PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PUC- SP

MARIA GORETI JUVENCIO SOBRINHO

A política externa do governo FHC e a reinserção da economia brasileira na mundialização do capital (1995-2002)

Doutorado em Ciências Sociais

São Paulo

2012

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PUC- SP

MARIA GORETI JUVENCIO SOBRINHO

A política externa do governo FHC e a reinserção da economia brasileira na mundialização do capital (1995-2002)

Doutorado em Ciências Sociais

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais sob a orientação do Prof. Dr. Henrique Altemani de Oliveira.

São Paulo

2012

BANCA EXAMINADORA

_____

_____

_____

_____

_____

Ao meu filho, Gabriel

A memória de Joventina e Diva

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Henrique Altemani de Oliveira, agradeço pelo acolhimento e orientação deste trabalho e pela gentileza pessoal.

Ao Programa de Estudos Pós-graduados em Ciências Sociais da PUC – SP e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq – que ofereceram as condições institucionais e o apoio financeiro para a realização deste trabalho.

Aos membros da banca, Prof. Drª Lívia de Aguiar Cotrim, Drª Maria Aparecida de Paula Rago, Dr. Shiguenoli Miyamoto e Drª Vera Lúcia Vieira, pela leitura crítica e cuidadosa.

Ao meu filho, Gabriel, por sua alegria de viver, por tudo, minha eterna gratidão.

Aos meus familiares, Nazaré, Eliane, Dê, Gustavo, Pê, Natália, Rô, Vladimir, Márcio, Valda, Felipe e Zenaide, pelo apoio e afeição de sempre, minha eterna gratidão. Meu agradecimento muito especial a Ná e ao Vlá, cujo apoio foi decisivo para a realização deste trabalho.

Aos amigos de sempre, Lívia e Ivan, pela lucidez teórica e sensibilidade humana, devo a realização deste trabalho e muito mais, meu agradecimento especial por tudo.

Aos amigos de décadas de convívio, por compartilharmos o projeto Ensaio/ Ad Hominem e, acima de tudo, as vicissitudes da vida, em especial a Ângela, minha irmã de coração, pelo seu companheirismo ímpar, a Olga, Lúcia, Cida, Carlos, Bá e Keca, pelo carinho e incentivo. Ao entusiasmo e carinho da trupe, Ana e Vera (minhas gêmeas do coração) e a Daniel, minha gratidão especial.

A Ana Maria, amiga de sempre, pela afeição e estímulo, minha gratidão muito especial.

A Lúcia Montezuma, pelo bom humor e companheirismo.

Aos amigos Aloísio e Chico, pelo carinho e torcida constantes.

Ao Marcos, pelo incentivo e por seguirmos compartilhando a vida do nosso Gabriel.

Aos amigos, Rita e Rodrigo, Miriam e Mauro, Andrea e João, pelo apoio e pelos muitos momentos de alegria com os nossos filhotes.

Aos amigos do trabalho cotidiano, Laury, Genilda, Aline, Dirce, Sandra, Welington, Daniela e Thaís, pelo incentivo e retaguarda, especialmente na etapa final deste trabalho.

Aos doutores, Ana Cristina Walter e Vagner Barnabé, que me estimularam para além das assertivas homeopáticas.

A J. Chasin, (*in memorian*), pelo exemplo de luta pela emancipação humana.

RESUMO

O presente trabalho resulta de uma investigação acerca da inserção internacional da economia brasileira e da política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Ao longo desta pesquisa desenvolve-se a tese segundo a qual, no contexto da aceleração da mundialização do capital, sob suas influências e pressões, ocorre o acabamento da via colonial de objetivação do capitalismo brasileiro. Encerra-se o período aberto em 1930, ao longo do qual se desenvolveu o capitalismo industrial brasileiro, que, em meio às suas vicissitudes, lutas e conflitos (no interior dos quais foram divisadas propostas distintas, tanto para a entificação do verdadeiro capitalismo quanto para a questão da integração social), acabou consolidando-se sob a forma subordinada e autocrática. Em sua reinserção na mundialização do capital, por meio de um amplo processo de reestruturação do seu aparato produtivo, que reconfigura as suas feições, o capitalismo brasileiro continua sustentando a sua acumulação e subordinação externa na superexploração da força de trabalho, que, por sua vez, tende a se generalizar por todo o sistema do capital.

Palavras-chave: via colonial de objetivação do capitalismo brasileiro, mundialização do capital, inserção internacional, política externa brasileira.

ABSTRACT

This work is the result of an inquiry on the insertion of Brazil in global economy and on Brazilian foreign policy during Fernando Henrique Cardoso's administration (1995-2002). The research intends to show that in the context of ever intensifying capitalist globalization, under its influence and pressure, the *colonial way* of objectifying Brazilian capitalism is concluded. The process of implementation of industrial capitalism initiated in 1930 thus comes to an end. Throughout capitalist development, with its vicissitudes, conflicts, and struggles (which brought up different proposals aimed both at the full establishment of capitalism and the issue of social integration), Brazilian capitalism has actually consolidated as a subordinate and autocratic system. In its recent reinsertion in capitalist globalization through a broad restructuration of its productive apparatus, which reshaped some of its features, Brazilian capitalism accumulation and international subordination are still supported by labor force super-exploitation that tends in turn to be spread throughout capital system.

Key-words: *colonial way* of objectifying Brazilian capitalism, capitalist globalization, international insertion, Brazilian foreign policy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 10

1. A determinação social do pensamento 13
2. A determinação social da politicidade 21
3. As determinações da particularidade das sociedades pós-capitalistas 30
4. Desafios da pesquisa: origem e urgência histórica 34
5. O politicismo de Fernando Henrique Cardoso 36
6. O politicismo das teorias da dependência e do autoritarismo 45
7. A subsunção ao capital 51
8. O *Condotierre* rumo à presidência 56
9. Balanço bibliográfico 62
10. As determinações históricas e as opções de classe no processo de reinserção internacional do Brasil: considerações preliminares 72

CAPÍTULO I 84

A reinserção internacional da economia brasileira e os investimentos externos 1995-2002 84

1. Considerações preliminares 84
2. Os investimentos externos diretos no Brasil – IEDs (1995-2002) 95
3. A participação dos IEDs no processo de privatização, fusão e aquisição 97
4. As especificidades dos IEDs no setor de serviços 99
5. Os investimentos externos diretos na indústria brasileira 100
6. O padrão de investimentos diretos 105
7. IEDs: vetores da inserção internacional do Brasil 110
8. As estratégias de internacionalização dos investimentos externos 114
9. Os IEDs e a integração regional subordinada - Mercosul 118
10. Algumas diferenças entre os IEDs no Brasil e nos países asiáticos 119
11. Os IEDs e o padrão de modernização e inserção internacional da economia brasileira 121
12. Conclusões preliminares 126

CAPÍTULO II 130

Reestruturação produtiva e relações comerciais do Brasil (1995-2002) 130

1. Reestruturação produtiva 130
2. Reestruturação do setor de bens de capital 132
3. Reestruturação do setor de bens de capital e redução dos encadeamentos na estrutura produtiva 139
4. O padrão de investimento e modernização do conjunto dos setores produtivos 143
5. Especialização *regressiva* 152
6. Relações comerciais do Brasil: desempenho das exportações 153
7. Geografia do comércio exterior brasileiro 156
8. Conclusões preliminares 161

CAPÍTULO III 167

Constrangimentos estruturais da reinserção subordinada da economia e as bases sociais do estado brasileiro 167

1. Estrutura produtiva e deficit na balança comercial 168
2. Integração internacional do sistema financeiro brasileiro 173
3. Deficit estruturais da reinserção internacional subordinada 178
4. O ciclo vicioso do financiamento dos deficit das contas externas 180
5. Crise na balança de pagamentos e a desvalorização do real em 1999 181
6. As mudanças na política econômica após a desvalorização do real e a recomposição das frações do capital 185
7. Ruptura do tripé do capitalismo brasileiro: hegemonia do capital externo 192

CAPÍTULO IV 200

A política externa do governo Fernando Henrique Cardoso 1995-2002 200

1. A diplomacia presidencial de Fernando Henrique Cardoso e a apologia à globalização 200
2. A crítica a "era varguista" 207
3. A "reorganização" do capitalismo brasileiro 210
4. A globalização e o poder dos estados 215
5. A globalização e a "autonomia" da política 218
6. Remoção dos óbices para a inserção internacional do Brasil 224
7. A projeção das "credenciais" brasileiras 227
8. Crítica ao protecionismo dos países centrais 235
9. A estratégia brasileira nos tabuleiros de negociações internacionais 236
10. Área de Livre Comércio das Américas – Alca 237
11. A Alca e o empresariado brasileiro 239
12. Estratégia de negociação internacional: OMC e Mercosul 242
13. Caráter defensivo da política externa brasileira 243
14. A continuidade do caráter defensivo da política externa e a reiteração da crítica ao protecionismo (1999-2002) 245
15. Reinserção internacional do Brasil (1995-2002) conclusões preliminares 249
16. Breves considerações sobre a política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva 254
17. Inflexão ou continuidade na política externa brasileira? 254
18. Política externa: política de governo e política de estado 262
19. Continuidade na política externa brasileira 265
20. A política externa do governo Lula no tabuleiro internacional 266
21. Área de Livre Comércio das Américas 266
22. União Europeia 269
23. Organização Mundial do Comércio – OMC 269
24. Organização das Nações Unidas - ONU 277
25. Mercosul e Unasul 280
26. Breve histórico 280
27. Conflitos e divergências no processo de integração regional - Mercosul 282
28. Crise do final dos anos noventa 284
29. Argentina e Brasil durante os governos Kirchner e Lula 287
30. Análise politicista do processo de integração regional – Mercosul e Unasul 289

31. Conclusões preliminares 301
CAPÍTULO V 305
A via colonial de objetivação do capitalismo brasileiro à guisa de conclusão 305
1. A via colonial de objetivação do capitalismo brasileiro 305
2. A ditadura militar e o "milagre" brasileiro 309
3. As determinações e evoluções do politicismo da burguesia brasileira 313
4. O agente da democracia na realidade brasileira 316
5. O politicismo das oposições brasileiras 318
6. As determinações históricas da "inteligência da manipulação" burguesa 328
7. As eleições de 1989 330
8. O avanço da mundialização do capital e a última oportunidade de ruptura com a via colonial 334
9. O descarte de uma confluência *na* esquerda 337
10. Encerramento do processo de objetivação do capitalismo - via colonial 339
CONCLUSÃO 343
FONTES DE PESQUISA 358
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 362

INTRODUÇÃO

O presente trabalho resulta de uma investigação acerca da reinserção internacional da economia brasileira e do papel desempenhado pela diplomacia presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Agrega algumas aproximações com o governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), notadamente em relação à integração sul-americana, a fim de explicitar os processos iniciados na gestão anterior.

***

A partir do final da década de oitenta, sob os influxos da intensificação do processo de globalização, que, por sua vez, foi facilitada pela *débâcle* do chamado socialismo real, ocorre uma reorganização dos países latino-americanos, assolados em suas crises estruturais. Nessa quadra, a política externa passa a desempenhar um papel estratégico: captar as condições mais adequadas para reinserção internacional desses países. Todavia, a proeminência da política externa brasileira, especialmente a partir do exercício das diplomacias de Cardoso e Lula da Silva, despontou precisamente no momento em que a aceleração da globalização levava a uma redução das soberanias nacionais, consequência do processo de internacionalização das cadeias produtivas, e a novos alinhamentos internacionais que, embora ainda estivessem longe de uma configuração política definida, tendiam, ao contrário da bipolaridade anterior, a uma "hegemonia diluída ou compartilhada"[1]. Apesar de imprevisível em seus contornos definitivos, tratava-se da ordem regida pelo capital.

Tendência intrínseca à sociabilidade do capital, detectada e criticada por Marx em meados do século XIX, a mundialização do capital não é fenômeno recente, todavia, a aceleração das últimas décadas parece repousar em dinâmicas específicas que sugerem algo mais que o simples travejamento de uma etapa. As formas de controle e domínio engendradas pela mundialização em curso encerrariam, segundo Chesnais, um *modus operandi* que vem sendo denominado por esse autor de "mundialização do capital com predominância financeira", a favor da qual atuam os organismos internacionais, (G-7, FMI, Banco Mundial,

[1] CHASIN, José. Ad hominem - Rota e prospectiva de um projeto marxista. *Ensaios Ad hominem*. Tomo I. Santo André, Ad Hominem, 1999, p. 80.

OMC), a fim de assegurar não somente a liberdade de atuação do capital financeiro, mas também, conforme o autor, "áreas de abastecimento, de produção e de comercialização"[2]. Afora a eventual pertinência do atributo que é conferido pelo autor à mundialização do capital, cuja complexidade não é objeto central da presente investigação, mas pano de fundo sobre o qual se assenta, consignamos a tese marxiana de que a expansão planetária do capital (decorrente do desenvolvimento das forças produtivas) imprime transformações em todos os âmbitos da existência humana: econômico, político, cultural, já que, conforme Marx, o desenvolvimento das forças produtivas determina a forma de sociabilidade humana, de modo que as formas de controle do homem sobre a natureza (o desenvolvimento da ciência e da tecnologia, em suma, o desenvolvimento das forças produtivas em sua "irradiação planetária") não expressa apenas o enriquecimento do produto, mas também do produtor, ainda que subsumidos à lógica contraditória do capital mundializado e, portanto, sob a forma alienada. Portanto, não estamos diante apenas da vigência de uma nova fase da trajetória do capital, mas diante de "uma nova forma de existência humana em todos os seus níveis e compartimentos"[3], que, inclui, evidentemente o estado.

O complexo da mundialização da cadeia produtiva e do intercâmbio de mercadorias passa a compreender, também, como assinala Albuquerque, "a transnacionalização dos processos de formação de opinião pública e de organização de interesses e circulação de

[2] CHESNAIS, François. "A 'nova economia': uma conjuntura própria à potência econômica estadunidense". In *Id*., e outros. *Uma nova fase do capitalismo?*. São Paulo, Xamã, 2003, p, 53. Também conforme CHESNAIS, François (org.). *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo, Xamã, 1998. Para Chesnais, a mundialização do capital do final do século XX, com predominância financeira, está muito longe do modelo de referencia do livro II d´Capital, que fora utilizado por C.-A. Michalet em *Le Capitalisme mondial* . Paris, 1985. Não obstante, argumenta Chesnais, "Uma leitura atenta de Michelet mostra que ele coloca dois modelos. O primeiro é o de internacionalização do ciclo do capital, entendido como ciclo único, integrando os ciclos de capital mercantil e capital monetário, como momentos subordinados da ascensão do capital produtivo. Na segunda hipótese, a internacionalização de cada um dos três ciclos, considerados separadamente, reveste-se de uma forma particular". Chesnais opta pela segunda hipótese, que, em sua avaliação, está mais próxima de Marx, que ofereceu numerosos exemplos, "mostrando como cada uma das três formas de capital pode assumir sentidos *diferentes*, segundo as épocas históricas ou segundo a posição econômica dos 'agentes econômicos' que a impulsionam". A segunda hipótese seria a mais assertiva já que ela é "a única que permite dar conta de certas dimensões essenciais da realidade atual": a pretensa autonomia do capital mercantil e, sobretudo, prevalência do capital monetário diante do capital industrial que "deixa a este uma única alternativa: ou acentuar o movimento no sentido de profunda interpenetração com o capital monetário ou submeter-se às exigências deste". Segundo Chesnais, a primeira hipótese teve sentido no passado, mas não encontra "perspectiva realista" no final do século XX: "Esperar pelo 'acabamento da economia mundial' sob a forma de extensão do capital produtivo ou capital industrial, 'único modo de existência do capital em que sua função não consiste só em apropriação, mas também em criação de mais-valia', seria um pouco como ficar esperando Godot". CHESNAIS, François, *A mundialização do capital*. São Paulo, Xamã, 1996, pp. 52-53 e pp. 316-317.

[3] CHASIN, José. Ad hominem - Rota e prospectiva de um projeto marxista, *op. cit.*, p. 75.

ideias"[4]. É nessa quadra que atua a política externa, de sorte que, diante da peleja mundial, a exemplo da pugna no âmbito da OMC, em torno da construção de um novo arcabouço político institucional para o comércio mundial, chefes e representantes dos estados nacionais são chamados, cada vez mais, a atuar, e assim o fazem como agentes do capital, tal como atuam no âmbito nacional.

Vale destacar que, independentemente da ausência, no horizonte, de indícios de uma movimentação social que atente para as contradições de fundo do momento presente e divise uma alternativa à mundialização do capital, esse é, como salientou Chasin,

> (...) um tempo gerador de enormes problemas e graves tensões (...). Todavia, tensões e comprometimentos dilacerantes, ainda que impotentes, geram reações, e estas poderiam ser elevadas à força política. (...) Força política que seria posta a navegar no mar encrespado de correlações de forças desfavoráveis, nas quais não poderia ser jamais hegemônica, mas bastante expressiva para deslocar um pouco o epicentro das decisões, de modo que as maiorias desfavorecidas fossem menos sacrificadas. É tudo que podem almejar, e não é pouco, uma vez reconhecida a desfavorabilidade geral do momento[5].

É nesse contexto de contradições, dilemas e carência de alternativas, senão de arranjos, que a política externa (ação determinada[6]) adquire uma repercussão poucas vezes vista no decorrer da história das relações internacionais. E, uma vez que a tarefa social incontornável continua sendo a de captar a complexidade do movimento em curso e desentranhar, dessa realidade, os caminhos possíveis para a sua superação, impõem-se diversas questões, entre elas, a de saber como o Brasil se reinseriu na mundialização do capital a partir dos anos noventa.

O problema do escopo do estado, assim como da política externa ante a globalização, aflorará em diversas questões tratadas neste trabalho. Fica, por ora, o indicativo de que o quadro teórico para o tratamento do tema é a tese do caráter determinado da politicidade. Ou seja, foi consignada nesta investigação a tese marxiana de que as distintas formas de desenvolvimento do estado, como também o grau de desenvolvimento histórico engendrado pela sociedade que o enforma não alteram "certos caracteres essenciais comuns": o fundamento do estado é a sociedade, de modo que o primeiro não é tomado "como um ser

[4]ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. A ONU e a nova ordem mundial. *Estudos Avançados*. São Paulo, vol.9, n. 25, set./dez. 1995, p. 41.

[5] CHASIN, José. Ad hominem - Rota e prospectiva de um projeto marxista, *op. cit*., pp. 79-80.

[6] A política externa projeta externamente o país e articula as negociações que precedem a formalização dos seus acordos e parcerias internacionais.

independente, com seus próprios fundamentos espirituais, morais e liberais"[7]. A concepção marxiana será aduzida nas próximas secções desta introdução, em seus principais contornos, espaço este também designado para a discussão da queda dos países dos leste europeu, que, por contradições, limites e impasses inerentes a essas formações sociais, completa o processo de mundialização do capital, a partir do final dos anos oitenta, configurando, portanto, o contexto sócioeconômico no qual ocorreu a inserção internacional do Brasil.

1. A determinação social do pensamento

Optou-se, aqui, pela orientação marxiana no que se refere ao estatuto ontoprático do pensamento social, isto é, a determinação social do pensamento, o papel desempenhado pela consciência humana no devir histórico-social e a problemática da politicidade, que se configura como uma das múltiplas facetas das relações sociais.

As várias manifestações da consciência humana são entendidas por Marx como formas determinadas *pela* e por meio *da* atividade, e não como mero reflexo passivo da realidade, razão pela qual vale principiar, aqui, por uma célebre passagem da *Ideologia alemã*,

> A produção de idéias, de representações da consciência, está, de início, diretamente entrelaçada com a atividade material e com o intercâmbio espiritual dos homens, como a linguagem da vida real. O representar, o pensar, o intercâmbio espiritual dos homens, aparecem aqui como emanação direta de seu comportamento material. O mesmo ocorre com a produção espiritual, tal como aparece na linguagem da política, das leis, da moral, da religião, da metafísica etc. de um povo. Os homens são produtores de suas representações, de suas idéias, mas os homens reais ativos, tal como se acham condicionados por um determinado desenvolvimento de suas forças produtivas e pelo intercâmbio que a ele corresponde até chegar às suas formações mais amplas. A consciência jamais pode ser outra coisa do que o ser consciente, e o ser dos homens é o seu processo de vida real[8].

Ou seja, toda atividade humana é um *pôr teleológico*, isto é, pressupõe finalidade a ser objetivada, o que se verifica tanto na esfera prática dos homens, em sua reprodução material (no processo de trabalho propriamente dito), quanto nas demais instâncias da vida social, precisamente porque o ser humano é um "animal tornado homem através do trabalho,

---

[7] MARX, Karl. *Crítica ao programa de Ghota*. São Paulo, Edições sociais, 1975, p. 239.

[8] MARX, Karl. *A ideologia alemã*. Rio de Janeiro, Hucitec, 1986, pp. 36-7.

como um ser que dá respostas" e "toda atividade laborativa surge como solução de resposta ao carecimento que a provoca"[9].

O homem é um ser social que responde precisamente porque se manifesta ativamente diante dos problemas colocados na sua mundaneidade. Tanto na esfera de sua relação com a natureza quanto na de suas relações sociais, o homem vê-se compelido a reagir e resolver suas próprias carências, oferecendo respostas possíveis num determinando momento histórico: no seu processo de desenvolvimento social, ele próprio transforma as respostas em perguntas, e assim sucessivamente, enriquecendo desse modo o gradiente de sua experiência individual e, pois, social. Ou, como esclarece os filósofo húngaro, G. Lukács,

> tudo o que a cultura humana criou até hoje nasceu não de misteriosas motivações internas espirituais (ou coisa que o valha) mas do fato de que, desde o começo, os homens se esforçam por resolver questões emergentes da existência social. É à série de respostas formuladas para tais questões que damos o nome de cultura humana[10].

Assim, na medida em que a reprodução da vida social implica a produção simultânea do universo objetivo e do subjetivo, a consciência é um momento da prática humana e se objetiva no evolver da sociabilidade; portanto, expressa um caráter social. De modo que de uma esfera a outra (da real à ideal e vice-versa) existe atividade sensível, em cujo processo ocorre a articulação necessária e imprescindível entre os âmbitos ideal e real. O pensamento, então, constitui-se como uma das dimensões da atividade humana, fundamental à consecução de sua prática no mundo – tanto objetiva quanto subjetivamente –, portanto, inseparável da vida humana em sua totalidade, de forma que o mundo social é resultado da apropriação e produção humanas; por via de conseqüência, não é possível apartar a consciência ou suas várias formações ideais da própria sociabilidade humana.

O pensamento encontra, assim, sua gênese nessa esfera, isto é,

> a dimensão fundamental da *determinação social do pensamento,* ao contrário do que é genericamente suposto, diz respeito à sociabilidade como condição de possibilidade do pensamento. A consciência é reconhecida como consciência *do ser social*, como o seu atributo e só enquanto tal pode se realizar. De maneira que a sociedade fornece a

[9] LUKÁCS, Georg. As bases ontológicas do pensamento e da atividade do homem. *Revista Temas de ciências humana*s, nº 4. São Paulo, 1978, p. 5.

[10] *Apud* VAISMAN, Ester. *A determinação marxiana da ideologia.* Tese de doutoramento, UFMG, Belo Horizonte, 1997, *mimeo*, p. 107.

> matéria, os meios e as próprias demandas para a exercitação do pensamento, pois da situação mais elementar ou corriqueira à mais técnica ou sofisticada é sempre como ser social que o homem pensa[11].

Sob esse aspecto, o caráter ontoprático do ser social – consciência como atributo do ser social e que se desenvolve somente nessa condição de ser social – não autoriza qualquer clivagem entre as posições que o ser social assume tanto no universo do trabalho, em seu intercâmbio com a natureza, quanto nas demais esferas de sua atividade social. Os homens são a expressão, pois, da totalidade de suas atividades. Como afirma Marx,

> Tal como os indivíduos manifestam sua vida, assim são eles. O que eles são coincide, portanto, com sua produção, tanto com *o que* produzem, como com o *modo* como produzem. O que os indivíduos são, portanto, depende das condições materiais de sua produção[12].

Dessa forma, o conteúdo do pensamento (falso ou verdadeiro) não depende de um mecanismo ideal isolado, desvinculado da sociabilidade, mas das condições e do modo pelo qual os homens produzem seus meios de vida, isto é, os limites e possibilidades à apreensão subjetiva da realidade social são oferecidos pela própria sociabilidade.

Para arrematar os demais aspectos que envolvem a determinação social do pensamento, e que incidem sobre o campo de investigação das formações ideais, convém demarcar a problemática da ideologia, por meio da análise de Lukács, cuja contribuição, vale assinalar, especialmente em sua obra de maturidade, *Para uma ontologia do ser social*, deve-se ao resgate do estatuto ontológico da obra marxiana, cujos desdobramentos resultaram na elucidação do fenômeno ideológico, com base na determinação ontoprática, em contraposição ao critério gnosiológico.

Lukács toma como parâmetro precisamente a categoria *trabalho*, acima aludida, para especificar a natureza do ser social. O trabalho, a atividade mais elementar da existência humana, possui um caráter teleológico (finalidade a ser alcançada) que se expressa, ademais, em toda atividade do ser social. O trabalho constitui-se como protoforma de toda atividade humana, já que, independentemente de sua natureza e especificidade, existe um momento ideal, um momento de prévia ideação. O homem é um ser ativo que, ao tomar consciência de suas carências, elabora uma resposta prática que é previamente (idealmente) formulada, escolhendo as alternativas possíveis dadas pela realidade para a execução de suas finalidades.

---

[11] VAISMAN, Ester. *A determinação marxiana da ideologia , op., cit*., p. 244.

[12] MARX, Karl. *A ideologia alemã, op. cit*., pp. 27-8.

Existe, pois, um momento ideal inescapável a toda e qualquer atividade humana. Nesse sentido, a consciência exerce um papel fundamental, uma vez que a representação ideal, que precede o produto ou os fins a serem objetivados, é um dos momentos constitutivos e, portanto, ineliminâveis da atividade humana, em qualquer estágio e âmbito de sua processualidade.

Lukács diferencia, no entanto, dois tipos de posições teleológicas: as primárias, que operam na esfera propriamente material (no universo do trabalho), e as secundárias, que buscam modificar o comportamento dos próprios homens. As posições teleológicas secundárias estão presentes mesmo nas formações sociais mais simples e toscas[13] e vão se tornando cada vez mais complexas, conforme se desenvolve a divisão do trabalho. A própria reprodução da estrutura econômica carece de outras posições teleológicas, considerando que,

> o processo de reprodução econômica, a partir de um estágio determinado, não poderia funcionar, nem no plano econômico, se não se formassem campos de atividades não econômicas, que tornam possível no plano do ser o desenvolvimento desse processo[14].

Esse campo de atividades não econômicas é justamente aquele conjunto de ações responsável pela organização social – ou o que se designa de *superestrutura* da sociedade.

Segundo Lukács, é precisamente no interior dessas posições teleológicas secundárias que se encontra a ideologia, esta entendida como expressão de um momento ideal, portanto, como manifestação da conscientização dos homens acerca dos problemas a serem resolvidos, de modo que a determinação da ideologia seja dada pela atividade social precisamente porque toda atividade humana pressupõe uma mediação consciente. Cabe destacar, nesse sentido, que não é o ser falso ou verdadeiro que faculta a uma dada manifestação da consciência ser ideologia; isso porque,

> ‘em primeiro lugar, são muitas as formulações da falsa consciência que nunca se tornaram ideologia’, porque justamente nunca chegaram a exercer a função social específica em discussão; ‘em segundo lugar, aquilo que se torna ideologia não é de modo nenhum necessariamente idêntico à falsa consciência’. Por conseqüência, ‘a mais pura verdade objetiva pode ser usada como meio para dirimir conflitos sociais e, portanto, como ideologia’.

[13] Já que para que os homens levem a cabo as suas tarefas são necessários certos atributos, “pensem na coragem pessoal, na astúcia e engenhosidade, no altruísmo em certos trabalhos executados coletivamente”, conforme chama a atenção Lukács, *Apud* VAISMAN, Ester. *A determinação marxiana da ideologia.* Tese de doutoramento, UFMG, Belo Horizonte, 1997, *mimeo,* p. 103.

[14] VAISMAN, Ester. *A determinação marxiana da ideologia*, *op., cit*., p. 103.

> Assim, em termos gnosiológicos, pode-se determinar se um produto espiritual é falso ou verdadeiro, mas não se pode através disso determinar se ele pode ou não assumir função ideológica. Essa identificação só é possível através do critério ontológico-prático, ou seja, através do exame da função que este pensamento desempenha na vida cotidiana efetiva[15].

Independentemente do seu teor falso ou verdadeiro, isto é, de sua correspondência científica à realidade, a ideologia, que nasce da atividade social, cumpre a função social de prévia ideação com intento de resolver os problemas colocados tanto no âmbito da cotidianeidade quanto num campo mais genérico. Para Lukács, a ideologia, como categoria ontológica do ser social, ultrapassa as especificidades de cada momento histórico, podendo se manifestar em momentos em que a sociedade não esteja marcada pela divisão de classe, assim como em períodos cujos problemas derivam dos conflitos de classes.

Visto o papel da consciência no evolver histórico, reconhece-se, então, a *inseparabilidade* entre as esferas material e espiritual. O nexo ineliminável entre formação ideal e atividade sensível permite dizer que uma dada formação ideal (uma determinada posição teleológica da atividade humana) pode desempenhar papel objetivo na realidade, precisamente, porque toda atividade humana é consciente, pois pressupõe finalidade a ser objetivada. Portanto, as esferas material e espiritual não são autônomas, mas mantêm relação de interdependência, embora isso não elimine a natureza específica de ambas, de maneira que a base econômica é, em última instância, determinante, mas os complexos que compreendem a chamada superestrutura também acabam, de uma forma ou de outra, por *influenciar* (diferente de determinar) as formas das lutas que se travam na história. Mesmo porque, como assinala Lukács, "a essência do ser econômico é de tal natureza que não pode se reproduzir sem trazer à vida uma superestrutura que, mesmo de modo contraditório, corresponda a esse ser econômico"[16].

Dessa forma, o conteúdo da chamada superestrutura "pode estar voltado tanto para a manutenção quanto para o desenvolvimento ou destruição do *status quo*", mas a sua "existência é determinada através de múltiplas mediações, pelas necessidades postas pelo desenvolvimento material da sociedade"[17].

Assim, de acordo com a orientação marxiana, o fato de se constatar que a vida social

---

[15] *Id., ib*., p. 112.

[16] LUKÁCS, Georg. *Ontologia do ser social: os princípios ontológicos fundamentais de Marx.* São Paulo, Ciências Humanas, 1979, p. 155.

[17] VAISMAN, Ester. *A determinação marxiana da ideologia*, *op., cit*., p. 104.

é determinante (e não a consciência) não significa conferir ao pensamento ou à consciência um papel secundário: trata-se, de um lado, do reconhecimento da *inseparabilidade entre ser e pensar*, e de outro, do fato de que a sociabilidade é que fornece as condições, assim como os meios de possibilidade do pensamento.

Vale ainda observar a importância fundamental de Lukács na recuperação do estatuto ontológico da obra marxiana, tarefa a que se lançou em sua fase de maturidade teórica, em que empreendeu uma autocrítica, visto que, à época da publicação de *História e consciência de classe*, identificava o fenômeno ideológico à falsa ideologia, que seria oriunda do fenômeno da alienação e/ou coisificação, entre outros problemas. Uma de suas grandes contribuições em *Para uma ontologia do ser social* foi tratar o problema da ideologia sob o critério ontoprático, elucidando, o papel e a função social das formações ideais na resolução dos problemas práticos da vida social. Entretanto, de acordo com as pesquisas de Chasin e Vaisman, certas dimensões e elementos acerca do fenômeno da ideologia na obra marxiana escaparam ao tratamento lukacsiano. Mesmo que não seja possível, no âmbito deste trabalho, explicitar a dimensão dessas questões, serão apontados alguns resultados das pesquisas de ambos os autores[18].

Segundo Vaisman,

> escapou ao enfoque lukacsiano o sentido ontocrítico do termo ideologia – enquanto designativo próprio à inversão ontológica entre ser e consciência – na exata medida em que o filósofo húngaro descuidou do papel central da categoria em questão no interior da crítica ontológica da especulatividade operada por Marx, sobretudo em *A ideologia alemã* (...), como também o esclarecimento do significado ontonominativo que o termo veio a assumir no interior da análise marxiana acerca da determinação social das formações ideais[19].

A autora, ao examinar o conjunto da obra de Marx, chega às seguintes conclusões: a ausência de uma "teoria geral das ideologias" em Marx; a inexistência de um único significado do termo ideologia empregado por ele, em diferentes momentos; a constatação de que, na obra marxiana, no que se refere à análise da produção social da consciência ou das manifestações ideais, existe a determinação social do pensamento. Saliente-se a propósito: o termo ideologia em Marx é aplicado de duas formas –*ontocrítica* e *ontonominativa*, sendo a

[18] CHASIN, José. "Marx – estatuto ontológico e resolução metodológica", *in* TEIXEIRA, Francisco J. Soares. *Pensando com Mar*x. São Paulo, Ensaio, 1995 e VAISMAN, Ester. *A determinação marxiana da ideologia, op., cit.*

[19] VAISMAN, Ester. *A determinação marxiana da ideologia , op., cit.*, pp. 241-2.

primeira mais restrita, enquanto a segunda é mais ampla. Para a autora,

> São duas acepções diferentes, mas não excludentes, e dependendo do emprego pode significar uma ou outra, já que ambas possuem caráter ontológico. A primeira, mais restrita, é empregada por Marx como sinônimo de especulação e como denúncia do defeito muito característico ou predominante na filosofia idealista: a inversão ontológica entre ser e pensar; a segunda é mais ampla e menos explicativa, pois designa o complexo de tudo aquilo que não apresenta vinculação direta com a ordem da produção material propriamente dita. É no interior dessa segunda acepção que, por vezes, Marx emprega o termo no sentido de identificar determinado horizonte social ou ponto de vista de classe[20].

Assim, o primeiro significado do termo ideologia inscreve-se na crítica ontológica que Marx faz ao pensamento especulativo (Hegel e os neo-hegelianos), reconhecendo a prioridade do processo objetivo real em relação às representações do pensamento, ou seja, a atividade objetiva dos homens determina o que eles são e o que pensam que são. Nesse sentido, as manifestações da consciência, falsas ou corretas, não decorrem de elaborações puramente subjetivas, mas derivam das condições em que os homens produzem e reproduzem sua vida. A célebre frase de Marx "não é a consciência que determina a vida, mas a vida que determina a consciência" não exprime senão a tese da determinação social do pensamento. Compreende-se, então, que o termo ideologia, empregado na primeira acepção, não quer dizer falsidade em geral, mas uma determinada falsidade que o pensamento especulativo opera ao fazer a inversão ontológica entre ser e pensar, supondo a prioridade do segundo em relação ao primeiro. Dessa forma, a definição que Marx dá à ideologia, para uma determinada formação ideal (especulação), não pode ser generalizada.

No que se concerne à acepção ontonominativa de ideologia, que Marx utiliza para definir o "horizonte social ou ponto de vista de classe", inexiste aí o critério prévio de falsidade ou veracidade para facultar o uso do termo, já que o autor o emprega "para denominar em conjunto as formações superestruturais e as formas de consciência"[21], de maneira que a correção ou falsidade dessas formações ideais depende das condições concretas nas quais elas foram engendradas, pois a essência da determinação social do pensamento refere-se precisamente à própria sociabilidade como sua condição de emergência. Importa assinalar que a correção ou falsidade de um ideário não depende, segundo Chasin, da "virtude de uma forma de discurso pré-moldado", uma vez que "os próprios discursos, em todas as

[20] *Id*., *ib*., p. 246.

[21] *Id*., *ib*., p. 233.

suas modalidades, são predicações sociais, mediadas pelos sujeitos que integram a formação real sob clivagens de inserções efetivas e óticas de adoção igualmente societárias"[22]. Reconhece-se, portanto, a descoberta marxiana da determinação social do pensamento, pois "a fundamentação ontoprática do conhecimento, pela autogênese do homem e o correlativo engendramento de sua própria mundaneidade, remete, de saída, à determinação social do pensamento"[23].

É nesse sentido que o caráter ontoprático refere-se ao ente ativo no mundo, em que a consciência aparece como atributo ineliminável do ser, que emerge de sua prática e sociabilidade, de modo que o pensamento não é a manifestação de uma subjetividade autônoma, que se põe independentemente do objeto, nem produto automático da vida material, mas encontra na sociabilidade suas condições de possibilidades ou de impedimentos. Assim, o conhecimento – falso ou verdadeiro – é um saber interessado que se põe e se objetiva como necessidade do ser, ou seja, toda atividade laborativa, independentemente do seu grau de correção ou falsidade, tem como pressuposto ou condição de possibilidade de existência a própria sociabilidade humana e os problemas aí postos.

Proceder, então, à análise das formações ideais não implica ter, *a priori*, uma suposta "teoria geral das ideologias", mas pressupõe uma análise concreta de cada formação ideal, tendo em conta a determinação social do pensamento.

Nesse sentido, a especificidade de um pensamento poderá ser desvelada pela escavação de seu conteúdo específico, pela intelecção de sua gênese e função sociais. Apreender a sua origem pressupõe a elucidação das condições sociais e dos problemas impostos pela realidade, nos quais o sujeito opera e aos quais procura responder, evidenciando, assim, a posição social do objeto e o tipo de resposta que oferece[24]. Reconhecendo, portanto, a determinação social do pensamento, pode-se afirmar que,

> a possível correção ou falsidade das formações ideais não são motivadas por mecanismos puramente ideais, inerentes à própria constituição da esfera subjetiva, mas derivam da potência e de limites do modo pelo qual os homens produzem seus meios de vida, ou seja, as possibilidades e os limites à devida apreensão dos nexos constitutivos da realidade são postos socialmente[25].

---

[22] CHASIN, José. "Marx – estatuto ontológico e resolução metodológica", *op. cit*., p. 415.

[23] *Id*., *ib*., p. 404.

[24] O que remete diretamente ao universo do presente trabalho: o pensamento político de Fernando Henrique Cardoso, o seu projeto de reinserção internacional do Brasil e o chão social que lhe corresponde: a realidade brasileira e mundial.

[25] VAISMAN, Ester. *A determinação marxiana da ideologia , op., cit.,* p. 244.

Em suma, a análise concreta das formações ideais implica a investigação de três dimensões centrais: sua gênese, seu conteúdo e sua função social.

Passado em revista o estatuto ontoprático do pensamento, que em Marx é o critério para a análise das múltiplas facetas das relações sociais, será examinada agora a problemática da politicidade.

2. A determinação social da politicidade

Não é o caso, aqui, de esmiuçar a trajetória da formação do pensamento marxiano, mas apenas demarcar alguns aspectos, a fim de esclarecer determinados pontos sobre os quais se assenta a maturação de sua concepção da politicidade.

O enfrentamento de Marx com o universo da politicidade opera-se no âmbito de sua atuação na *Gazeta Renana* (durante os anos 1842-43), fase na qual ainda está subordinado à concepção ontopositiva da politicidade. Nesse contexto, Marx, como posteriormente esclarece, vê-se impelido a resolver problemas de ordem material, isto é, problemas econômicos e sociais do capitalismo tardio da Alemanha, para os quais o instrumental analítico de que dispunha era insuficiente, uma vez que centrado no idealismo, na concepção ontopositiva da politicidade, isto é, na crença na determinação e resolução da política; e no ideal de perfectibilização do estado, na crença, pois, na instauração do estado moderno e democrático como resolução do atraso e das carências do capitalismo alemão. Em face dessas questões é que Marx "retira-se do cenário público para o gabinete de estudos", em Kreuznach, em 1843, e empreende a *Crítica da filosofia do direito de Hegel*, cujo pensamento era a expressão mais desenvolvida e acabada da concepção ontopositiva da politicidade. A crítica ao pensamento especulativo está centrada na inversão entre ser e pensar, assim como na constatação ontonegativa da politicidade: o reconhecimento de sua impotência diante dos problemas sociais marca a "viragem ontológica" do pensamento de Marx[26].

Uma vez que a politicidade constitui-se em uma das múltiplas facetas das relações sociais, sua compreensão pressupõe o reconhecimento do estatuto ontoprático do pensamento, que em Marx é o critério para a análise das relações sociais.

[26] Convém registrar as obras que marcam essa ruptura: de 1844, *Introdução à crítica da filosofia do direito de Hegel*; *A questão judaica*; *Manuscritos econômicos e filosóficos*; *Glosas críticas*. De 1845: *A Sagrada Família*; Teses *ad* Feuerbach; em 1846, escreve *A ideologia alemã* e em 1847, *A miséria da filosofia*.

A resolução dessa questão em Marx desemboca primeiramente na constatação da *determinação da política pela sociedade civil.* Tal descoberta marxiana procede da averiguação do que já foi anteriormente aludido acerca do caráter ontoprático do homem, isto é, os homens são a expressão do que e do como produzem seu modo de vida, cuja atividade implica um conjunto ordenado e mediado por determinadas relações e manifestações sociais, entre elas a política. Assim sendo, o conjunto das várias manifestações sociais não é mera somatória de atividades isoladas e inespecíficas ou indeterminadas, mas compreende um complexo social unitário, cujas atividades particulares são expressões diferenciadas de um mesmo ser; porém, em que pesem as diversas mediações das relações sociais, isso não elimina a natureza específica de cada uma, donde a base fundante socioeconômica da sociabilidade é que oferece conteúdo à política. Ou seja, a "chave" para a compreensão do estado reside na sociedade civil e, de igual modo, esta é a base para edificação daquele. Nessa direção, Marx afirma, em não raros momentos, que a política – compreendendo aí toda a sua gama de edificações – erige-se justamente a partir da separação que se opera entre os homens e suas próprias forças sociais e que, ao se separarem, assumem um poder que lhe é estranho e, com efeito, os subsume.

Vale dizer que esta separação é posta gradativamente, oriunda da divisão do trabalho e encontra a sua forma mais cabal com o desenvolvimento pleno da propriedade privada sob o capital, que se funda precisamente como resultado do processo histórico de separação: de um lado, produtores isolados dos seus meios de subsistência; de outro, proprietários privados, perfazendo, assim, a contradição básica, fundamental e matrizadora do capital: produção social e apropriação privada. Como diz Marx,

> uma sociedade de produtores de mercadorias, cuja relação social geral de produção consiste em relacionar-se com seus produtos como mercadorias, portanto como valores, e nessa forma reificada relacionar mutuamente seus trabalhos privados como trabalho humano igual[27].

Contudo, para que o capital se imponha como lógica "fundamental e matrizadora"[28], isto é, "relação social de dominação", determinadas fases e formas, historicamente postas, o precederam, como o capital comercial e o capital usuário, que se apropriam do excedente

[27] MARX, Karl. *O capital*, *Apud* CHASIN, José. Marx - Da razão do mundo ao mundo sem razão. *Marx hoje, Cadernos Ensaio 1*. São Paulo, Ensaio, 1987, p. 25.

[28] *Id., ib.,* p. 24.

social, "por meio de trocas não-equivalentes"[29], somente no processo de circulação. Apenas com a instauração do verdadeiro capitalismo (industrial), – o capital em sua forma mais acabada e desenvolvida – é que o capital "domina o processo de produção gerador de sobreproduto"[30]. Ou seja, o capital só pode manifestar-se como relação social de dominação na medida em que se apropria não somente do produto do trabalho mas, fundamentalmente, "da própria energia que produz – a força de trabalho (convertida em mercadoria)"[31].

A clivagem que se opera, então, entre sociedade civil e estado dá-se pela emergência do próprio capital. Como diz Marx, "a expressão 'sociedade civil' aparece no século XVIII, quando as relações de propriedade já se tinham desprendido da comunidade antiga e medieval. A sociedade civil, como tal, desenvolve-se apenas com a burguesia"[32].

Assim, a partir do momento em que a propriedade privada se desliga da comunidade, exclui-se também "toda a influência do estado sobre o desenvolvimento da propriedade privada", de modo que o surgimento desta corresponde precisamente à instauração do estado moderno. Este, conforme Marx, passa a ser controlado "completamente" pela burguesia, por meio do sistema da "dívida pública"[33]. A partir daí, pode aparecer como "organização própria", à parte da sociedade civil; contudo, diz Marx,

> este estado não é mais do que a forma de organização que os burgueses necessariamente adotam, tanto no interior como no exterior, para a garantia recíproca de sua propriedade e de seus interesses. A autonomia do estado ocorre hoje em dia apenas naqueles países onde os estamentos ainda não se desenvolveram totalmente até se transformarem em classes, onde ainda desempenham certo papel os estamentos já eliminados nos países mais avançados, onde existe certa mistura; países nos quais, por conseguinte, nenhuma parte da população pode chegar a dominar as outras. Este é particularmente o caso da Alemanha[34].

Uma vez que as energias humanas são usurpadas das próprias individualidades que as constituem, a sociabilidade do capital engendra um poder político, isto é uma força estranha que subjuga os próprios homens, de forma que os indivíduos não controlam seu

---

[29] *Id., ib.*, p. 24.

[30] *Id., ib.*, p. 23.

[31] *Id., ib.*, p. 24.

[32] MARX, Karl. *A ideologia alemã, op.cit.*, pp. 96-7.

[33] *Id., ib.*, p. 97.

[34] *Id., ib.*, p. 98.

processo e condições de vida; daí que o poder político seja, de acordo com a interpretação chasiniana, "um aparato destacado da base social, que tende a se afastar cada vez mais dela; é esse afastamento congênito que constitui a substância da tirania: o tirano é apenas uma personificação da essência tirânica do poder político"[35]. Este último surge, então, de determinadas carências, contradições e estranhamentos inerentes de um dado estágio de desenvolvimento da humanidade.

Assim, a instauração do estado moderno, expressão mais desenvolvida e contraditória da política, decorre justamente da incapacidade de autodeterminação do conjunto da sociabilidade humana, pois é, segundo Chasin, "socialmente ativada como estranhamento por debilidades e carências intrínsecas às formações sociais contraditórias (...), quanto mais o estado se entifica real e verdadeiramente, tanto mais é contraditório em relação à sociedade civil e ao desenvolvimento das individualidades que a integram"[36].

Dessa maneira, a instauração do estado moderno distingue-se das formas anteriores precisamente pela clivagem que se opera entre essa instituição e a sociedade civil (ou entre poder político e vida social). É por essa razão que a política, expressão de um poder "destacado da base social", pode aparecer no âmbito da consciência como uma esfera supostamente engendrada por um mecanismo autônomo em relação à sociedade civil. Marx explica,

> Como o estado é a forma na qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de uma época, segue-se que todas as instituições comuns são mediadas pelo estado e adquirem através dele uma forma política. Daí a ilusão de que a lei se baseia na vontade destacada de sua base real – na vontade livre. Da mesma forma, o direito é reduzido novamente à lei[37].

Daí a percepção marxiana da política como:

> ontonegativa, precisamente, porque exclui o atributo da política da essência do ser social, só o admitindo como extrínseco e contingente ao mesmo, isto é, na condição de historicamente circunstancial; numa expressão mais enfática, enquanto predicado típico do ser social, apenas e justamente, na particularidade do longo curso de sua *pré-história* [38].

---

[35] CHASIN, José. Ad hominem - Rota e prospectiva de um projeto marxista, *op. cit.*, p.42.

[36] *Id*., "Marx – estatuto ontológico e resolução metodológica", *op. cit.*, p. 368.

[37] MARX, Karl. *A ideologia alemã*, *op. cit.*, pp. 97-8.

[38] CHASIN, José. "Marx – estatuto ontológico e resolução metodológica", *op. cit.*, pp. 367-8.

Assim sendo, o que é contingente (histórico), o estado moderno, pode aprofundar a crença *ontopositiva* da politicidade, qual seja, que o estado é a esfera determinante da vida social; o estado como esfera da autodeterminação do homem ou de sua generidade abstrata; ou que na esfera política encontram-se a explicação e a resolução das carências sociais, resultando, portanto, na ilusão de que, pelo aperfeiçoamento do estado ou da política, é possível resolver problemas cuja determinação é social. E aí estamos imersos no terreno próprio do politicismo, que acaba tratando o estado como instância separada ou paralela à sociedade civil, em verdade fragmentando e desnaturando a totalidade social; a economia, atividade essencial e vital da existência humana, é convertida em *fator*, e a política, ou o estado, em agente social apartado da sociedade civil e das classes, com poder para engendrar interesses próprios.

A ilusão politicista, supondo que a mudança na forma e qualidade do estado é a chave para resolução das carências sociais, propõe o aperfeiçoamento do estado e de suas instituições (cuja essência, em verdade, é ser agente do capital). Nessa direção, algumas passagens das *Glosas críticas* evidenciam a natureza e os limites da concepção ontopositiva da politicidade, em sua feição mais radical; diz Marx que, nos momentos gloriosos da Revolução Francesa, "os próprios políticos radicais e revolucionários procuram o fundamento do mal não no *ser* do estado, mas numa determinada *forma de estado*, no lugar da qual eles querem colocar uma *outra* forma de estado". E arremata:

> O entendimento *político* é justamente entendimento da *política* enquanto pensa no *interior* dos limites da política. Quanto mais vivo e penetrante for, tanto mais incompetente é para compreender os males sociais. O período clássico do entendimento político é a Revolução Francesa. Muito longe de perceber no princípio do estado (a sociedade civil) a fonte dos defeitos sociais, os heróis da Revolução Francesa percebiam muito mais nos defeitos sociais a fonte dos males políticos (...). O princípio da política é a vontade. Quanto mais unilateral, quer dizer, pleno é o entendimento *político*, tanto mais ele acredita na *onipotência* da vontade, e tanto mais cego é em face dos limites *naturais* e espirituais da vontade, e assim incompetente também para descobrir a fonte dos males sociais[39].

Sendo assim, a concepção politicista desarma a determinação ontológica do político – ignora que o conteúdo da política é dado pela ordem material – e confere a ele dimensão e significado que não possui; ou, dito de modo mais preciso, conforme Chasin:

---

[39] MARX, Karl. *apud* CHASIN, José. "A sucessão na crise e a crise na esquerda", *in* CHASIN, José. *A miséria brasileira*: *1964-1994: do golpe militar à crise social*. Santo André. Estudos e edições Ad Hominem, 2000, pp. 255-256.

> O politicismo transgride os lineamentos ontológicos marxianos em dois pontos fundamentais: 1) reduz o complexo fundante a fator, empobrece e estreita sua manifestação, irradiação e responsabilidade pelo conjunto da formação; 2) desordena a lógica determinativa, não mais se tem a linha consistente de determinação, as relações determinativas passam a ser voláteis, arbitrárias ou fortuitas, tendendo sempre a predominar, em última análise, a determinação da política como determinação decisiva[40].

O politicismo, ao tratar o estado como instância separada da sociedade civil, ao desencarnar a política de suas determinações econômicas e sociais, passa a conceber o estado como uma instância que cria interesses próprios, que podem ou não coincidir com os interesses de classes. O politicismo é, então, a autonomização do político justamente porque desconsidera a totalidade da base social na qual a política se projeta e encontra a sua razão de ser, e é nesse sentido que "é um fenômeno simétrico ao economicismo"[41], pois, enquanto no último o poder está ausente, no politicismo desaparece a determinação material.

Uma das facetas desse procedimento (politicista) é desvincular luta econômica e luta política, ou seja, as perspectivas norteadas por essa concepção, assim como as atitudes que derivam dela, tratam esses dois polos não só de maneira autônoma, como exacerbam o universo da política. A luta política, uma vez que se desvencilha da esfera material, direciona-se para o ideal de perfectibilização das esferas políticas, para o aperfeiçoamento das instituições e dos próprios procedimentos, acabando por conferir a esse universo (no caso, o político) o poder de determinação e resolução das problemáticas sociais[42].

Ocorre que a política – como expressão da usurpação das energias humanas e vitais, que possui, portanto, uma determinação ontonegativa – não pode expressar as melhores qualidades humanas, pois é justamente o resultado das debilidades sociais – expressão necessária da usurpação social pelo capital – de modo que não será nessa esfera que a autodeterminação humana pode se pôr. Nessa direção, tomando como exemplo as elucidações presentes em *A questão judaica*, Marx, ao explicitar os vários limites e contradições da emancipação política (tendo, inclusive, como referência, o seu momento mais auspicioso, a

---

[40] CHASIN. José. Ad hominem – Rota e prospectiva de um projeto marxista, *op. cit.*, p. 39.

[41] *Id.* "'¿Hasta Cuando?' A Propósito das Eleições de Novembro", *in* CHASIN, José. *A miséria brasileira*: *1964-1994: do golpe militar à crise social*, *op. cit.*, p. 123.

[42] Cabe atentar que esses são os traços mais gerais da problemática da politicidade e do fenômeno do politicismo; contudo, tendo em vista as variações e diferenças existentes entre as correntes políticas e filosóficas, o politicismo assumirá determinadas especificidades que apenas poderão ser apanhadas pelo exame da formação social – base na qual são engendradas as formações ideais – assim como da classe ou segmento social que o defende, questão esta que será desenvolvida na próxima seção ao tratar da via colonial de desenvolvimento do capitalismo brasileiro.

Revolução Francesa), mostra que, embora esta tenha libertado a sociedade dos limites e constrangimentos próprios da velha organização social – o que permitiu o desenvolvimento da sociedade civil e do estado moderno –, assegurou ao estado as condições para o seu pleno desenvolvimento, mas não assegurou aos homens a libertação dos seus próprios grilhões. Dessa forma, assevera Marx:

> não nos deixemos enganar sobre as limitações da emancipação política. A cisão do homem na *vida pública* e na *vida privada,* o deslocamento da religião em relação ao estado, para transferi-la à sociedade burguesa, não constittui uma fase, mas a consagração da emancipação política, a qual, por isso mesmo, não suprime nem tem por objetivo suprimir a religiosidade real do homem[43].

Isso ocorre precisamente porque a emancipação política é a expressão de uma base social limitada e contraditória; o desenvolvimento contraditório do capital impulsiona o domínio do homem sobre a natureza e o desenvolvimento das forças produtivas, mas não gera o domínio sobre as forças sociais que foram engendradas. A dominação que se instaura sob o capital já não é mais, pois, a expressão da subordinação do homem à natureza (ou a comunidade natural), mas uma forma de dominação na qual ele está subsumido às forças por ele mesmo criadas, de modo que a dimensão genérica do homem se separa dele e se plasma na forma do capital e do estado. A emancipação política, portanto, não abole os constrangimentos da vida humana sob a nova sociedade (capital), mas os garante ao expressar a cisão entre vida pública e vida privada, na qual a sociedade política – do cidadão, do homem público –, esfera dos "interesses gerais", erige-se como garantidora dos interesses particulares da sociedade, de modo que a emancipação política é precisamente a subordinação da sociedade política aos interesses (privados) da sociedade civil.

Assim, por mais que o estado ou a política adquira uma forma democrática será sempre a expressão dos constrangimentos sociais, uma vez que está posto sobre a clivagem entre sociedade e poder (estado). De sorte que,

> O mínimo a que somos elevados pela determinação ontonegativa da politicidade, configurada por Marx, é à percepção de que a prática política é por natureza irresolutiva, de modo que é uma ilusão castradora assentar sobre a mesma a esperança de que as questões humano-societárias possam por seu meio ser efetivamente resolvidas[44].

---

[43] MARX, Karl. *A questão judaica*. São Paulo, Moraes, 1991, p.29.

[44] CHASIN. José. Ad hominem – Rota e prospectiva de um projeto marxista, *op. cit*., p. 43.

Depreende, então, que a democracia, embora seja uma forma política mais flexível, é uma expressão política que formaliza a liberdade e a igualdade, constituindo expressão de uma liberdade limitada e contraditória, que mantém intactas as bases da desigualdade, origem de todos os males sociais. Nesse sentido, a emancipação política, por mais sofisticada que seja, "pertence ao anel perpetuador da totalização recíproca entre sociedade civil e estado" e "enquanto tal expressa nexo e lógica que provém de algo situado para além de sua simples figura de canal e contorno"[45]. Ou seja, na medida em que a política está assentada na dissociação entre estado e sociedade civil, na separação entre os homens e suas forças sociais, a forma política democrática não pode romper aquele "anel perpetuador", mas apenas reflexioná-lo.

É nessa direção que o entendimento do politicismo, expressão ideal contraposta a essa descoberta ontológica da politicidade, implica o desvendamento da própria natureza da política, uma vez que as várias expressões do politicismo não decorrem de um mecanismo puramente ideal desvinculado do modo de ser dos homens, mas encontram sua base real na própria sociabilidade humana.

Isso significa, ainda conforme a interpretação de Chasin, que uma prática que leve à superação de uma base social limitada implica uma "metapolítica", isto é, uma prática que visa à própria superação da política. Nesse sentido, vale lembrar algumas passagens de *A miséria da filosofia*, quando Marx discute as condições materiais e subjetivas nas quais se operaria a revolução social, assim como o papel da "classe oprimida", afirmando que,

> A organização dos elementos revolucionários como classe supõe a existência de todas as forças produtivas que poderiam se engendrar no seio da sociedade antiga. (...) Isto significa que, após a ruína da velha sociedade, haverá uma nova dominação de classe, resumindo-se em um novo poder político? Não". E, de modo categórico: "A classe laboriosa substituirá, no curso de seu desenvolvimento, a antiga sociedade civil por uma associação que excluirá as classes e seu antagonismo e não haverá mais poder político propriamente dito, já que o poder político é o resumo oficial do antagonismo na sociedade civil[46].

Por ser a política (forma "inessencial" do homem) a expressão da usurpação das energias sociais é que Marx contrapõe a emancipação política à emancipação humana, contraposição que resulta de sua crítica radical ao capital e à política. O ponto de partida,

---

[45] *Id*. Democracia política e emancipação humana. *Ensaios Ad hominem*, 1, tomo III, Política. Santo André, Ad Hominem, 2000, p. 97.

[46] MARX, Karl. *A miséria da filosofia*. São Paulo, Global Editora, 1985, pp.159-160.

portanto, da emancipação humana, como processo de autoconstrução, conscientemente orientada por meio da atividade essencial do homem (o trabalho) é a superação do capital e da política. Assim a autodeterminação humana não se daria por meio do aperfeiçoamento da política, expressão das próprias debilidades encarnadas de uma dada formação social limitada, mas,

> Somente quando o homem individual real recupera em si o cidadão abstrato e se converte, como homem individual, em *ser genérico*, em seu trabalho individual e em suas relações individuais; somente quando o homem tenha reconhecido e organizado suas 'forces propres' como forças sociais e quando, portanto, já não separa de si a força social sob a forma de força política, somente então se processa a emancipação humana[47].

Essa assertiva não significa, saliente-se, abrir mão da prática política, mas, reconhecendo os seus limites, ir para além dela – o que implica uma prática revolucionária que recupere as energias humanas usurpadas ou as forças sociais que foram alienadas à política e, assim, reconhecendo-as como suas próprias potências, autodeterminar-se como individualidade humana.

Cumpre ressaltar dois aspectos que essas breves alusões ao pensamento marxiano exigem. Primeiro, o reconhecimento do caráter ontonegativo da politicidade não significa, evidentemente, negligenciar uma ação transformadora, como se a superação do capital decorresse de um movimento imanente a este. O capital cria as suas próprias contradições, assim como o agente que permite a sua superação, que requer uma ação prática conscientemente orientada para essa finalidade. Segundo, há em Marx uma clara distinção entre revolução política e revolução social. A primeira, como movimento inicial cuja tarefa principal é a destruição das relações existentes, quais sejam: a supressão da propriedade privada e do estado; mas, se a esse movimento inicial cabem as tarefas negativas, à *revolução social*, cujo objetivo central é a emancipação humana, cabem as tarefas de construção a partir da recuperação daquelas energias humanas que foram usurpadas à política, isto é, a emancipação humana pressupõe uma atividade voltada precisamente para a genuína construção do homem.

Essa distinção entre emancipação política e emancipação humana é crucial, embora não exclusivamente, para a compreensão da configuração social dos países pós-capitalistas (o chamado socialismo real). Não se trata de trazer à tona, aqui, a ampla discussão que esse tema

---

[47] *Id*. *A questão judaica*, *op.cit*., p. 52.

já suscitou, mas apenas assinalar alguns aspectos daquela distinção que, por sua vez, estão na raiz do desmoronamento do leste europeu[48].

3. As determinações da particularidade das sociedades pós-capitalistas

Consignamos, não por acaso, a interpretação de J. Chasin, que já em 1983[49], bem antes do desmoronamento do leste europeu, decifrou a determinação da particularidade das formações sociais pós-capitalistas, alertando para a atrofia estrutural e insustentável daqueles países, cuja particularidade consistiu na supressão da propriedade privada e dos seus proprietários e, portanto, do capitalismo, por meio de uma revolução política. Mas esta, em decorrência da ausência das condições objetivas necessárias[50] (problema este já detectado por Lênin), não pode efetivamente ser ultrapassada por uma revolução social e, pois, avançar no processo de apropriação social dos meios de vida, conservando, assim o capital, contudo, sob uma forma particular: "capital coletivo não social". Essa forma de capital é administrada pelo estado, que não somente é mantido como agigantado (burocracia), em decorrência das próprias carências e debilidades sociais dessa formação societária.

Não é possível aqui expor o conjunto de mediações feitas por Chasin, que sempre teve como referência os textos de Marx, como por exemplo, a distinção entre capital e capitalismo, que é resgatada pela recuperação da própria evolução histórica do capital, distinção esta que permitiu ao autor determinar a particularidade das formações societárias pós-capitalistas, que suprimiram a propriedade privada e os capitalistas individuais, portanto, o capitalismo, mas se mantiveram regidas pelo capital. Contudo, vale registrar a recuperação de outro elemento crucial no pensamento de Marx para a decifração dessas sociedades que foram incapazes de suprimir o capital: a ausência de condições objetivas para uma possível transição socialista, que foram apontadas por Marx há mais de um século – o

[48] O leste europeu se inscreve na consolidação da mundialização do capital, ao final dos anos oitenta, quadra esta na qual se colocam os imperativos e desafios diretamente relacionados com o tema deste trabalho.

[49] CHASIN, José. Marx - da Razão do Mundo ao Mundo Sem Razão, *op., cit.* Ano este do centenário da morte de Marx . Vale registrar que István Mészáros também, na década de 80, compreendia a existência de dois subsistemas do Capital: no ocidente, predominava a produção destrutiva do capital e, no leste, a manifestação do capital estagnado nos países pós-capitalistas. Contudo, aqui, estarão registradas apenas as referências do teórico brasileiro José Chasin.

[50] Condições objetivas indicadas por Marx para uma efetiva transição para o socialismo: um amplo desenvolvimento das forças produtivas, já que este "é um pressuposto prático, absolutamente necessário, porque, sem ele, apenas generalizar-se-ia a escassez e, portanto, com a carência recomeçaria novamente a luta pelo necessário e toda a imundície anterior seria restabelecida". MARX, Karl. *A ideologia alemã, op. cit.,* p. 50. Trata-se de indicar que a Rússia, que pertencia ao que Lenin chamava de *elos débeis da cadeia capitalista,* primeiro país a viver a experiência revolucionária, não reunia as referidas condições.

desenvolvimento das forças produtivas, que são impulsionadas pelo próprio capital. Ou seja, para uma possível e efetiva transição socialista, a caminho da autoconstrução humana, para que os homens pudessem inverter a lógica das coisas (a lógica do capital), acima aludida, (contra cuja dominação seja possível não apenas fazer uma revolução, mas transitar para além do capital) é preciso que se tenha produzido:

> a massa de humanidade como massa totalmente 'destituída de propriedade'; e que se encontre ao mesmo tempo em contradição com um mundo de riquezas e de cultura existente de fato - coisas que pressupõem em ambos os casos um grande incremento da força produtiva, ou seja, um alto grau de seu desenvolvimento, por um lado; este desenvolvimento das forças produtivas (que contém simultaneamente uma verdadeira existência humana empírica, dada num plano *histórico mundial* e não na vida puramente local dos homens) é um pressuposto prático, absolutamente necessário, porque, sem ele, apenas generalizar-se-ia a escassez e, portanto, com a carência recomeçaria novamente a luta pelo necessário e toda a imundície anterior seria restabelecida[51].

Portanto, superar a lógica do capital implica um movimento social que atenda, ao mesmo tempo, às necessidades fundamentais da sociedade e à autodeterminação do trabalho, duplo desafio este que pressupõe o desenvolvimento ou a criação das condições materiais. É decisivo, pois, que exista produção de riqueza num patamar no qual os homens possam não somente atender suas necessidades básicas, mas infinitamente engendrar novas por meio do controle social, isto é, homens livres e conscientes que tenham controle e domínio de suas atividades e que possam se desenvolver de maneira multifacética. Essas referências marxianas permitem constatar que aquelas formações sociais pós-capitalistas, dadas as condições objetivas que possuíam (determinadas pelo baixo padrão de acumulação do capital), foram incapazes "de ascender à *revolução social* propriamente dita, e através desta efetivar a arquitetônica de uma sociedade articulada para além da lógica do capital"[52], isto é, de fazer o "trânsito entre o estatuto organizador do capital e o estatuto organizador do trabalho"[53]. Por conseguinte, nas condições de penúria daquelas formações, "O guante do *trabalho morto* jugula o *trabalho vivo*"[54].

Todo o "segredo", portanto, consiste na suplantação do "capital, força social que cria

---

[51] *Id*., *ib*., p. 50.

[52] CHASIN. José. "A sucessão na crise e a crise na esquerda", *op*. *cit*., p. 185.

[53] *Id*., *ib*., p. 185.

[54] *Id*. Marx - Da razão do mundo ao mundo sem razão, *op. cit.*, p. 27.

riqueza"; se está não existe, inviabiliza a sua apropriação e controle sociais. Ou seja, conforme destaca Chasin, "se a chave da questão é a forma da apropriação do capital, como ter a posse social dele, se não está devidamente criado e o próprio imperativo é sua criação?[55] O que poderia ser a propriedade social do capital, nas condições de atraso, senão a perversa subdivisão da miséria?"[56]. Isto é, uma vez não dispondo das condições para transitar para o socialismo, *o que fazer* se, diante de tudo, era preciso garantir a vida e a sua reprodução?

Emerge, assim, uma "'apropriação' *Coletiva/Não Social*"[57], cuja gestão não é privada nem tampouco social (dada a impossibilidade nas condições de atraso), mas é feita por um "complexo dispositivo partidário/estatal/administrativo, que funcionalmente mantém e reitera nesta formação pós-capitalista a regência do capital"[58]. Nesse sentido, as críticas que atacam somente a burocratização erram o alvo, como destaca Mészáros[59], pois todo esse complexo pode desmoronar e, no entanto, permanecer de pé o sistema pós-capitalista, o capital.

Capital único, livre do mercado e livre dos vários proprietários privados, um sistema do capital, portanto, sem medida capitalista, que, na sua inferioridade produtiva estagnou, conformando um corpo sem parâmetro social, degenerado e degenerativo, de modo que a ausência de controle social (isto é, do trânsito para a regência do *trabalho vivo*, na direção, pois, "da renovação e ampliação do elenco de novas necessidades pelas quais o homem produz a si mesmo material e espiritualmente"[60]) não decorre do domínio burocrático daquele complexo, mas do baixo patamar das forças produtivas. Dessa forma, no lugar da autodeterminação do trabalho emerge uma "liberdade irresponsável da iliberdade". Ou seja, como explica Chasin:

> Livre do mercado mas escrava do trabalho morto, a força de trabalho é reduzida à irresponsabilidade, coisa fechada sobre si mesma, tanto menos responsável quanto menos satisfeita, isto é, quanto menos tenha a perder, sem que, por outro lado, perca o embrutecimento em situação mais favorável, uma vez que falecem aqui todas as bases de uma nova eticidade[61].

---

[55] Frise-se: o imperativo era a criação do capital industrial.

[56] *Id*., *ib*., p. 31.

[57] *Id*., *ib*., p. 31.

[58] *Id*., *ib*., p. 32.

[59] MÉSZÁROS, István. *Para além do capital*. São Paulo, Boitempo, 2002, p. 98.

[60] CHASIN, José. "Sucessão na crise e a crise na esquerda", *op*. *cit*., p. 190.

[61] *Id*. Marx - Da razão do mundo ao mundo sem razão, *op*. *cit*., p. 14.

Eis alguns dos limites, expressos nas formações sociais pós-capitalista, da revolução política, que, embora auspiciosa em seus objetivos ulteriores, fora incapaz de encontrar a rota da revolução social, isto é, o caminho da autoconstrução humana. De sorte que seu fracasso não decorre da monstruosidade do poder político que engendrou, mas este é que decorre de sua irrealização. Isto é,

> A tragédia da irrealização das transições intentadas é que gerou o poder político oceânico e odioso do pós-capitalismo, e com ele um falso problema, pois, tanto quanto é absurdo supor a existência de socialismo sem liberdade, é uma simples contradição nos termos falar em socialismo democrático, ou seja, em um socialismo que se encontra apenas com a liberdade política, ou, pior ainda, que possa se rebelar através dela[62].

A crise do capital estagnado decorre, assim, de sua incapacidade de "realizar a acumulação ampliada, na magnitude, velocidade e ritmo requeridos paulatinamente pela formação social a que está integrado", tanto do ponto de vista das demandas de sua população quanto "das exigências intrínsecas ao desenvolvimento das forças produtivas", de sorte que o "conjunto dos países pós-capitalistas perde, assim, ao mesmo tempo, a batalha interna do desenvolvimento e a competição tecnologia em nível mundial"[63].

A *Glasnost* e *Perestroika,* implantadas pelo governo Gorbachev em 1985-1987, foram o atestado do fracasso das experiências iniciadas em 1917 e deram início à retomada do chão social próprio e natural do capital, o mercado. De modo que não se está diante de um fracasso do socialismo, mas de uma tentativa; contudo, como as formações pós-capitalistas sempre foram identificadas com socialismo, o seu desmoronamento, que encerra o processo de mundialização do capital, reforçou a crença na perenidade do capital.

A morte da esquerda, o predomínio contemporâneo da concepção ontopositiva da politicidade, que tanto matizou boa parte das críticas ao sistema soviético[64] quanto influiu

---

[62] *Id*. "Sucessão na crise e a crise na esquerda", *op*. *cit*., p. 211.

[63] *Id*., *ib*., pp. 190-191. Mandel assinala que, a partir da década de 70, os países do leste têm necessidade cada vez maior de importação de bens de produção e outras mercadorias dos países imperialistas, cujos custos são maiores em comparação aos produtos que podiam exportar. De modo que o baixo padrão de produção dos países pós-capitalistas impunha necessidade de relações comerciais com o resto do mundo avançado, evidentemente em condições desiguais, o que fazia reverberar, tanto interna como internacionalmente, a crise da dívida externa, que se acentuou no final da década de 80, a tal ponto que foi considerada pelo FMI e Banco Mundial como insolvente. *In* MANDEL, Ernest. *A crise do capital*. São Paulo, Ensaio, 1990, especialmente capítulo IV. Sobre esse tema, há o trabalho de Kurz, que aborda dados importantes sobre a crise do leste: KURZ, Robert. *O colapso da modernização: da derrocada do socialismo de caserna à crise da economia mundial*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993.

[64] Como, por exemplo, a teoria do totalitarismo.

sobre aquela, (e, com efeito, o desconhecimento da diferença qualitativa entre revolução política e social) assim como a vasta e diversa produção teórica contemporânea da negação da natureza histórica da razão, com o que se nega o próprio ser ativo do homem, atestam que a hegemonia do capital a que se assiste não se pôs apenas em decorrência dos seus próprios méritos.

Como aludido, a política, na acepção marxiana, é ontonegativa, uma vez que pela sua origem e essência é a usurpação das energias sociais. Enquanto tal, ela é sempre a expressão de uma situação limitada e contraditória. Fato que conduz a investigação da própria natureza da política e da democracia ou das formas de representação política, e da incontornável questão da emancipação humana.

Entretanto, o que temos assistido, a partir da derrocada do chamado socialismo real, que culminou com outros fracassos e insucessos das lutas do trabalho, desde 1848 (cujas experiências escapam por inteiro aos propósitos do presente trabalho) e a aceleração da mundialização do capital, que reproduz em escala planetária as formas estranhadas da existência humana, é que essas experiências, ao invés de favorecerem a reposição da incontornável questão da emancipação humana, são renegadas ao esquecimento. Em seu lugar erige-se com força cada vez maior a crença *ontopositiva* da politicidade e da perenidade do capital. No lugar de ter essas experiências históricas como referência de elucidação da falência da política, enquanto instância resolutiva das carências sociais, tem-se a crença na ilusão politicista – na crença na política como esfera determinante e resolutiva das carências sociais. No lugar da elucidação do caráter social e metapolítico da revolução social, que tem como finalidade a emancipação humana, temos a crença na política como esfera da autodeterminação do homem. Enfim, ao invés de se reconhecer nessas experiências a comprovação do caráter limitado e estranhado da democracia, enquanto forma política, temos a reafirmação do ideal liberal democrático como padrão de liberdade social e, no lugar de intentar a superação da política, temos o ideal de sua perfectibilização.

4. Desafios da pesquisa: origem e urgência histórica

A preocupação que norteou este trabalho foi a de investigar a natureza da reinserção internacional do Brasil durante o governo Cardoso, cuja política externa buscaria, segundo os seus mentores, a promoção dos interesses nacionais via ampliação da participação do Brasil na realidade mundial. Para tanto, buscou-se apreender, nesta pesquisa, as condições estruturais nas quais a diplomacia presidencial procurou alcançar aqueles intentos por meio da

análise da particularidade de objetivação do capitalismo no Brasil e do exame do processo de reestruturação do aparato produtivo da economia brasileira a partir da década de noventa. A estratégia da política externa do governo Cardoso é investigada, especialmente, nos discursos proferidos pelo presidente em seu exercício da diplomacia presidencial.

Esta pesquisa, centrada na inserção internacional do Brasil, é um desdobramento de nosso trabalho de mestrado[65], que investigou o pensamento político de Fernando Henrique Cardoso, por meio de sua produção teórica e de seus discursos na senatoria a partir da segunda metade da década de 1970 até princípios dos anos noventa - período que compreende a sua oposição à ditadura militar até o momento imediatamente anterior a sua escalada à presidência da república. As inquietações que levaram, em momentos diversos, às duas propostas de pesquisa emergem de um agrupamento político e de estudo (grupo Ensaio) do qual fazíamos parte, que nasceu em meados dos anos oitenta, pela iniciativa de J. Chasin, editor da antiga *Revista ensaio*. A necessidade de analisar o sociólogo paulista integrou uma vasta investigação, em grupo, de um conjunto de autores e teorias, como a do populismo, da dependência, da marginalidade e do autoritarismo – que constituíram o que Chasin costumava designar "analítica paulista"[66]. Tal proposta impunha-se como urgência histórica de elucidação da realidade brasileira, à época marcada pela transição do bonapartismo em crise para a institucionalização autocrática burguesa. Nesse trânsito verificava-se um comportamento oposicionista que, conforme aquele autor, privilegiava, na luta contra a ditadura militar, as franquias democrático-institucionais, ficando, dessa maneira, no interior do ardil politicista burguês, *et pour cause* distante de um projeto de organização das massas articulado com uma alternativa econômica da perspectiva do trabalho que visasse a romper com as bases materiais da estrutura de dominação autocrática[67].

A investigação do pensamento político de Fernando Henrique Cardoso[68] deixara claro que, ao contrário do que era frequentemente divulgado pela academia e meios de comunicação no Brasil, nos anos noventa, o sociólogo presidente mantinha a mesma

---

[65] JUVENCIO SOBRINHO, Maria. *O pensamento político de Fernando Henrique Cardoso*: autoritarismo e democratização (1972-1992). Dissertação (Mestrado) apresentada ao Departamento de CiênciaPolítica da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2003. Disponível em: http://cutter.unicamp.br/document/?code=vtls000305029>

[66] Ainda que tenha se deparado com uma série de obstáculos, desse amplo projeto de investigação foram efetivados vários trabalhos. A proposta aqui delineada não apenas a eles se vincula, mas se beneficia de alguns deles, sobretudo das decisivas contribuições de Chasin, que, em sucessivos esforços, desde os anos 60, deixou-nos importantes materiais, a maioria publicada na antiga *Revista ensaio* e em *Estudos e Edições Ad hominem*.

[67] A questão da autocracia burguesa no Brasil será analisada no capítulo V deste trabalho.

[68] JUVENCIO SOBRINHO, Maria. O pensamento político de Fernando Henrique Cardoso, *op., cit*.

concepção política construída nas décadas anteriores: tanto o politicismo que matizou as suas interpretações acerca da realidade brasileira, quanto as proposituras daí decorrentes, entre elas, a de que o caminho para o desenvolvimento e a modernização do país era o da internacionalização.

Enquanto a primeira pesquisa buscava analisar o pensamento político de um dos principais expoentes da oposição à ditadura militar, esta, dando continuidade àquela, procura deslindar a fase aberta com a reinserção internacional do Brasil a partir dos anos noventa. As duas pesquisas abarcam dois momentos distintos da realidade brasileira, todavia, estruturalmente umbilicados, cujas contradições não remontam somente à luta contra a ditadura militar, mas às vicissitudes da objetivação do capitalismo no Brasil, cujos principais nódulos serão recuperados no quinto capítulo deste trabalho, a fim de evidenciar o caminho que desemboca na fase que se abriu com o Plano Real e a reinserção internacional subsequente. Uma vez que uma parte do presente trabalho está centrada na análise do exercício da diplomacia de Fernando Henrique Cardoso, na próxima seção desta introdução será exposto, sumariamente, o seu pensamento político, remontando algumas fases de sua trajetória teórica e política. Nas seções seguintes, ainda desta introdução, será feito um breve balanço do debate em torno da reinserção internacional sob o governo Cardoso destacando alguns problemas que o presente trabalho procura enfrentar.

5. O politicismo de Fernando Henrique Cardoso

O conjunto de pronunciamentos do presidente Cardoso, publicados, à época, na imprensa nacional e internacional, revela o grau de otimismo com o qual o estadista brasileiro tratava o ambiente econômico, político e cultural que emergiu ao final dos anos oitenta. A globalização, evocada na maior parte dos seus discursos, notadamente durante o seu primeiro mandato, é vista como um processo irreversível, mas que traz em seu bojo uma série de benefícios: gera novas formas de vida e abre possibilidades de desenvolvimento e modernização na periferia do sistema. Essa proposição articula-se, assim, com uma dada interpretação da realidade mundial para a qual a aceleração da globalização e a derrocada do socialismo real, ao final dos anos oitenta, confluíram com uma mesma perspectiva, isto é, a perspectiva de um mundo mais civilizado e humanizado, que abre mão da revolução, mas não da economia de mercado, pois esta é inamovível. Essa interpretação, atrelada ao acompanhamento que Cardoso faz da realidade nacional, desde o final do processo constituinte, fá-lo postular que não haveria outra alternativa ao Brasil senão adequar-se à

chamada nova ordem mundial. Nesse sentido, Cardoso e os defensores de sua política externa e das políticas de liberalização e desregulamentação que foram tomadas a partir de 1994 partem, também, do pressuposto de que o chamado modelo desenvolvimentista levou à estagnação do processo de desenvolvimento[69] e da integração latino-americana, de modo que se trataria de remover o "legado da Era Vargas" e fazer os ajustes internos necessários à globalização, cuja dinâmica e força, se de um lado, restringem a atuação dos estados nacionais - uma vez que inviabilizam propostas de desenvolvimento econômico nacional e excluem uma grande parcela das economias dependentes incapazes de se integrar a elas - de outro, oferecem uma abundância de capital, da qual podem tirar proveito algumas economias periféricas[70]. De sorte que, não há, da parte de Cardoso, qualquer intencionalidade de forjar uma política externa contrária às forças inexoráveis da globalização. As reformas direcionadas à liberalização, desregulamentação e internacionalização da economia brasileira, entendidas como imperativos para modernização e a sobrevivência nacional[71], são os pressupostos básicos do exercício da diplomacia do governo Cardoso.

Oportuno salientar que tal propositura vem na esteira dos trabalhos de investigação do sociólogo paulista, que sempre acreditou que a solução para o desenvolvimento nacional passava, necessariamente, pela internacionalização da economia, isto é, sempre viu, como caminho "possível" para o país, sua associação ao capital externo, ainda que sob o primado da "modernização conservadora", que reitera as mazelas sociais do passado. Ou seja, jamais divisou uma alternativa para o país ancorada na perspectiva do trabalho. A derrota dos agrupamentos de esquerda e do nacionalismo, em 1964, reforçou essa propositura, e a mundialização do capital, completada pela queda do leste europeu, levou-o a descartar inteiramente a problemática emancipatória de suas reflexões.

O acompanhamento da dinâmica da economia mundial é feito por Cardoso desde os seus primeiros trabalhos acerca das principais mudanças e inflexões da realidade nacional e

---

[69] Nessa linha de interpretação, favorável a liberalização e desregulamentação da economia brasileira, encontram-se autores como GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, Maurício Mesquita (orgs.) *A economia brasileira nos anos 90*. 1 ed. BNDES, Rio de Janeiro, 1999; BARROS, José Roberto Mendonça de; GOLDENSTEIN, Lídia. "Economia competitiva, solução para a vulnerabilidade", *in* REIS VELLOSO, João Paulo, (coord.) *O Brasil e o Mundo no limiar do novo século*. Rio de Janeiro, Olympio, 1998.

[70] Ver, por exemplo, a respeito, CARDOSO, Fernando Henrique. "Relações norte-sul no contexto atual: uma nova dependência?" *in* BAUMANN, Renato. *O Brasil e a economia global*. Rio de Janeiro, Campus, 1996; Entrevista de Fernando Henrique Cardoso concedida ao Caderno Mais!, *Folha de S. Paulo*, 13/10/96.

[71] Como afirmara Cardoso, "Daí a importância de nós termos um papel internacional, porque a capacidade de manter essa influência nacional depende de nossa projeção internacional. Se ficar fechado, morreu", *in* Estamos reorganizando o capitalismo brasileiro. Entrevista de Fernando Henrique Cardoso com Brasilio Sallum Jr.. *Lua Nova*. São Paulo, n. 39, 1997.

latino-americana, que, por sua vez, estiveram submetidas a amplas transformações socioeconômicas e políticas da economia mundial. Ao mesmo tempo em que procurou dar conta dessas mudanças, também dialogou com as vertentes teóricas de sua época, buscando, frequentemente, um posicionamento crítico em relação a elas[72]. Procurou, assim, refletir e responder a questões candentes do pré-64, quando grassava - especialmente no âmbito do Partido Comunista e no seio do ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros. ISEB[73], em que pesem as diferentes angulações entre essas agremiações - a perspectiva de capitalismo autônomo. Os comunistas, apoiados numa abordagem, de cunho etapista, do desenvolvimento econômico brasileiro, supunham que, antes da emergência do socialismo, seria necessário que o país passasse por uma revolução democrático-burguesa, processo que implicaria uma luta contra o imperialismo, uma ampliação das forças produtivas e do mercado interno, uma reforma agrária, enfim, a realização das etapas clássicas da formação do verdadeiro capitalismo (industrial), rompendo, assim, com os supostos restos feudais da formação econômico-social brasileira[74], de sorte que o travejamento desse processo pressupunha uma aliança entre trabalhadores e burguesia nacional. Cabe lembrar que o repúdio a essas teses do PCB já eclodira no interior do partido, pela voz isolada de Caio Prado Jr., um dos primeiros – e talvez o mais importante – intelectuais de esquerda a fazer a crítica às imputações teóricas e políticas dos comunistas à realidade brasileira, cuja gênese e configuração colonial, para o autor, apreendidas em suas investigações desde a década de trinta, determinaram a particularidade da formação social brasileira, facultando a inexistência de uma burguesia nacional e anti-imperialista[75].

Num campo teórico diverso de Caio Prado, Cardoso procura desvendar, na investigação que resultará a sua tese de livre docência[76], o caráter estrutural da burguesia

---

[72] Entre outras obras do autor, ver CARDOSO, Fernando Henrique. *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil.* São Paulo, Difel, 1972 e *Id*. *Autoritarismo e Democratização.* Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

[73] Uma análise da versão nacional-desenvolvimentista ou, mais precisamente, da ideologia forjada no interior do Instituto Superior de Estudos Brasileiros, criado em 1955 e extinto em 1964, foi feita por TOLEDO, Caio Navarro de. *Iseb: Fábrica de ideologias*. São Paulo, Ática, 1977.

[74] A principal referência é Nelson Werneck Sodré, conforme, *História da burguesia brasileira*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira,1964, entre outros trabalhos do autor.

[75] Uma síntese de suas críticas a esquerda brasileira foi publicada em 1966, PRADO Jr. Caio. *A revolução brasileira*. 7 ed. São Paulo, Brasiliense, 1987.

[76] CARDOSO, Fernando Henrique. *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil, op. cit.* Esta pesquisa nasce no âmbito do projeto *Economia e Sociedade* de Florestan Fernandes, cujo contexto da época foi

nacional, remontando os momentos de transformação da vida social brasileira antes do golpe de 64, especialmente o período entre JK e João Goulart. Constata que a burguesia brasileira, em função do caráter recente da formação social do setor industrial, não se constitui como força político-social hegemônica em relação aos segmentos tradicionais, nem apresenta disposição para lutar, com o apoio das classes trabalhadoras, contra os interesses do capital estrangeiro. Em vez disso, a burguesia industrial opta por ser sócia menor do capital internacional[77]. A partir desse trabalho, o problema do desenvolvimento no Brasil está resolvido para Cardoso, visto que a presença do capital externo garantirá a sua continuidade e consolidará o padrão de desenvolvimento capitalista associado. Todavia, dado o contexto social e político do pré-golpe de 64, o autor parece nutrir certa expectativa em relação a eventuais inflexões, pois finaliza o trabalho indagando sobre a capacidade das massas urbanas "para levar mais adiante a modernização política e o processo de desenvolvimento econômico do país. No limite a pergunta será então, subcapitalismo ou socialismo?". Com a nova etapa do desenvolvimento capitalista no Brasil, a partir da ditadura militar, o auto exílio, a experiência no Chile, com as discussões na e sobre a Cepal[78], Cardoso se desvencilha definitivamente daquelas titubeações e, na fase subsequente, na qual se destaca a produção *Dependência e desenvolvimento na América Latina*[79], junto com Enzo Faletto, estrutura-se definidamente sua análise sobre o padrão de desenvolvimento dependente associado e, portanto, seu afastamento de qualquer questionamento acerca da viabilidade de sua superação.

Não é ocaso, aqui, de retomar o amplo debate que matizou a produção de DDAL, especialmente no âmbito da Cepal[80], em suas distintas angulações analíticas e propositivas,

---

remontado por Martins em "Sociologia e militância: Entrevista com José de Souza Martins". *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 11, n. 31, set./dez. 1997.

[77] CARDOSO, Fernando Henrique. *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil, op. cit.*, p. 160.

[78] CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina, criada na década de 40 e sediada no Chile, é um órgão ligado à ONU. Desenvolvida a partir das ideias de Raul Prebisch (1901-1986), contou com muitos intelectuais da América Latina, entre eles, Celso Furtado, que também a presidiu. Foi no bojo das discussões da Cepal que Fernando Henrique produziu com Faletto, *Dependência e desenvolvimento na América Latina*.

[79] CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Ensaio de interpretação sociológica. 7 ed. Rio de Janeiro, LTC, 1970. A partir de agora essa obra será referida como DDAL.

[80] Sobre as teorias da dependência, ver GOLDENSTEIN, Lídia. *Repensando a dependência.* Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1994; QUARTIM DE MORAES, Joaquim. "El 'status' teórico de la noción de dependência", *in Dependencia y estructura de clase en América Latina.*Buenos Aires/Argentina, 1975; TRASPADINI, Roberta. *A Teoria da (inter)dependência de Fernando Henrique Cardoso.* Rio de Janeiro, Topbooks, 1999; em especial, a pesquisa de COTRIM, Ivan. *Capitalismo dependente em Fernando Henrique Cardoso*, dissertação de mestrado,

mas de assinalar que Cardoso buscava concretar a especificidade das economias da América Latina.

Com base na concepção, segundo a qual a esfera política guarda certa autonomia nas estruturas dependentes das sociedades latino-americanas – ou mais precisamente de que a política encerra uma dimensão relativamente autônoma que permite reorientar o processo de desenvolvimento socioeconômico da sociedade[81] -, Cardoso impugna as interpretações que ficavam circunscritas à dominação dos países centrais que, em geral, dariam guarida às proposições de cunho nacionalista e revolucionário, para apreender a realidade latino-americano.

Propondo, assim, uma ótica distinta da do debate latino-americano, tal como se dava até então, Fernando Henrique defende, em DDAL, uma análise que respeite a dinâmica interna das sociedades latino-americanas. A América Latina não poderia ser tomada como configuração histórica única e homogênea das determinações dos países centrais, uma vez que não haveria conexão imediata entre situação de dependência e os "centros autônomos de decisão". Ao lado dos condicionamentos externos existem variáveis internas relativas aos objetivos e interesses de grupos de classes que podem, em determinados momentos – como JK e a ditadura militar –, coincidir com os interesses do capital externo[82], de maneira que, segundo Cardoso, alguns países em situação de dependência, nesses momentos, não estavam fadados ao estagnacionismo e conseguiram se reorganizar internamente e se desenvolver.

A partir da segunda metade da década de cinquenta, a integração com o mercado internacional reconfigura, então, a situação de dependência, instaurando o desenvolvimento dependente associado, que, embora desenvolvesse um mercado interno restrito e aumentasse a exclusão social – o que é peculiar às situações de dependência –, leva ao investimento externo, ao desenvolvimento e a modernização[83]. Portanto, ainda conforme Cardoso, a possibilidade ou não de desenvolvimento não depende única e exclusivamente das condições econômicas existentes, mas do "jogo de poder que permitirá a utilização em sentido variável dessas 'condições econômicas'"[84]. É assim que a correlação de forças que emergiu em 1964

Unicamp, 2001, que abarca a primeira fase da produção teórica de Fernando Henrique Cardoso e contempla o debate travado em torno desse tema, incluindo as polêmicas entre Cardoso, José Serra e Ruy Mauro Marini.

[81] Como afirma, em 1969, "o domínio da política se perfilava como esfera relativamente autônoma no processo de mudança social. Enfim, desenvolvimento e independência nacional não provaram ser dimensões correlatas", CARDOSO, Fernando Henrique. *Mudanças sociais na América Latina.* São Paulo, Difel, p. 15.

[82] CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento, op., cit.,* p. 21.

[83] *Id., ib*., p. 127.

consolida o padrão de desenvolvimento dependente associado.

Cardoso não trata o padrão de dominação instaurado no Brasil a partir de 1964 como ditadura, mas sim como "regime burocrático-autoritário"[85]. Avalia que os militares operaram mudanças favoráveis à industrialização do país, pois dissolveram o antigo sistema político, cujos empecilhos dificultavam a associação entre estado, empresas nacionais e os trustes internacionais, em patamares mais avançados, num momento oportuno de expansão do capitalismo mundial. De maneira que os militares aplicaram políticas condizentes com os setores mais dinâmicos da burguesia, em suas faces local e estrangeira, introduziram critérios de "racionalidade e competência", modernizaram o estado, aprofundaram então o processo de internacionalização da economia sob aquele padrão de acumulação instaurado durante o governo JK, consolidaram, enfim, o capitalismo dependente-associado. A intervenção militar teve, portanto, "consequências revolucionárias"[86], precisamente porque colocou a economia em compasso com o padrão de desenvolvimento capitalista mundial, reintegrando-a à economia mundial.

Não raro, Cardoso confere atributos positivos à intervenção militar, salientando, à época, que a economia brasileira "se expande com força e que dá um lugar ao sol (enquanto estiver crescendo e enquanto houver demanda externa sustentada) para todos"[87]. Embora reconheça, sob determinados aspectos, que o processo de internacionalização do mercado interno é excludente para as massas populares, já que mantém uma configuração elitista e concentracionista do mercado[88], Cardoso objeta que a base de sustentação dessa fase de acumulação econômica seja exclusivamente a política salarial restritiva ou a superexploração da força de trabalho, e defende que essa sustentação se dá pela competição oligopólica internacional (baseada na extração da mais-valia relativa e não na superexploração da jornada de trabalho[89]) que leva ao investimento na periferia e à utilização de novas tecnologias[90]. Ou

---

[84] *Id.*, *ib*., p. 142.

[85] Trata-se de uma definição incorporada por Cardoso, mas que já havia aparecido em LINS, Juan, "The Future of an Authoritarian Situation of the Institutionalization of an Aurhoritarian Regime: The Case of Brazil", *in Authotitarian Brazil: Origins, Policies and Future.* New Haven: Yale University Press, 1973 e que fora muito difundida por O'DONNELL, Guilherme. "Modernization and bureaucratic authoritarianism: studies in south american politics", 1973.

[86] CARDOSO, Fernando Henrique. *O modelo político brasileiro* e outros ensaios. 3 ed. São Paulo, Difel, 1977, p. 71.

[87] *Id*. A*utoritarismo e Democratização, op. cit.*, p. 49.

[88] *Id*. *Perspectivas – ideias e atuação política*. GRAEFF, Eduardo P. (org.). Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983, p. 31.

seja, o padrão de desenvolvimento dependente-associado daí decorrente levou à expansão do mercado interno, mediante o consumo interempresas, de setores públicos, de automóveis e eletrodomésticos, assim como de bens de salário, garantindo, pois, a continuidade do processo produtivo[91]. Sendo assim, segundo Cardoso, o pilar de sustentação do capitalismo dependente não reside na superexploração da força de trabalho. Vale lembrar que esse posicionamento de Cardoso constitui-se num dos principais motes de sua polêmica com Rui Mauro Marini[92], amplamente analisada por Cotrim[93], que explicita de que maneira Cardoso tergiversa e mesmo ignora os argumentos que aquele autor constrói - com base nas aquisições de *O capital* acerca tanto da produção global do capital como da noção de superexploração da força de trabalho - para analisar a subordinação das economias da América Latina ao capital internacional desde a sua fase comercial. Cotrim evidencia, por exemplo, que Cardoso atribui a ampliação do consumo de "bens de salário" ao aumento do contingente de trabalhadores na indústria, o que levaria à ampliação do consumo neste setor. Contudo, ainda segundo a análise de Cotrim, Cardoso não chega a avaliar o desempenho produtivo deste setor no período examinado, ou seja, não chega a investigar propriamente o setor ligado à força de trabalho, de maneira que se trata de uma lacuna em sua avaliação que, como observou Cotrim, o impede de "aprofundar a análise sobre a superexploração do trabalho como necessidade da própria industrialização incompleta, do desenvolvimento possível, do capitalismo dependente". Ademais, o termo "superexploração" utilizado por Cardoso, como remuneração salarial aquém do capitalismo desenvolvido ou como ausência de inclusão do setor operário no mercado de trabalho não é idêntico à formulação marxiana que o entende como "pagamento da força de trabalho abaixo do seu real valor"[94], isto é, pagamento abaixo do valor necessário a reprodução da força de trabalho.

---

[89] *Id*. A*utoritarismo e Democratização op., cit*., p.14.

[90] *Id.* A questão dos partidos. *Contexto*, n. 5, São Paulo, mar. 1978; *Id. Democracia para mudar*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978, p. 3.

[91] *Id*. Interdependência e desenvolvimento. *Cadernos de Opinião*, n. 15, dez./ago. 1979/1980, p. 38.

[92] MARINI. Ruy Mauro. "Em torno da dialética da dependência", *in* Diáletica da dependência, México, Ediciones Era, Série Popular, 1973; CARDOSO, Fernando Henrique; SERRA, José. As desventuras da dialética da dependência. *Revista Mexicana*, n. 40, 1980, Edição especial *apud* COTRIM, Ivan. *O capitalismo dependente em Fernando Henrique Cardoso, op. cit*.

[93] COTRIM, Ivan. *O capitalismo dependente em Fernando Henrique Cardoso, op., cit*.

[94] Valor este (valor da força de trabalho, que compreende todos os itens necessários ao atendimento das necessidades essenciais dos trabalhador) que cresceu continuamente durante toda a ditadura militar. Conforme MARINI, Ruy Mauro. *Dialética da dependência*: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini. Petrópolis, Vozes, 2000, pp. 215-220.

A partir de 1964, Cardoso efetivamente não divisa outra forma de desenvolvimento; conforma-se, pois, com a consolidação da internacionalização subordinada da economia. Portanto, embora aponte algumas debilidades da política econômica da ditadura, não chega jamais a fazer crítica efetiva a ela e, consequentemente, a encetar uma alternativa econômica nucleada pela perspectiva do trabalho. A solução dos constrangimentos da situação de dependência (que, para o autor, estão restritas às questões do financiamento e do acesso à tecnologia) e do "regime burocrático-autoritário" depende da legitimação dos conflitos, da capacidade de luta das massas populares e dos canais de participação institucional e política a favor dos quais, supõe o autor, exercerão um papel positivo as condições criadas pelo próprio desenvolvimento econômico perpetrado pelos militares, cuja dinâmica de desenvolvimento e internacionalização decantou um tipo de sociedade com demandas e pressões típicas de uma "sociedade de massas"[95]. Portanto, os possíveis ajustes ou correções a essa situação dada são buscados, por ele, noutra esfera: nas rearticulações políticas para as quais a democracia institucional é a resposta.

Assim, ao longo de seu percurso na oposição à ditadura militar, Cardoso não apresenta nenhuma proposta econômica e política alternativa ao padrão de acumulação prevalecente, mas proposições políticas circunscritas ao universo das regras institucionais e dos canais de participação política, desvinculadas, pois, da materialidade socioeconômica. Posiciona-se contra as limitações do projeto de "distensão lenta, gradual e segura" que vai se definindo com a chegada de Geisel à presidência e, enquanto a atuação extrainstitucional com a qual muitos se identificam está em desmedro, seja no âmbito dos movimentos sociais, seja no interior dos grupos extra oficiais, Cardoso propugna um alargamento da institucionalização do poder e evoca as oposições – tanto os extratos mais "radicais" quanto a parcela que denomina, jocosamente, de "basista" – à valorização da democracia, procurando definir os rumos da oposição no processo de transição política do país. A democracia não podia ser, segundo Cardoso, encarada "no plano instrumental" como se fosse o único meio para resolver as questões sociais, pois, a luta contra o autoritarismo exigia uma dimensão valorativa[96].

Cardoso tem ciência de que tanto o projeto de "abertura" dos arautos da ditadura quanto o transcurso da transição política brasileira não sinalizam a superação das agruras

---

[95] CARDOSO, Fernando Henrique. A*utoritarismo e Democratização, op. cit*.

[96] *Id*. *Jornal Opinião*, 26/08/1974; *Id*. La democracia en las sociedades contemporâneas. *Nueva sociedad*, n. 55, jul/ago. 1981. Disponível em: http://www.nuso.org/upload/articulos/881_1.pdf Vale registro, embora noutra ponta das trincheiras da luta contra a ditadura militar, do ensaio de Carlos Nelson Coutinho, *A democracia como valor universal.* São Paulo, Livraria Ed. Ciências humanas, 1980.

econômicas e sociais do período anterior, mas argumenta que é melhor aceitar a "democracia liberal" proposta, ainda que limitada, pois ela é favorável a mudanças mais substantivas na sociedade, de maneira que a alternativa é conduzir a sociedade a uma luta pela expansão da institucionalização da vida política.

Além disso, por não entender que o arrocho salarial se constitui como a base de sustentação do padrão de acumulação prevalecente ou, mais precisamente, que a superexploração da força de trabalho é o pilar da autocracia burguesa no Brasil que assumiu sua feição militar, Cardoso perde, por exemplo, e num momento crucial da crise da ditadura militar, a dimensão econômica e política do ressurgimento do movimento operário no ABC paulista, pois esforça-se por levar aos trabalhadores a perspectiva da institucionalização, isto é, politicizar o movimento sindical nascente. Vê como importante a mobilização e pressão das massas, sem dúvida, mas somente para que estas participassem dos mecanismos institucionais; não se trata, para ele, de mobilizar os trabalhadores a partir de suas necessidades mais prementes, tocando, assim, nos fundamentos da dominação autocrática[97]. O ímpeto da movimentação operária no ABC expressava, de início, segundo Cardoso, a possibilidade de uma abertura política mais substancial, mas a repressão, as derrotas posteriores e a manutenção do que o autor passa a chamar de "entulho autoritário"[98], demonstraram que o movimento grevista e as oposições em geral não tiveram capacidade suficiente para avançar na *institucionalização política*. De modo que a equação sugerida por Cardoso é sempre a mesma – de natureza politicista: levar aos movimentos sociais a perspectiva da institucionalização com base na crença de que um redirecionamento político institucional e a participação nesta esfera política permitirá a resolução de problemas cuja raiz é socioeconômica.

Com isso, Cardoso vai facilitando a execução do projeto de autorreforma prescrito pela ditadura, embora a conta-gotas, supondo que, no momento seguinte, seja possível dar o salto, enfim, novamente perfilado no âmbito da flexibilização do regime, para o qual novos ajustes são necessários em direção à consagração de um novo arcabouço constitucional,

---

[97] Como afirma Cardoso: "se houver novamente uma pressão de massa, como houve na eleição de 82 (...) agravada pela crise econômica, pela desinteligência reinante no governo e no PDS – será criada uma situação política que some as duas coisas: a mobilização para pressão da base, com nossa capacidade de traduzir esse desejo numa linguagem parlamentar, de formulação de ideias, que se dá ao nível do estado. Então, é possível avançar" *Perspectivas – ideias e atuação política*. GRAEFF, Eduardo P. (org.), *op. cit*., p. 211.

[98] A remoção da "Lei Falcão" e da legislação partidária e eleitoral que estão submetidas a controle burocrático; a remoção da lei de Segurança Nacional, da lei de imprensa e da legislação que regula a vida sindical e, por fim, a remoção do sistema de sucessão presidencial indireta. A respeito ver CARDOSO, Fernando Henrique. Primeiro Limpar o Entulho Autoritário, por Lorenço Dantas Mota, *O Estado de São Paulo*, 27/01/1985, pp. 54-5.

enfim, instituído em 1988, a partir do qual será então possível cuidar das agruras da vida material.

Diferentemente da esquerda pré-64, que buscava, no plano econômico, o acabamento do capitalismo brasileiro, isto é, a autonomia do que é "incompletável", Cardoso empenha-se pelo acabamento via aperfeiçoamento da política. E submetendo-se, cada vez mais, à concepção liberal, ele não é capaz de fazer uma crítica efetiva à ditadura e, com isso, de formular uma proposta de democratização para além do projeto de autorreforma. De modo que "autoritarismo" e "democratização", tratados por Cardoso, são polos de um mesmo gradiente: o politicismo, que secciona a atividade humana, autonomiza a política e postula o aperfeiçoamento do estado e de suas instituições, supondo que a mudança, na sua forma e qualidade, seja a chave para a resolução das carências sociais. Ou seja, é por meio da operação politicista que é possível entronizar o ideal de aperfeiçoamento dos processos políticos, das instituições e do estado: a luta pela democracia, que passa a ser identificada a um ideal de liberdade a ser alcançado. Assim, dados os pressupostos, deixa-se de fazer uma pergunta básica: a objetivação da democracia é possível em determinadas entificações históricas? Em suma, embora Cardoso tenha procurado atinar para as especificidades da formação brasileira, para a improcedência na utilização de modelos teóricos e políticos que não dão conta da realidade nacional, por ele ser prisioneiro da concepção liberal ou mais precisamente da concepção ontopositiva da politicidade, que é expressão de todo pensamento liberal, está impossibilitado de transgredir as insuficiências teóricas e práticas com as quais vai se deparando ao longo de sua trajetória intelectual e política.

6. O politicismo das teorias da dependência e do autoritarismo

Conformne a crítica chasiniana, vale assinalar que este procedimento analítico de Cardoso remonta às preocupações iniciais que levaram o autor a se debruçar sobre o capitalismo dependente brasileiro e que vieram, desde então, se aprofundando. Assim foi que a teoria da dependência pretendia, em seu repúdio ao economicismo, que unilateralizava as relações entre países imperialistas e periféricos e conferia aos primeiros a determinação sobre os rumos do segundo, "recuperar e entender a concreta existência do polo subordinado em sua estrutura e dinâmica, para desvendar com isso sua natureza e as implicações dela decorrentes"[99]. Ocorre, entretanto, que, no desdobramento de sua investigação tem-se uma

[99] CHASIN, José. "A sucessão na crise e a crise na esquerda", *op. cit*., p. 245.

análise invertida, uma vez que o "polo subordinante" se esfuma, assim como as relações estruturais entre países subordinados e subordinantes. Ou seja, (ainda de acordo com a crítica chasiniana a teoria da dependência) subtraem-se as particularidades sociais e reduz-se a problemática das relações desiguais e combinadas, próprias do movimento contraditório do capital, a "graus de desenvolvimento". Suprimindo as particularidades, fica-se apenas com o universal abstrato: o capital na forma de tipo ideal. E, ao suprimir os vários entrelaçamentos que perfazem as entificações sociais desiguais, na rota do capital, perde-se também a própria legalidade deste: "a contradição capital e trabalho"[100], de modo que o capital passa ser entendido, conforme destaca Chasin, "simplesmente como a interatividade dos homens moldada pelo engenho tecnológico, cuja feição social passa a ser uma questão política" e, com isso, são suprimidas as clivagens de classe. A partir daí a realidade passa a ser analisada através de construtos ideais, isto é, de um rearranjo subjetivo que molda a realidade, fazendo desaparecer a questão da relação capital trabalho. Assim, as classes sociais são substituídas,

> pela noção de agentes, não mais submetidos a contradições, mas apenas a conflitos, ou seja, figuras isoladas que por seus interesses particulares entram em choque, embora sempre passíveis de ajustamento e coordenação pela via das regras públicas de convivência, vale dizer, da ação política na comunidade do estado[101].

Suprimindo as classes sociais, a análise projeta-se por uma relação linear entre indivíduo e sociedade, concebidos como instâncias paralelas e autônomas, de maneira que está aí a elaboração teórica que secciona o universo da produção e reprodução da vida material – que fica restrito à esfera do "egoísmo racional" –, e o universo político – tomado como instância da "vontade ativa". Plataforma teórica que permite, pois, entronizar o ideal de aperfeiçoamento dos processos políticos - das instituições e do estado– enfim, a luta pela democracia, que passa a ser identificada à liberdade, isto é, não como forma do poder de estado e, portanto, como expressão de uma liberdade limitada, mas como o ideal de liberdade a ser alcançado. Trata-se, portanto, na concepção cardosiana, de conferir à política um atributo resolutivo, que permite reorientar a materialidade social, isto é, preconizar que a questão da transformação social (da resolução de problemas cuja raiz é socioeconômica)

---

[100] *Id*., *ib*., pp. 245-246.

[101] *Id*., *ib*., p. 246.

depende, antes, de uma resolução política-institucional do país e da participação nesta esfera[102].

Uma vez que a forma de liberdade democrática é arbitrariamente desencarnada da malha societária que a fundamenta, isto é, dos constrangimentos sociais que a erigem, ela pode ser elevada a um padrão societário. É por intermédio desse mesmo seccionamento da totalidade da vida social, da autonomização da política e da elevação do liberalismo como como critério de verdade ou como ideal a ser alcançado que é possível, a Cardoso, trabalhar, também, com um outro tipo ideal – o autoritarismo –, com o qual analisa a história brasileira e, mais especialmente, a ditadura militar de 1964, a qual contrapõe à formalização da democracia. Sua teoria do autoritarismo é, se não a interpretação mais elaborada, sem dúvida, uma das mais influentes nos círculos políticos e intelectuais de oposição à ditadura militar[103].

Cardoso analisa o "novo autoritarismo" latino-americano, isto é, as experiências de golpes militares ou civis nesta região, procurando descartar a relação "causal" entre desenvolvimento econômico e regime político[104]. No caso brasileiro, as principais mudanças operadas a partir do golpe militar, tanto no que se refere à acumulação econômica quanto no que diz respeito ao processo de ajuste interno dos países à economia mundial, dependeram antes da natureza do "reordenamento do estado" e da correlação de forças que do tipo de regime. A instauração e a prevalência do "regime autoritário" obedeceram mais aos ditames dos grupos burocráticos que passaram a controlar o estado que dos grupos privados locais ou

---

[102] Confrome expresso por Cardoso, também, *in* CARDOSO. Fernando Henrique. Quels styles de développement? *Études*, n. 346, jan./jun. 1977.

[103] Na esteira do trabalho de Juan J. Linz sobre o governo franquista seguiram-se vários outros que difundiram, na América Latina, a noção de autoritarismo, ou o conceito de autoritarismo burocrático, para analisar o conjunto de países latino-americanos que sofreram golpes militares entre os anos 60 e 70. Para Juan Linz, o autoritarismo é a expressão de uma "situação autoritária", cujas características situam-se numa situação intermediária entre totalitarismo (fascismo) e a democracia. O argentino Guilhermo O´Donnel foi, certamente, o teórico que mais sistematizou a noção de autoritarismo-burocrático, ocupando-se, por exemplo, de estudos comparativos entre as experiências argentina (1966-70 e pós-1976) e brasileira (pós-64). Sobre esses autores ver LINS, Juan. "An authoritarian regime: Spain", publicado em 1964; "The Future of an Authoritarian Situation of the Institutionalization of an Authoritarian Regime: The Case of Brazil". *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future.* New Haven: Yale University Press, 1973; COLLIER, David. (org.) *O novo autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982, caps. 1 e 9. E, de uma ótica distinta dos demais, ver Florestan Fernandes *Apontamentos sobre a teoria do autoritarismo*. São Paulo, Hucitec, 1979 e a crítica chasiana, que é referência central no presente trabalho: CHASIN. José. Sobre o conceito de totalitarismo. *Ad Hominem*, n. I, tomo III. São Paulo, Ad hominem, 2000.

[104] Conforme, Cardoso, Fernando Henrique. A*utoritarismo e Democratização, op. cit*; *Id*. "Da caracterização dos regimes autoritários na América Latina", *in* COLLIER, David (org.). *O novo autoritarismo na América Latina, op. cit.*; CARDOSO, Fernando Henrique. Estado capitalista e marxismo. *Estudos Cebrap*, n. 21, jul./set. 1977; *Id*. Estado y proceso político en América Latina: post scriptum a dependencia y Desarrollo en América Latina. *Revista Mexicana de Sociologia*, v. 39, n. 2, abr./jun. 1977; *Id*. "O estado na América Latina", *in* PINHEIRO, Paulo Sérgio Pinheiro (coord.). *O estado na América Latina*. Rio de Janeiro/São Paulo, Paz e Terra/Cedec, 1977.

internacionais. Ou seja, o fator decisivo para a rearticulação das economias locais em direção à nova ordem econômica mundial, durante as décadas de sessenta e setenta, não reside na natureza dos regimes políticos "burocrático-autoritários", pois as experiências argentina, brasileira, mexicana e venezuelana apresentaram políticas econômicas relativamente semelhantes e reinseriram suas economias no mercado mundial, embora exibissem regimes políticos distintos: burocrático-autoritário (Brasil), democrático (Venezuela) ou partidário-burocrático (México)[105]. Visto que, para o autor, "constitui um esforço inútil considerar os acontecimentos políticos apenas do ponto de vista estreito dos fatores econômicos"[106], o regime político, que pode ser variável nas situações de dependência, resulta de um movimento que não respeita a legalidade dos processos de acumulação e internacionalização, de sorte que, segundo o autor, a "*raison d´être*" da ditadura militar no Brasil, que é tratada como "regime autoritário", reside nos interesses das burocracias civis e militares que controlam o estado; ademais, os militares não são o "braço armado" dos interesses privados nacionais e internacionais[107]. Portanto o autor vai desvinculando a intervenção militar dos interesses e contradições de classes, locais e internacionais. Na verdade, na medida em que Cardoso procura avançar na teorização do estado e do "regime burocrático-autoritário", repudiando o economicismo e o mecanicismo, precisamente a partir do momento em que a ditadura militar no Brasil passa a dar sinais de liberalização, procura cada vez mais suprimir, da ditadura, sua base material, isto é, desvincula padrão de acumulação econômica da dominação política, sob a alegação de que não há uma relação causal entre política e desenvolvimento econômico[108]. Sendo assim o autor desvincula economia e política e, pois, a relação de determinação da primeira sobre a segunda; desse modo, acaba negligenciando o papel desempenhado pela ditadura militar para a nova etapa de internacionalização subordinada da economia brasileira.

Cardoso acaba, pois, ignorando que, durante o governo de João Goulart, a burguesia brasileira, em face da exacerbação dos movimentos sociais que punham em xeque o padrão de acumulação vigente, recorre às forças militares para manter a sua dominação, para buscar uma resolução, de sua perspectiva, para a crise iniciada em fins do governo JK, e encontrar uma

---

[105] CARDOSO, Fernando Henrique. The surprises of development in Latin America. *IFDA Dossier*, n. 16, mar./apr. 1980, p. 35; *Id*., "O estado na América Latina", *op.cit*., pp. 86-7.

[106] *Id*. "Da caracterização dos regimes autoritários na América Latina", *op*. *cit*., p. 60.

[107] *Id. O modelo politico brasileiro*, *op cit*., especialmente p. 68.

[108] Vale registrar que a sua análise é próxima à de Serra, que critica o viés economicista da abordagem de O´Donnell – o qual teria estreitado demasiadamente a relação entre o regime burocrático-autoritário e a necessidade de "aprofundamento" do processo de industrialização. Ver SERRA, José. "Industrialização e regimes autoritários", *in* COLLIER, David (org.). *O novo autoritarismo na América Latina, op. cit*.

nova fase de acumulação. Transferindo a tutela do estado para as mãos militares, as várias frações burguesas organizam-se econômica e politicamente, mantendo-se no caminho da industrialização subordinada ao capitalismo monopólico internacional, o que implica a manutenção da exclusão social da maioria da população, operada pelo mecanismo da superexploração da força de trabalho ou arrocho salarial. A ditadura bonapartista, de feição militar, foi a forma encontrada para o desmantelamento dos movimentos dos trabalhadores urbanos e rurais, para a recomposição das forças heterogêneas da burguesia brasileira e para a preservação da estrutura autocrática do mando político. Além disso criou as condições institucionais indispensáveis à aceleração da acumulação do capital, de maneira que a burguesia, a despeito de não estar diretamente no comando político, foi a principal beneficiária da forma da autocracia explícita erigida em 1964.

No lugar, Cardoso utiliza-se de tipos ideais, "autoritarismo" e "democracia", para analisar a ditadura militar, porém tais construtos teóricos, de raiz liberal e, pois politicista, não apreendem as formas particulares de formações sociais e, consequentemente, as formas de dominação específicas das trajetórias distintas do capitalismo, o que resulta, pois, na eliminação da questão básica: se a objetivação da democracia é possível em determinadas entificações históricas ou quais são as condições de sua possibilidade em cada formação capitalista particular.

Vejamos no que consistem esses tipos idéias: autoritarismo e democracia, cuja referência classificatória é fornecida pelo "paradigma da democracia", de modo que o autoritarismo expressa uma variância entre "totalitarismo" e "democracia".

Valemo-nos agora da crítica de Chasin a esse construto teórico, afirmando que a "noção de totalitarismo nada mais reflete que o liberalismo com sinal trocado"[109], ou seja, ao tomar como referência analítica o modelo liberal, ou o liberalismo como modelo paradigmático, tanto "totalitarismo" como "autoritarismo" passam a ser explicados como formas que, em graus variados de projeção, negam elementos que aquele modelo oferece – tais como império da razão, do indivíduo, da lei e, por fim, da democracia. Sob esse viés, o liberalismo não é tomado "como hegemonia de uma determinada classe, mas como a expressão real da igualdade entre os indivíduos"[110]. Enquanto negação plena da liberdade, o totalitarismo expressa "o sistema no qual prevalecem a violência extremada – *o terror* – e a dominação hipertrofiada pela concentração do poder e nutrida pelo monopólio político do

[109] CHASIN. José. Sobre o conceito de totalitarismo, *op. cit.*, p. 80.

[110] *Id., ib.*, p. 82.

partido único". Congruentemente, vai-se encaminhando a idéia de "que no estado liberal todos têm, ou pelo menos tendem a ter, algum poder"[111].

Operando com *universais abstratos* e reduzindo a complexidade do poder político a uma questão de legalidade formal, sem sua correspondência à trama material, a teoria do totalitarismo permite igualar entificações históricas particulares, como nazi-facismo e comunismo, tomadas arbitrariamente, por suas aparências semelhantes. Trabalhando com tais generalidades, a teoria do totalitarismo "limita as questões à esfera política" e isso lhe "permite assemelhar entidades distintas como Hitler e Stálin, ou até mesmo Vargas e Perón". De modo que, em vez de o concreto ser reproduzido conceitualmente na sua "particularidade decisiva", somos conduzidos, por aquela análise, a nos defrontar com a "*razão em geral, a liberdade em geral, o cidadão em geral, o estado em geral, a violência em geral* etc"[112] .

Assim, a atividade conceitual da teoria do autoritarismo dá-se sob duas formas: de um lado, autonomiza a política, abstraindo-a de sua malha societária; "secciona e autonomiza o círculo político do entrelaçado de todos os outros circuitos que amalgamam a existência societária concreta, em especial e radicalmente da malha fundante da produção e reprodução da vida"[113].

Essa desencarnação do político e a formulação de generalidades dela extraídas impedem a apreensão das "formas de dominação política" e suas determinações sociais. A outra operação consiste numa classificação, a partir do paradigma democrático, de totalitarismo como a sua negação absoluta e o autoritarismo como,

> uma figura intermediária, desprovida enquanto tal de partes e procedimentos básicos do perfil democrático, sem que atinja o cancelamento integral das liberdades que é do formato totalitário. Assim, *o autoritarismo* é a voz abstrata que denomina os quadros em geral de carência democrática, a falta decisiva, ainda que parcial, de franquias públicas[114].

Visto que totalitarismo e autoritarismo são apresentados como anulações ou deformações do liberalismo – a expressão mais racional da liberdade –, este se converte num ideal a ser perseguido.

---

[111] *Id*., *ib*., p. 83.

[112] *Id.*, *ib.* p. 82-83.

[113] *Id*. "A Sucessão na Crise e a crise na esquerda", *op*. *cit*., p. 248.

[114] *Id*., *ib*., p. 248.

Enfatize-se: a alternativa política prática que advém da teoria do totalitarismo e de sua congênere, o autoritarismo, é a liberal-democracia. E, na medida em que a movimentação analítica é politicista (liberal) – já que separa, deformando, a política da trama da "produção e reprodução da vida" –,

> a crítica liberal não toma, nem poderia tomar, lógica e historicamente o liberalismo como forma de hegemonia de uma determinada classe, mas como a expressão real da igualdade entre os indivíduos. E, na medida em que o social é a soma dos indivíduos, o jurídico não pode deixar de ser a aparência que elide a desigualdade concreta[115] .

Ou seja, é por meio da operação politicista que é possível entronizar o ideal de aperfeiçoamento dos processos políticos, das instituições e do estado: a luta pela democracia, que passa a ser identificada a um ideal de liberdade a ser alcançado. Assim, dados os pressupostos, deixa-se de fazer uma pergunta básica: se a objetivação da democracia é possível em determinadas entificações históricas. Questão essa de fundo que não pode emergir no terreno do politicismo, que acaba tratando o estado como instância separada ou paralela à sociedade civil, fragmentando e desnaturando a totalidade social; a economia, a atividade essencial e vital da existência humana é convertida em *fator*, e a política ou o estado em agente social apartado da sociedade civil e das classes, com poder para engendrar interesses próprios. Trata-se da concepção ontopositiva da politicidade, qual seja, a que concebe o estado ou a política como esfera da autodeterminação do homem ou de sua generalidade abstrata; ou a de que na esfera política encontram-se a explicação e a resolução dos problemas sociais, resultando, portanto, na ilusão de que, pelo aperfeiçoamento do estado ou da política, é possível resolver problemas cuja determinação é de cunho econômico-social.

7. A subsunção ao capital

O procedimento analítico de Cardoso vai se aprofundando cada vez mais, a tal ponto de subtrair, como mencionado, as classes sociais de suas análises, embora, no plano do discurso, num tom meramente protocolar, afirmar que elas existam. O mundo parece se mover por conceitos e valores. É o que o autor leva a pensar em suas análises sobre o desmoronamento do chamado socialismo. Ou seja, partindo do mesmo seccionamento da totalidade da vida social e tomando a liberal democracia como paradigma, Cardoso avalia que

---

[115] *Id.* Sobre o conceito de totalitarismo, *op*. *cit*., p. 82.

um dos principais equívocos do chamado socialismo real residiu na prioridade dada à garantia das necessidades sociais em detrimento da democracia e da eficiência econômica[116]. O chamado socialismo real teria fracassado economicamente por não ter sido capaz de acompanhar as transformações em curso no mundo contemporâneo, isto é, a revolução científica e tecnológica. Esta, segundo Cardoso, alterou substancialmente todo o modo de viver dos homens, processo este bastante anterior ao desmoronamento do socialismo real, mas que se intensificara nas últimas décadas, sem que aquela economia, central e burocraticamente organizada, pudesse ou quisesse incorporar as mudanças no âmbito produtivo e científico e, com efeito, continuar sustentando a satisfação das necessidades da população[117]. Assim, conclui Cardoso que as insuficiências materiais daquela sociedade advieram de sua incapacidade política e valorativa, uma vez que optou por uma economia centralmente planejada, organizou-se politicamente de forma burocrática e, com isso, obliterou a liberdade individual, a criatividade e, consequentemente, o desenvolvimento científico e tecnológico que poderia ser revertido em benefícios sociais.

Dessa forma o pecado original da experiência socialista foi, segundo Cardoso, a defesa intransigente do socialismo em detrimento da democracia e da participação política[118]. Neste caso, prevaleceu a ideologia igualitária em detrimento da liberdade, concepção esta que, no seu entender, matizou o pensamento da esquerda tradicional, visto que esta desdenhou da "capacidade da democracia formal de promover melhorias nas condições de vida do proletariado e do campesinato"[119]. Cardoso chega mesmo ao extremo do subjetivismo quando afirma que:

> Falharam os valores, os objetivos éticos, porque os ideais se enrijeceram, perderam vitalidade, levaram ao enfraquecimento dos regimes, tanto porque se criavam novas modalidades de desigualdades (...) quanto porque a

[116]CARDOSO, Fernando Henrique. Desafios da social-democracia na América Latina. *Novos Estudos*, Cebrap, n. 28, out., São Paulo, 1990, p. 31.

[117] *Id.* "Produção com liberdade", *in Comunicações e artes em tempo de mudança – Brasil, 1966-1991*. São Paulo, ECA / SESC, 1991, p. 152; *Id*., "Caminhos para o novo milênio", conferência proferida na abertura do encontro organizado pela Associação para o Desenvolvimento Econômico e Social, em 14/11/1990, *in SEDES*, Lisboa, 1990, p. 13.

[118] *O presidente segundo o sociólogo*. Entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo. São Paulo, Cia das Letras, 1998, p. 197.

[119] CARDOSO, Fernando Henrique. "A nova esquerda" (Discurso proferido na cerimônia de outorga do título de Doutor "Honoris Causa", pela Faculdade de Economia, da Universidade de Coimbra, Portugal, 21 de julho de 1995), *in* CARDOSO, Fernando Henrique e outros. *A utopia viável: trajetória intelectual de Fernando Henrique Cardoso.* Brasília, Presidência da república, 1995, p. 71.

> liberdade individual foi subestimada como um valor em si, necessário e imprescindível para a afirmação dos cidadãos[120]

Na verdade, toda a sua análise gira, num círculo vicioso, em torno de valores, ideais e escolhas políticas, e não aparece o questionamento sobre o porquê, o como, e em quais condições surgiram a centralização, o burocratismo, o dogmatismo, enfim como e por que os homens fizeram tais escolhas.

E, concretamente, dado o seccionamento da vida societária e a autonomização da política que o autor sustenta, esse questionamento não poderia aparecer, porquanto longe de avaliar as condições e os limites históricos e nacionais que confrontaram tal experiência, assim como as contradições específicas de uma determinada forma de sociabilidade a partir de sua materialidade, Cardoso parte da ideia da ausência de liberdade política, da ausência de valores democráticos, para explicar as mazelas sociais e a contrafação socialista, que, na verdade, passa ao largo de suas reflexões.

A subsunção ao capital evidencia-se ainda mais ao entronizar, ao final da década de oitenta, as virtudes da economia de mercado, que, no entender de Cardoso, provou, sobretudo com a aceleração da globalização, que é mais flexível que o socialismo, já que "encontrou as condições políticas do progresso, dadas essencialmente pelos regimes democráticos"[121]. A partir daí, o autor passa a sugerir que a derrocada do chamado socialismo e a aceleração da globalização, que implica na existência de liberdade em todos os âmbitos da vida, fizeram emergir valores comuns à humanidade, que transcendem as oposições de classe, ampliando-se, pois, as "áreas de consenso" internacional, ao menos em termos de valores. Nesse sentido, ainda que Cardoso reconheça que a globalização é um processo que efetiva uma tendência do capitalismo, sua análise vai se projetando no sentido de suprimir – ou pelo menos arrefecer – as suas contradições, fato que permite – na verdade, segundo ele, exige – a social-democratização do mundo.

Ocorre, ainda, que a social-democracia depara-se, segundo Cardoso, com a avalanche neoliberal dos anos oitenta, o que sugere um *aggiornamento* enquanto alternativa tanto em relação à esquerda tradicional quanto em relação ao liberalismo renovado.

Para Cardoso, os principais equívocos do pensamento progressista na América Latina foi criticar o "estilo de desenvolvimento prevalecente" sem a valorização da democracia, e

---

[120] *Id*. "Agenda para o século XXI", *in* CARDOSO, Fernando Henrique e outros. *A utopia viável: trajetória intelectual de Fernando Henrique Cardoso, op. cit.,* 1995, pp. 97-8.

[121] *Id*. "Agenda para o século XXI" *op., cit*., p. 98.

acreditar que o estado, via estatismo, pudesse garantir o bem-estar social, sem atinar para a necessidade de controle democrático do próprio estado e para a eficiência e competitividade econômicas[122]. Assim, propugna que a social-democracia dos anos 90 não pode sucumbir às crenças do passado, de sorte que, em lugar das propostas de crescimento econômico e autonomia nacional, no lugar do estatismo e do menosprezo pela democracia, no lugar dos interesses protecionistas e corporativistas é prioritário pensar na produção, na sua racionalização e eficiência, a partir da dinâmica da produção global, e no "controle democrático das decisões e da gestão", pois somente por meio disso é possível garantir "a generalização do bem-estar"[123]. Eis o *aggionarmento* da social-democracia, isto é, a plataforma intelectual de Cardoso para sustentar a reinserção internacional do Brasil e as reformas econômicas e políticas correlatas perpetradas pelo seu governo.

Mas o *aggiornamento* deve ir além, posto que terá de resolver a questão, que segundo Cardoso foi posta por Marx, do fim do universal concreto: o proletariado. Proposição que requer registro:

> até que ponto o reencontro com o conceito da 'humanidade' no âmago de uma civilização tecnológica que deu origem a uma cultura racional, desencantada, recoloca (sem o antigo universal-concreto de Marx) a questão da justiça social, da busca da igualdade e da felicidade, enfim, de uma nova utopia?[124]

Ou, ainda:

> "Se Marx fez do proletariado a classe universal e da luta de classes fenômeno que não conhecia fronteiras, os temas globais hoje nos fazem lembrar que existe algo de universal que transcende as ideologias tradicionais"[125].

Convém demarcar, sem que se possa alargar essa discussão, que, em Marx, a finalidade da revolução social, posta como possibilidade pela "lógica onímoda do trabalho", não era a realização dos interesses de uma classe (proletariado), mas precisamente a emancipação humana, o que pressupõe, evidentemente, uma ação prática conscientemente orientada para essa tarefa. Questão que remete à afirmação do desenvolvimento individual

---

[122] *Id*. Desafios da social-democracia na América Latina, *op*. *cit*., p. 35.

[123] *Id*., *ib*., p. 35.

[124] *Id*. "Caminhos para o novo milênio", *op*., *cit*., p. 22.

[125] *Id*. "A utopia viável" (Discurso proferido na cerimônia de outorga do título de Doutor "Honoris Causa", pela Faculdade de Economia, da Universidade do Porto. Portugal, 22 de julho de 1995), *in* CARDOSO, Fernando Henrique e outros. *A utopia viável: trajetória intelectual de Fernando Henrique Cardoso* 1995, *op*., *cit*., p. 91.

enquanto gênero, de um processo no qual os indivíduos recuperam as suas próprias forças, que foram alienadas no plano da atividade e das relações práticas entre os indivíduos; que remete à forma pela qual os indivíduos sociais se põem mediante a atividade vital, por meio da qual exteriorizam suas capacidades genéricas humanas, porém subsumidos de maneira alienada e estranhada ao capital, que, sob essa contradição, não suprime a essência genérica da atividade humano-societária, mas que emerge desta mesma formação social o agente que possui a potencialidade virtual de negação do próprio capital. Eis um problema que sequer pode ser mencionado em poucas linhas, mas que não impede de demarcar que a revolução social é (conforme visto nas seções anteriores) precisamente a superação de um dado desenvolvimento e de uma ampliação da essência genérica do homem que não são apropriados pelas próprias individualidades que perfazem o gênero humano. De maneira que a revolução social não levaria à afirmação de uma classe (do proletariado) como classe universal, mas, precisamente, à negação de uma classe negada, isto é, de uma classe excluída da sociedade, o que implica em uma dupla negação. Numa síntese precisa de J. Chasin, o proletariado,

> não foi propriamente vencido em seus 150 anos de lutas, mas simplesmente não foi capaz de se realizar como dupla negação prevista por Marx. Materializou-se apenas enquanto primeira negação, enquanto expressão da pobreza e da opressão, só como figura da exploração capitalista, lutou apenas como vítima da miséria. Jamais se materializou como negação da negação, aquele que, ao negar a própria negatividade e se autossuprimir, suprime a miséria espiritual e material de modo universal. Foi simplesmente incapaz de lutar como a negação da negação[126].

Que seja possível dizer que o operariado deixou de ser a vanguarda do trabalho, diferentemente do momento histórico em que Marx o detectou como o polo mais avançado da atividade vital do homem, trata-se, no entanto, de uma questão que passa ao largo em Cardoso. Compreensível, uma vez que o autor nunca se pôs nessa perspectiva, portanto não se indaga qual seria o setor eventualmente emergente e passa a substituir os agentes – ausentes – da transformação por uma espécie de "enteléquia" de formas de participação institucional, que, em si, poderia orientar e regenerar a sociedade.

Assim, Cardoso considera que, dado o fim "das utopias", resta uma social-democracia renovada. Para isso, sugere uma dupla tarefa: reafirmar a social-democracia como valor e apresentá-la como opção viável. Opção viável significa, na concepção de Cardoso, precisamente, tomar a economia de mercado como intangível, uma que vez que ela é o espaço

[126] CHASIN, José. Ad hominem – Rota e prospectiva de um projeto marxista, *op., cit*., pp. 70-71.

da criatividade e da riqueza. Contudo, visto que ela não assegura por si só o bem estar social, cabe, então, conclui Cardoso, submetê-la aos mecanismos democráticos, à gestão e ao controle político, e, com isso, chegar a uma variante de economia de mercado mais compatível com os valores democráticos. Para Cardoso, a democracia, enquanto valor – diferente da forma pela qual a esquerda tradicional a tomava, de maneira "instrumentalizada" –, e a luta por novas formas de participação política são cada vez mais "universais". De sorte que, por esse formalismo, que é perspectivado pelo viés politicista de Cardoso, a democracia deixa de ser considerada como meio orgânico do "anel de ferro", que reproduz a anatomia da sociedade e se converte num valor universal situado acima das contradições do capital e das classes sociais. A clivagem própria do capital, na qual as classes sociais são a mediação da relação alienada e estranhada, transforma-se em "diferenças" e "particularismos" que podem se expressar num espaço público, de modo que cada qual – capital/trabalho – põe-se num espaço universalizado, qual seja, o espaço da moral, dos valores, enfim, da ética na política. Trata-se, pois, do aperfeiçoamento das formas democráticas como espaço a ser moldado por valores, pelos direitos do homem, pelo ideal de igualdade e justiça social.

Assim, diante do neoliberalismo, que postula o escopo mínimo da política, tem-se, na postulação cardosiana, a variante social-democrata, que preconiza o seu alcance máximo, o primeiro conformando-se com as imperfeições do mercado, a segunda tentando disciplinar o mercado, via política. Mas, Cardoso também crê, tal como os liberais ortodoxos, no "espírito de bonança" do mercado, entretanto, como um crente que dispensa a idolatria (ao mercado), ele recorre à "Providência" (a política). Trata-se, em verdade, do velho corte liberal – o mercado corresponde à esfera intangível do egoísmo racional, e a democracia, à esfera da vontade ativa, que permite reordenar aquele. Cardoso não pode, pois, ultrapassar o gradiente do capital precisamente porque se põe na tarefa de aperfeiçoá-lo.

8. O *Condotierre* rumo à presidência

No contexto social do final dos anos oitenta e início dos noventa, período, em si, bastante significativo e decisivo nas definições dos rumos futuros para o país, Cardoso, em várias frentes de sua atuação intelectual e política, chama a atenção para dois aspectos da vida nacional e mundial intimamente relacionados. De um lado, para o processo de internacionalização do modo de produção, cuja tendência seria a mundialização do capital; de outro, para a necessidade de definição de um projeto futuro para o país ante o esgotamento do chamado modelo nacional desenvolvimentista, reflexões que o levam a reiterar a inviabilidade

da alternativa revolucionária e a internacionalização da economia enquanto imperativo para a modernização e a sobrevivência nacional.

O Brasil já não mais poderia postergar essa tomada de posição, sob pena de "perder o bonde da história" e sucatear todo o seu parque produtivo, de modo que o país precisaria, assim, integrar-se às novas forças de transformação do mundo contemporâneo[127]. Convém assinalar que a essência das proposições apresentadas por Cardoso, em 1988, foi pouco alterada desde então; a ênfase punha-se na modernização da economia e do estado, respectivamente sob novas bases e novas funções, e na reinserção na economia mundial. Foram essas as postulações, embora com desdobramentos e orientações específicas, contempladas no Programa do Manifesto de Fundação do PSDB e alçadas como bandeiras na campanha de Mário Covas à Presidência da República, em 1989. O texto da plataforma de governo apresentada por Covas no Senado[128], em 28 de junho de 1989, contou com a colaboração de Cardoso e José Serra[129] e constituiu-se na síntese mais acabada das proposições de Cardoso, entre o final do processo constituinte e o governo Collor. O apelo que tem como mote "choque de capitalismo" foi suficientemente claro: chegara o momento de os empresários assumirem os riscos do desenvolvimento, prescindindo das formas cartoriais; chegara o momento de se exporem à concorrência externa, processo este que teria como desdobramento positivo a melhoria do padrão de consumo interno, uma vez que baratearia os custos e ampliaria o consumo e a capacitação da economia brasileira para participar da concorrência no mercado mundial. Em outras palavras, a abertura da economia, aliada ao acesso ao capital estrangeiro e às novas tecnologias, propiciados pela globalização, teria como efeito a modernização necessária ao bem estar social. Vale assinalar que as propostas anunciadas pelo PSDB, em 1989, estão, em grande medida, consubstanciadas no programa de Cardoso na Presidência[130]. Contudo, a exposição dessas proposições mais ativamente por

---

[127] Essas proposições estão claramente expostas em discurso de Cardoso, proferido no Senado e publicado no Diário do Congresso Nacional, em 29/01/88. Já na presidência, Cardoso dirá, em entrevista à Brasilio Sallum Jr, em 1996, que o seu mérito foi o de chamar a atenção para as possibilidades que se abriam com a globalização: "'Disse: olha aqui, mudou o mundo. Então, ou nós entramos nessa brecha ou nós vamos ficar mal'". E ao engatar a economia, o seu governo permitiu a "reorganização do capitalismo brasileiro", *in* Estamos reorganizando o capitalismo brasileiro. Entrevista de Fernando Henrique Cardoso com Brasilio Sallum Jr., *op., cit.*

[128] Discurso proferido por Mário Covas no Senado, em 28/06/89, publicado no Diário do Congresso Nacional, em 29//06/89.

[129] Conforme depoimento de Cardoso, *in* Estamos reorganizando o capitalismo brasileiro. Entrevista de Fernando Henrique Cardoso com Brasilio Sallum Jr., *op., cit*.

[130] Em entrevista, em 1998, o então presidente Cardoso afirma que é uma "injustiça" dizerem que está "copiando" Collor: "o programa do PSDB foi basicamente escrito pelo Serra e por mim, (...). Foi um núcleo de

Cardoso, em 1989, foi insuficiente para galvanizar as elites brasileiras, amedrontadas com as candidaturas de Brizola e Luiz Inácio Lula da Silva, e as demais correntes oposicionistas, entre elas PT e PSDB, não se aglutinaram em torno de um projeto para o país. De todo modo, Cardoso intentava fazer o que Collor anunciou: uma modernização da economia e reforma do estado que pressupunha a abertura da economia, ainda que houvesse divergências quanto à forma, o modo e a velocidade das mudanças.

E o senador Cardoso atravessou todo o governo Collor insistindo, tanto no Congresso quanto na imprensa, que havia segmentos do empresariado brasileiro em condições de dar o salto, ou que deveriam ser levados a uma reestruturação, mas não investiam, porque se beneficiavam dos mecanismos protecionistas do estado e das formas de regulação típicas da estratégia de desenvolvimento cepalina (autárquica, protecionista), cuja persistência, no conjunto dos países latino-americanos, teria obstado, ainda, não só a adequação desses países à nova dinâmica da economia mundializada, processada por novos padrões de organização e produção, mas também a possibilidade de integração regional, como havia sido postulado pela Aladi[131], enquanto o resto do mundo já caminhava na direção da formação dos blocos[132].

Cardoso, de fato, concordava com algumas medidas propostas por Collor, fundamentalmente no que tange à desregulamentação e à abertura da economia, e empenhou-se (a rigor, antes do ápice da crise política produzida pela denúncia do esquema PC Farias) por um entendimento nacional que pudesse garantir a governabilidade e, o quanto possível, a realização das propostas governamentais que considerava assertivas. As primeiras intervenções da gestão Collor foram vistas por Cardoso como eficientes do ponto de vista da recuperação da capacidade do Estado em tomar decisões, embora ainda permanecesse "'patrimonialista' e 'corporativista'"[133]. Todavia, embora Cardoso esboçasse simpatia pelos impulsos de modernização de Collor[134], e tenha mesmo se empenhado em participar desse governo, não deixava de apontar várias lacunas, tanto nas medidas e programas do governo

---

ideias, de conceito. Não se move o mundo sem conceito. (...) Alguém disse: 'Vocês estão fazendo o que o Collor fez'. Não, antes do Collor já dizíamos isso", *in O presidente segundo o sociólogo*., *op., cit*., p. 207.

[131] Associação Latino-Americana de Integração, criada pelo Tratado de Montevidéu de 1980.

[132] Conforme, CARDOSO, Fernando Henrique. "O Congresso nacional e desenvolvimento econômico", *in* REIS VELLOSO. (coord.) *Modernização política e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1990 (I Fórum Nacional, 1988), p. 76 e discurso de Cardoso publicado no Diário do Congresso Nacional, em 10/08/90.

[133] *Id*. "Diversos caminos, distintos paises", *in* CALDERÓN, Fernando*;* DOS SANTOS, Mario R. *Hacía un nuevo orden estatal en América Latina*. Chile, Fondo de Cultura Económica, 1991, p. 134-5.

[134] Conforme discurso de Fernando Henrique Cardoso no Senado, publicado no Diário do Congresso Nacional, em 19/03/91. As críticas de Fernando Henrique Cardoso ao governo Collor (incluindo os limites das medidas de combate à inflação) foram mais amplamente analisadas em nossa pesquisa de mestrado, capítulo 5, "Projeto de modernização para o Brasil", *in O pensamento político de Fernando Henrique Cardoso*, 2003, *op. cit*.

quanto na forma e meios utilizados para realizá-los, que levavam a impasses com risco de golpe[135]. Estava ausente, em sua avaliação, um projeto que articulasse os ajustes internos e externos do país, de sorte que o combate à crise do Estado e à inflação não poderia se apartar de uma política de renegociação da dívida externa, de uma política de indução para a retomada do crescimento econômico, de uma política para reforma do Estado e de reinserção da economia no mercado mundial[136]. Em suma, estava ausente uma política de "arrumação da casa" atrelada ao necessário ajuste das relações internacionais do país[137], porém insistia ele que a sociedade brasileira já havia assimilado a necessidade de abertura e de reforma do estado, mas havia recuado, especialmente os segmentos industriais amedrontados ante a falta de projeto e de articulação política governamental[138].

Desnecessário lembrar que, se o governo Collor fracassou na tentativa de garantir uma nova fase de acumulação no país, que na prática foi um desgoverno dada a crise a que lançou o país, ele foi responsável pelas primeiras medidas de abertura da economia brasileira dos anos noventa. A rigor, a abertura da economia tem início, de forma tímida, ao final da gestão Sarney, mas é inegável que seu ritmo se acelerou bastante durante a era Collor[139].

---

[135] Conforme declaração de Cardoso a *Veja*, em 20/05/92.

[136] Vale observar que um dos fatores do sucesso do Plano Real, que se beneficiou do aprendizado das experiências anteriores de combate à inflação, notadamente desde o Plano Cruzado, residiu na articulação política feita por Cardoso e por sua equipe, e do grau de abertura da economia brasileira, na época. A análise do economista Gesner Oliveira, que participou da elaboração e implementação do Plano real, vai nessa direção ao sugerir que os planos anteriores fracassaram precisamente porque não conseguiram se desvencilhar do círculo vicioso de um ambiente de mercado interno bastante protegido: "De fato, o fechamento da economia constitui uma das maiores dificuldades em planos anteriores. O processo perverso é bem conhecido. Logo depois da queda da taxa de inflação as empresas e assalariados retomam seus planos de investimento e consumo, a demanda pressiona uma oferta limitada no curto prazo, os preços sobem, os salários indexados aos preços acompanham e o mesmo acontece com os preços de serviços em geral, fazendo com que retorne a espiral inflacionária. (...) para evitar que isso ocorra são necessárias medidas na área fiscal, monetária e de desindexação, entre outras, que naturalmente demandam tempo para maturar. (...) Porém, neste contexto, é o grau atingido de abertura da economia que assegura elevado grau de concorrência com os importados, impedindo que a espiral inflacionária opere conforme descrito antes". Assim, a aceleração da abertura econômica, especialmente entre 1993/94, parece ter sido decisiva para o combate da inflação na fase do Plano Real, pois "os significativos avanços obtidos com as reformas estruturais ainda não haviam amadurecido o suficiente em 1990/91 para auxiliar de forma decisiva o combate inflacionário. Foi apenas no Real que, por exemplo, a maior abertura da economia impôs elevado grau de concorrência externa, auxiliando a queda da inflação nos segmentos produtores de bens comerciáveis", OLIVEIRA, Gesner. *Brasil real: desafios da pós-estabilização na virada do milênio*. São Paulo, Mandarim, 1996, pp. 79-112.

[137] Conforme discursos de Fernando Henrique Cardoso, publicados no Diário do Congresso Nacional, em 19/03/91 e 30/10/91; como também artigos de sua autoria publicados na *Folha de São Paulo*, em 8/8/91; 27/12/90 e 7/05/92.

[138] Conforme discursos de Fernando Henrique Cardoso, publicados no Diário do Congresso Nacional, em 5/9/91.

[139] Conforme pesquisa do BNDES: "No período 1988/93, o governo reduziu drasticamente a proteção aos produtores nacionais. Duas reformas, em 1988 e 1989, promoveram a queda da tarifa média sobre as

Intensifica-se, a partir daí, o processo de desregulamentação da economia, a remoção de entraves às importações e às exportações, além do corte brutal de subsídios e a eliminação de uma série de controles administrativos sobre o setor privado[140].

Embora alguns analistas preconizem a tese de que a mídia brasileira foi fator preponderante para a resolução do episódio *Collorgate*[141], o processo de *impeachment* do presidente Collor de Mello teve como elemento determinante a insatisfação do empresariado brasileiro – nacional e internacional – com governo Collor, que, além de ter levado o país ao caos, a uma política recessiva, para além das doses suportáveis, ameaçava com desmantelamento da estrutura produtiva do país, algo com o qual os vários setores estatais e privados – nacionais e internacionais – não concordariam ou não suportariam[142]. Portanto, longe de uma conversão à ética na política, as elites brasileiras resistiram ao neoliberalismo propalado por Collor como autodefesa. As críticas de corrupção, especialmente da mídia e dos movimentos sociais, reforçaram a movimentação bem-sucedida do *impeachment.* De maneira que uma nova rodada de acumulação, via internacionalização, foi protelada pelo desgoverno Collor, única opção da burguesia amedrontada em 1989. Ou seja, os descalabros do curto mandato de Fernando Collor revelaram a natureza da aposta aventureira da burguesia e, pois, inviabilizaram, temporariamente, os intentos dessa classe em aprofundar a associação subordinada ao capitalismo internacional.

Ainda que as proposições de Cardoso de liberalização e de ruptura com o chamado modelo de substituição de importações não fossem compartilhadas inteiramente pelos

---

importações, que baixou de 51% para 35%. A maioria das barreiras não-tarifárias foi eliminada em 1990, culminando com o fim da reserva de informática em outubro de 1992. Além disso, um cronograma preanunciado de reduções tarifárias aos poucos levou o valor nominal da tarifa média sobre importações de 32,2% (com dispersão de 19,6%) em 1990 para 14,9% (com dispersão de 8,2%) no segundo semestre de 1993)", *in* PINHEIRO, Armando C, GIAMBIAGI, Fábio e MOREIRA, Maurício M. *O Brasil na década de 90: uma transição bem-sucedida?* Texto para discussão nº 91. Rio de Janeiro, BNDES, nov. 2001, p. 9.

[140] OLIVEIRA, Gesner. *Brasil real: desafios da pós-estabilização na virada do milênio, op. cit.*

[141] Ver KUCINSKI, Bernardo. "Uma ruptura no padrão complacente: a imprensa no impeachment do presidente Fernando Collor", *in Id. A síndrome da antena parabólica.* São Paulo, Perseu Abramo, 1998, como também LATTMAN-WELTMAN, Fernando e outros. *A imprensa faz e desfaz um presidente*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1994.

[142] Conforme CHASIN, José. "A resistência ao neoliberalismo", *in Id. A miséria brasileira: 1964-1994: do golpe militar à crise social, op. cit*. Embora, por outro ângulo de análise, vale registrar as ponderações de Luis Fernandes, que considera que as economias com razoável industrialização, como a brasileira, são mais difíceis de se integrar na produção internacional pela via neoliberal, de sorte que a resistência ao neoliberalismo foi dada através do impeachment de Fernando Color, para o qual a oposição popular parece ter desempenhado papel secundário, uma vez que muitos setores da economia "são atingidos diretamente pela adoção de medidas como corte de subsídios, a abertura comercial, a reversão de políticas protecionistas etc" , *in* SADER, Emir, GENTILI, Pablo. (orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. São Paulo, Paz e Terra, 1996, p. 61.

tucanos[143], o seu posicionamento e atuação política, especialmente durante o governo Collor[144], indicam que ele começava a se configurar em uma opção para as elites brasileiras, que tinham se aventurado com Collor. Porém o aventureirismo deste e daquelas obriga a pavimentar a rota que conduzirá a coalizão política que ascende Cardoso a candidato em 1994. Ou seja, à época das eleições de 1989, as forças empresariais e políticas ainda não estavam devidamente organizadas para aquela empreitada, isto é, não tinham se articulado em torno de um projeto; nem mesmo no PSDB, recentemente formado, havia uma posição consensual a respeito, haja vista, por exemplo, que foram titubeações dessa natureza que se explicitavam no interior do partido no momento em que fora convidado a participar do governo Collor[145].

Ou seja, as alusões acima sugerem que, embora a experiência do governo Collor tenha levado o país a uma crise econômica e política, ela serviu para articular melhor não só a opção das elites brasileiras pela internacionalização como também a articulação política de Cardoso e do PSDB em torno de um projeto de inserção internacional, que começou a ser esboçado em fins dos anos oitenta. Com a ascensão de Itamar Franco, cuja perspectiva, vale lembrar, era formar um ministério de "união nacional", mas que não teve a aderência do partido dos trabalhadores[146], Cardoso assume o Ministério das Relações Exteriores[147] e logo em seguida a Pasta da Fazenda. De maneira que, em 1994, ainda que o quadro nacional e internacional fosse bastante diverso do de 1989, as várias frações da burguesia articularam-se em torno da candidatura de FHC, pois esta era, enfim, a nova alternativa para resolverem os ditames da acumulação capitalista no ciclo de expansão da economia mundial iniciado em

[143] Conforme artigos de Cardoso publicados na *Folha de São Paulo*, em 8/11/90 e 16/04/92 e conforme entrevista a *Veja*, 20/05/92.

[144] Fernando Henrique, no entanto, ameniza, anos depois, as diferenças de opinião entre ele e Mário Covas, durante o episódio da decisão do PSDB de não participar do governo Collor em 1992 e ressalta que foi a melhor decisão tomada pelo seu partido, *in* CARDOSO, Fernando Henrique. *A arte da política: a história que vivi*. Civilização brasileira. Rio de Janeiro, 2006, p. 253.

[145] José Serra foi convidado por Collor para substituir Zélia Cardoso. Ver seu depoimento a esse respeito *in* MANTEGA, Guido; REGO, José Marcio. *Conversas com economistas brasileiros II*. São Paulo, Editora 34, 1999, p. 136. A respeito, ver, também, artigos de CARDOSO publicados na *Folha de S. Paulo*, em 1/11/90, 08/11/90 e 16/04/92.

[146] Vale lembrar que Itamar Franco, ao contrário do que vinha postulando Fernando Henrique, colocou na ordem do dia – o conteúdo do debate do pré-64 que a ditadura e as oposições em seguida negligenciaram: a questão do desenvolvimento nacional sob o princípio do progresso social, em vez de se preocupar apenas com modernização do capital.

[147] Fernando Henrique Cardoso foi ministro das Relações Exterior de 5 outubro de 1992 a 21 de maio de 1993. Sobre as articulações para a formação do governo Itamar Franco, CARDOSO, Fernando Henrique. *A arte da política: a história que vivi, op., cit.*, pp. 42-53.

princípios dos noventa. Às vésperas das eleições de 1994, José Luís Fiori, ao analisar a trajetória intelectual de Cardoso, evidenciando os traços de continuidade e de rupturas com um "idealismo reformista" do passado, afirma que Cardoso, tendo ciência de que "os estados nacionais têm que optar e decidir como se conectam à nova realidade" e de que "o velho 'tripé' econômico e sua aliança com as elites políticas regionais entrou em crise e precisa ser refeito", propôs-se, mesmo, a ser o "*condottiere* da sua burguesia industrial, capaz de reconduzi-la a seu destino manifesto de sócia-menor e dependente do mesmo capitalismo associado renovado pela terceira revolução tecnológica pela globalização financeira", e acabou por aderir ao consenso de Washington. Fiori reconhece, portanto, que Cardoso, desde maio de 1991, quando propôs uma aproximação com o governo Collor, "costurou de forma brilhante e eficiente a adesão de quase toda a grande imprensa e do empresariado, mas sobretudo os apoios internacionais que faltaram a Collor". Entretanto, para Fiori, essa decisão de Cardoso não foi a mais importante, posto que:

> Dispunha de um elenco de alternativas políticas para implementar essa mesma estratégia. Mas, diante da hipótese de uma aliança de centro-esquerda que poderia revolucionar o sistema político e social brasileiro (...) FHC (...) decidiu-se por uma aliança de centro-direita com o PFL. (...) O que a nova aliança de FHC se propõe, na verdade, é algo mais sério e definitivo: remontar à tradicional coalizão em que se sustentou o poder conservador no Brasil[148].

9. Balanço bibliográfico

A análise dos discursos de Fernando Henrique Cardoso, do final dos anos oitenta a princípios de seu primeiro mandato, evidencia a sua aposta no processo de liberalização de desregulamentação da economia brasileira como pressuposto para modernização e inserção internacional, isto é, a estabilização monetária, aliada à exposição à concorrência externa e à adesão às regras do jogo internacional, sinalizaria para os investidores internacionais um país confiável para as suas incursões, permitindo pois, investimento, modernização produtiva, ganhos de competitividade, assimilação de tecnologia, enfim, condições mais adequadas para reinserção internacional do país.

Enquanto, no plano da política econômica, o governo Cardoso implantava uma série de medidas na direção do que era postulado como intervenção necessária à superação da

[148] FRIORI, José Luís. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis, Vozes, 1997, p. 17.

chamada era Vargas - como a reforma do estado, abertura e desregulamentação da economia, privatização; medidas essas, que foram em grande parte responsáveis pelo sucesso do Plano real, ou mais especificamente pelo controle da inflação - os mentores da política externa brasileira, valendo-se da credibilidade internacional, alcançada, enfim, pela renegociação da dívida externa e pela chamada estabilidade macroeconômica, durante o governo Itamar Franco, apostavam num cenário internacional favorável a uma inserção vantajosa para o país, crença essa que foi relativamente abalada pelas crises financeiras internacionais[149]e pela ofensiva protecionista dos países centrais, notadamente, Estados Unidos e Europa, que, ante as adversidades internas e o recrudescimento da concorrência internacional, endureceram as políticas protecionistas no âmbito da OMC. Enfim, cenário adverso que perdura durante quase todo o segundo mandato do governo Cardoso.

Segundo os objetivos externados pelos mentores e condutores da política externa – o próprio FHC e seus ministros das Relações Exteriores Lampreia e Lafer –, o país deveria se desvencilhar de uma política reativa dos anos anteriores e buscar uma "autonomia pela participação", expressão cunhada pelo assessor direto do presidente Cardoso, o embaixador Gelson Fonseca Jr.[150]. Em contraposição à estratégia, prevalecente durante a chamada guerra fria, da "autonomia pela distância", o Brasil deveria remover os constrangimentos anteriores, como a resistência à adesão ao TNP[151], sinalizar para o mundo que fazia as reformas necessárias à "reorganização da casa", participar dos diversos tabuleiros internacionais e comunidades internacionais e exercer papel ativo na remodelação normativa do sistema internacional (OMC e ONU), de modo a "influenciar o desenho da nova ordem mundial". Essas ações eram vistas pelo governo Cardoso como meio incontornável para o desenvolvimento econômico e inserção internacional do Brasil, isto é, a adesão às regras internacionais e a participação nos diversos tabuleiros eram tomadas como forma de aproveitar as oportunidades abertas pela globalização, garantindo, pois, a retomada de um crescimento sustentável, transformando, no dizer de Lafer, "necessidades internas em possibilidades externas"[152]. Esse postulado exigiu, segundo Fonseca, uma reorientação

[149] Pela crise de 1995, na esteira da crise mexicana de fins de 1994, e mais acentuadamente pelas turbulências financeiras de 1997 e 1998, - momento de refluxo da liquidez internacional que tornou insustentáveis os déficits na balança de pagamento do país e o forçou a desvalorizar o real em princípios de 1999.

[150] FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1998 (especialmente parte III: Temas de Política Externa Brasileira).

[151] Houve também a assinatura do tratado de proibição completa de testes nucleares e a adesão ao *Missile Technology control regime*.

[152] LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo, Perspectiva, 2004, p. 108.

interna, de modo a transformar o país num elemento de confiança para os investidores internacionais[153]. A busca de autonomia está associada, portanto, ao projeto de participação do país no comércio e fluxos internacionais, de modo que a liberalização da economia e a adesão às regras internacionais eram vistas como condição inescapável para obtenção de recursos financeiros e tecnológicos necessários ao desenvolvimento econômico do país e a sua reinserção internacional[154].

Nessa direção, Danese avalia que o governo Cardoso procurou aumentar o poder nacional, de um lado, a partir da estabilidade econômica, do poderio de seus atrativos internos e da abertura econômica, de outro, a partir da vocação natural de FHC para o exercício da diplomacia presidencial, dada a sua formação teórica e intelectual, de sorte que um dos maiores legados da Era FHC foi, segundo este autor, a diplomacia presidencial que, de forma singular na história brasileira, contribuiu para melhorar a imagem do país aos olhos da opinião pública internacional, fato que se coaduna, segundo o autor, "com as exigências do atual modelo de desenvolvimento brasileiro, que conecta muito mais o Brasil com o mundo e sua região", assim como com a "realidade contemporânea das relações internacionais"[155]. Uma vez que a política externa era parte estratégica da proposta de reinserção internacional do governo, Cardoso atuou em várias frentes de negociações internacionais: diretamente com chefes de estado dos países desenvolvidos, com governos do entorno regional (a exemplo do Grupo do Rio e de sua participação durante a crise da economia argentina) e em outros encontros nos quais se discutiam questões de natureza econômica, com vistas a explicitar os interesses do Brasil e assegurar espaços para o debate e a formalização de acordos[156], de maneira que o ativismo da diplomacia presidencial de Cardoso significava, na verdade, segundo Miyamoto, "A busca incessante de recursos para subsidiar o desenvolvimento nacional" e, pois, "ajudar a aumentar o peso do Brasil no mundo"[157].

---

[153] FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais , op., cit*., pp. 363; 372-3.

[154] Conforme depoimento de Cardoso, *in* Estamos reorganizando o capitalismo brasileiro. Entrevista de Fernando Henrique Cardoso com Brasilio Sallum Jr., *op. cit*.

[155] DANESE, Sergio. *A escola da liderança: ensaios sobre a política externa e a inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro. São Paulo, Record, p. 239.

[156] COIMBRA, Márcio. *Diplomacia presidencial.* Universo Jurídico, mai/2002. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/aj/cron0236.htm.

[157] MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e as negociações multilaterais. *Revista brasileira de política internacional*. Brasília, 43 (1): 119-137, 2000.

Cardoso também estava imbuído da crença de que a política externa - na medida em que fosse abrindo campos de diálogo com os países desenvolvidos e com as organizações internacionais, especialmente num momento de reconfiguração da ordem internacional, a exemplo da OMC - permitiria ao país alcançar seus objetivos centrais: o desenvolvimento, a modernização e uma maior inserção internacional. Tal perspectiva também decorre de sua concepção de política externa, como instância não destituída de certa "dinâmica própria"[158]. Em 2007, ao fazer um balanço das respostas que os países latino americanos deram aos desafios da globalização, entre os quais se destacam, Chile, Brasil e México, que se globalizaram mais positivamente, Cardoso reafirma os postulados defendidos em *Dependência e desenvolvimento na América Latina*,

> O ponto de partida da análise estrutural condiciona, mas não define a forma que os processos econômicos e políticos assumem. As estratégias políticas de inserção na economia global têm certa margem de autonomia. (...) há caminhos alternativos, embora não quaisquer, nem com sucesso semelhante em todos os países. A escolha das alternativas e o êxito eventual dependem tanto da base estrutural como da capacidade política das lideranças e, mesmo, das instituições e da cultura política em sentido mais amplo[159].

Assim sendo, a consecução dos objetivos postulados dependeria, também, da maneira como a política externa fosse pensada e conduzida, de modo relativamente autônomo. Ou seja, a concepção de política externa de Cardoso, que norteou a sua diplomacia presidencial, diz respeito a sua concepção de política como correlação de forças (ação não determinada), como a desenvolveu nas suas interpretações da trajetória brasileira. Estendendo-a, no caso, para a arena internacional, Cardoso, ao reconhecer os limites e constrangimentos postos pela nova ordem internacional, especialmente aqueles concernentes ao papel tradicional do estado nacional, mas também apostando nas possibilidades abertas pela globalização, acreditou que poderia emergir um palco de negociações e um novo arcabouço institucional multilateral que oferecessem espaços de negociações mais vantajosos para o Brasil. Ou seja, apostou que poderia tirar maior partido da correlação de forças

[158] CARDOSO, Fernando Henrique. "A nova agenda sociológica da América Latina" (Discurso proferido na cerimônia de outorga do título de Doutor "Honoris Causa", pela Faculdade de Ciências Econômicas e Sociais, da Universidade Central da Venezuela, em 6 de julho de 1995) , *in Utopia viável*. Brasília, Presidência da república, 1995, p. 42.

[159] CARDOSO, Fernando Henrique. Caminhos novos? Reflexões sobre alguns desafios da globalização. *Revista Pensamento Ibero-americano*. Madrid, 2007, nº 1, 2 sem, pp. 300-301. Disponível em: http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/PensamientoIbero1.pdf Cardoso afirma ainda que a corrida para criar, difundir tecnologias e dispor de capitais "depende não só da economia, mas do tabuleiro político mundial, e principalmente, da capacidade das sociedades locais e de seus lideres para lograr políticas o quanto possível consensuais que aproveitem as oportunidades", *Id*., *ib*.

internacional, que, embora adversa para a maioria dos países da periferia, fornecia algumas brechas para dirimir as assimetrias entre as nações e as debilidades estruturais de alguns poucos da periferia, como o Brasil, para não mencionar as expectativas de ganhos para diversas camadas sociais.

Concretamente, a política externa do governo Cardoso priorizou a consolidação do Mercosul, acreditando que, no dizer de Celso Lafer: "Mercosul é destino, Alca é opção". Ademais, Mercosul não era apenas objetivo em si, mas estratégia para inserção internacional, isto é, seria a base de negociações bilaterais ou multilaterais, que aumentaria o poder de barganha do Brasil nos diversos tabuleiros de negociações internacionais, como União Europeia e OMC.

Também, ao longo do processo, foi dada importância à OMC, uma vez que era entendida como melhor tabuleiro para atacar os subsídios agrícolas e, à medida que as negociações na OMC avançassem positivamente, poderia estabelecer uma base mais razoável ou um marco regulatório para negociar acordos bilaterais, sobretudo com os Estados Unidos e União Europeia, precisamente porque as principais divergências e conflitos entre Brasil e demais blocos também se manifestavam no interior da OMC.

No entanto, apesar da adequação aos padrões hegemônicos internacionais, do aumento da confiabilidade externa e do ingresso significativo de capital produtivo - fatos que contribuíram para o sucesso da estabilidade monetária - como também do apoio que o país recebeu, nos momentos de crise, das organizações financeiras internacionais, o escopo da política externa foi restrito, especialmente ante ao otimismo e expectativas positivas que Cardoso expressara. Como será sugerido neste trabalho, a política externa brasileira, ação determinada, está em conformidade com a natureza atrófica e subordinada do capitalismo brasileiro e, pois, com o padrão da inserção internacional do Brasil na mundialização do capital. Para alguns críticos, no entanto, os resultados insatisfatórios em termos de desenvolvimento e inserção internacional decorreram, em grande medida, da estratégia adotada ou da ausência de um projeto próprio de inserção internacional. Uma vez que o objetivo do governo era eliminar qualquer tipo de óbice em sua aproximação com o Primeiro Mundo, especialmente com os Estados Unidos, e na ausência de um projeto próprio, o país colocou-se claramente na órbita da política hegemônica internacional. É oportuno observar que uma parcela expressiva dessa vertente admite a necessidade de abertura e de reforma do estado, mas defende uma dosagem distinta da adotada pelo governo Cardoso, mais cautelosa e

acompanhada de políticas industriais que protegessem alguns de seus setores[160].

Nessa direção, Cervo vê, no esforço do governo em buscar um relacionamento positivo com os Estados Unidos e superar a política terceiro-mundista, além da introdução de novos temas na agenda internacional, uma ruptura com a trajetória histórica do Brasil. No interior do Itamaraty teria prevalecido o pensamento de FHC, sobretudo porque contou com figuras como Lampreia, seu fiel intérprete, e Celso Lafer, que, por suas posições, reforçou a linha de FHC dentro do Ministério. Ou seja, aparentemente, as tradicionais divergências entre a pasta da Fazenda e o Itamaraty foram diluídas durante a Era FHC, precisamente porque a liderança de Cardoso possibilitou uma relação de confluência entre as duas esferas[161].

Lessa, ao analisar a relação entre o Plano Plurianual (1996-1999) e a política externa brasileira, conclui que não havia, além dos postulados neoliberais, qualquer intencionalidade de uma política externa autônoma "ou como a atuação externa do país estaria a serviço de seu desenvolvimento"[162]. Ainda que, no discurso, fosse preconizada uma participação ativa no cenário internacional, obtinha-se, segundo o autor, uma inserção dependente, pois, durante quase toda a trajetória do governo Cardoso, prevaleceu a orientação das "políticas ortodoxas hegemônicas que vincularia responsabilidade à imagem internacional do país e o credenciaria na arena global"[163].

Subordinando-se ao chamado Consenso de Washington[164], o governo teria optado, portanto, por uma inserção passiva da economia brasileira, opção que levou a uma maior exposição da economia brasileira à concorrência internacional e, segundo Lacerda, "induziu as empresas locais a uma reestruturação defensiva", por meio da qual "criou-se uma restrição externa ao crescimento econômico"[165]. Tudo isso teria levado à desnacionalização da

---

[160] Conforme, por exemplo, Guido Mantega e José Marcio Rego, *in* MANTEGA, Guido; REGO, José Marcio. *Conversas com economistas brasileiros II, op. cit,* pp. 50-51.

[161] CERVO, Amado Luiz. "A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1990-2005)", *in* ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antonio Carlos. (Orgs.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo, Saraiva, vol.1, 2006.

[162] LESSA, Antonio Carlos; COUTO, Leando Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). *Revista brasileira de política internacional*. Brasília, 52 (1): 89-109 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v52n1/v52n1a05.pdf

[163] *Id., ib.*, p. 106.

[164] Expressão que adveio de documento escrito por John Williamson, em 1990, no qual sintetiza um conjunto de dez políticas orientadas pelos grandes credores internacionais de Washington, (notadamente FMI e o Banco Mundial), que deveriam ser aplicadas pelos países latino-americanos. Entre essas políticas se sobressaem, rigidez na política fiscal a fim de reduzir os déficits públicos e privatização do patrimônio público, e outras que objetivavam a liberalização e desregulamentação dos mercados.

economia, à desarticulação do estado como indutor do crescimento e a uma maior vulnerabilidade externa da economia, reduzindo, portanto, a capacidade de negociação do país nos fóruns internacionais.

Processo semelhante teria ocorrido com os demais países da América Latina, já que a chamada avalanche neoliberal na região – encetada com a experiência chilena, sob a ditadura do General Pinochet nos anos 70, seguida pela Bolívia, em 1985, pela Argentina de Menem, pela Venezuela de Pérez, pelo Peru de Fujimori e pelo Brasil de Cardoso, nos anos noventa – aprofundou a dependência ao executar políticas que levaram à desnacionalização e desindustrialização das economias da região. Nessa direção, Amado Cervo considera que os dirigentes dos anos noventa assimilaram, de maneira acrítica, o chamado consenso neoliberal, pois colocaram em prática o que alguns argentinos, à época de Menem, cunharam de estado normal. Conforme afirma:

> Ser normal converteu-se, contudo, no *desideratum* de todos os países da América Latina, exceto Cuba, que se apressavam em agradar à matriz do novo sistema internacional, os Estados Unidos, porque com eles os vínculos eram os mais fortes e cada um desses países trabalhava com a hipótese de poder tirar os melhores proveitos dessa subserviência. Assim, a transição do estado desenvolvimentista para o estado normal significou, na América Latina, a adoção de um processo de modernização concebido pelo centro em substituição à formulação da inteligência local, consubstanciada no tradicional pensamento da Cepal[166].

Além da adoção de um conjunto de medidas que favoreceram às incursões do capital externo, a adesão do governo Cardoso ao Tratado de Não Proliferação, em 1998, foi vista como mais uma clara demonstração de adesão ao *mainstream* internacional liderado pelos Estados Unidos uma vez que passou ao largo da crítica que consubstanciou a resistência brasileira, trinta anos antes, notabilizada pelo embaixador Araújo Castro que acusou o tratado de altamente discriminatório, já que era evidente o objetivo de "congelamento das estruturas de poder mundial"[167]. O governo FHC, no entanto, conforme Ramalho da Rocha, com base numa "retórica favorável ao pacifismo e ao respeito às normas internacionais (...)

---

[165] LACERDA, Antonio Correa. *Globalização e inserção externa da economia brasileira: Política econômica, investimentos diretos estrangeiros e comércio exterior na década de 1990*. Tese (Doutorado) apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Campinas, 2003.

[166] CERVO, Amado Luiz. *Relações internacionais na América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília, Instituto brasileiro de relações internacionais, 2001.

[167] João Augusto Araújo Castro (1919-1975), diplomata brasileiro e Ministro das Relações Exteriores, durante o governo de João Goulart (1961-1964).

simplesmente abriu mão de um importante instrumento de barganha"[168], isto é, a adesão do país ao Tratado foi feita sem a exigência de nenhuma contrapartida substancial para o Brasil.

Alguns analistas partem, assim, em geral, do pressuposto de que as mazelas do processo de liberalização na América Latina nos anos noventa decorrem da assimilação acrítica da ideologia dominante, de maneira que a era Cardoso, como assinalou Cervo, "foi um equívoco da moda, ao pensar que a globalização se daria no comércio, quando se deu nas finanças e nos empreendimentos". Todavia, ainda que Cervo caracterize a experiência brasileira de neoliberal, ele reconhece algumas diferenças entre o Brasil e os seus vizinhos, pois, a partir de um dado momento, o governo Cardoso percebeu o prejuízo e retomou o chamado "estado logístico", preservando, assim, certos instrumentos e espaços nacionais que foram praticamente destroçados nos demais países[169]. Ademais, o próprio autor desvalida a utilização do termo neoliberal ao afirmar que "o empresariado afagara a abertura econômica e o neoliberalismo, mas logo percebeu que este último era mais um lugar de encontro ideológico do que um meio de promoção de interesses"[170]. Nessa linha, Vizentini percebe que a inflexão dá-se, especialmente, a partir dos problemas decorrentes das crises de 97 e 98, quando, então, o governo procura se distanciar "de seu rumo inicial de abertura pouco cuidadosa e negociações sem as devidas compensações", e a empreender "uma significativa agenda para a América do Sul, como forma de articular uma alternativa à crise do Mercosul e manter o processo de integração", além de "recuperar certa margem de autonomia frente aos EUA a partir do início da administração Bush"[171].

---

[168] RAMALHO DA ROCHA, Antonio Jorge. "O Brasil e os regimes internacionais", *in* ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antonio Carlos. (Orgs.) *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo, Saraiva, vol 2, 2006, pp. 118-119. Para Oliveiros S. Ferreira trata-se de um caso paradigmático do processo, no Brasil, de controle das Forças Armadas pelos civis, cujo marco, ou mais precisamente consolidação, foi a criação, em 1999, do Ministério da Defesa. Na verdade, o autor sugere que esse processo consubstancia a progressiva perda de autonomia e soberania nacionais, e advoga a tese de que "A constituição de 1988 e, depois, a legislação sobre os partidos políticos, criaram as condições que permitem que, hoje, o governo predomine sobre o estado e, mais que nunca, os interesses privados predominem sobre os públicos, assim como os internacionais sobre os nacionais". OLIVEIROS S. Ferreira. "O ministério da defesa e o partido fardado", *in* D´INCAO, Maria Angela; MARTINS, Herminio. (orgs.) Democracia, crise e reforma: estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso, Paz e terra. Rio de Janeiro, 2010.

[169] CERVO, Amado Luiz. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. *Revista brasileira de política internacional.* Brasília, jan.junho, ano/vol.45, número 001, 2002.

[170] *Id*. "A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados", *op., cit*., p. 14.

[171] VIZENTINI, Paulo Fagundes. De FHC a Lula: Uma década de política externa (1995-2005). *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v. 5. n. 2, jul.-dez. 2005. A respeito dessa inflexão na política externa de Cardoso, ver também VIGEVANI Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto internacional*. Rio de Janeiro, vol. 29, n. 2, julho/dezembro 2007.

Essas ações do governo têm a ver, de certa maneira, com o que Diniz denominou de "processo de erosão da coalizão neoliberal", isto é, o crescimento pífio da economia brasileira, as turbulências financeiras, o refluxo do capital internacional subsequente, a incapacidade de alguns setores de se adequarem ao processo de reinserção da economia brasileira, o descontentamento em relação aos juros excessivos, entre outros fatores, levaram o empresariado brasileiro, especialmente no âmbito da Fiesp, em 1998, a recrudescer as críticas à prevalência do setor financeiro em detrimento do setor produtivo e a reivindicar uma "isonomia para a empresa nacional", críticas essas que intensificaram as divergências no interior da base de sustentação do governo Cardoso, durante todo o seu segundo mandato, traduzidas pela dicotomia ortodoxia e desenvolvimentismo[172].

De fato, a partir das turbulências financeiras internacionais, das adversidades enfrentadas nos diversos tabuleiros de negociações do Brasil, especialmente os percalços da Rodada Doha, e dos desdobramentos políticos e econômicos dos atentados de 11 de setembro de 2001, ocorreu uma certa reorientação na diplomacia brasileira, que se voltou mais prioritariamente para a integração regional e para discursos mais críticos em relação ao protecionismo dos países centrais e à vulnerabilidade produzida pela liberalização do setor financeiro internacional, contra a qual preconizou-se a construção de uma nova arquitetura financeira internacional. Arrefeceu-se, a partir daí, o otimismo de Cardoso com a globalização, todavia, afora a prioridade dada à integração regional, que intentava assegurar espaço para as incursões das frações empresariais brasileiras, não houve uma inflexão de monta na política externa ou uma autocrítica do governo Cardoso ao padrão de inserção internacional do país.

Após sua experiência na presidência, Cardoso, embora afirme que seu governo esteve enredado em constrangimentos inerentes à lógica de expansão do capital e, mesmo, que tenha perdido a oportunidade de intervir no plano real em momentos menos adversos[173], lamenta apenas que o Brasil tenha perdido o *time*, isto é, o país demorou a se organizar e a se inserir na globalização, de modo que usufruiu de um curto período de abundância mundial de capital, sem que houvesse outra saída, pois, "O Brasil para poder crescer precisa de capital. A poupança doméstica não é suficiente, não só pelo capital, também por causa de investimento, tecnologia etc"[174]. Todavia, avalia que, apesar de todos os percalços, entre eles a

---

[172] DINIZ, Eli. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais*. Rio de Janeiro, FVG, 2000.

[173] Conforme CARDOSO, Fernando Henrique. *A arte da política: a história que vivi, op. cit.,* pp. 382-388.

incapacidade de alguns setores empresariais de se reorganizar, houve aumento do fluxo de investimento externo e, consequentemente, modernização do capitalismo brasileiro[175]. Trata-se de uma avaliação que apenas se coaduna com o que já foi aduzido, o reconhecimento de que não havia outra alternativa ao país senão integrar-se à mundialização, de sorte que, para Cardoso e seus prepostos, o seu governo fez aquilo que poderia ter sido feito: garantir ao país a "janela de oportunidades" da globalização.

Parece-nos, todavia, que não é apenas o encerramento de um ciclo de expansão do capital, nem as adversidades das crises internacionais que assolaram a economia brasileira nos anos noventa, e nem, mesmo, as resistências dos polos hegemônicos ante a liberalização mundial do comércio que podem explicar, unilateralmente, a natureza da reinserção internacional do Brasil. Essa tem a ver, ainda, não apenas com o grau de modernização alcançado pelo país ou com a média de crescimento econômico obtida durante a Era Cardoso, mas, fundamentalmente, com as determinações históricas da objetivação do capitalismo brasileiro, que inclui, evidentemente, o estado e as suas relações internacionais.

Vigevani e Oliveira sugerem que os limites da política externa do governo Cardoso foram colocados por fatores internos, pois:

> tendências profundas, sobretudo, as ligadas à debilidade do crescimento econômico no Brasil ao longo dos dois mandatos, (...), limitaram a possibilidade de melhor utilização da política externa para alavancar os objetivos estratégicos, de caráter político e econômico[176].

Esses autores, todavia, não chegam a investigar e a esclarecer as "tendências profundas" que debilitaram a política externa brasileira do governo Cardoso; apenas sugerem que as razões explicativas do escopo da política externa dizem respeito às estruturas internas. De um lado, na incapacidade de promover o desenvolvimento do Brasil que, como o conjunto da América Latina, se distanciou não apenas dos países centrais mas também das novas áreas de industrialização do leste da Ásia. Os esforços do governo FHC, como o de priorizar o Mercosul, não foram adequados para contrastar a tendência apontada e foram insuficientes para recuperar o tempo perdido. De outro, o país não estava preparado para as mudanças e o

---

[174] *Id.* Entrevista à *Folha de S. Paulo*, 19/12/02, Cad., Brasil, p. A11.

[175] *Id*., *ib*., p. A11.

[176] VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F.; CINTA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo social*. vol.15 no.2. São Paulo, nov, 2003.

"debilitamento do estado" enfraqueceu-o ainda mais. Em suma, a projeção externa brasileira foi obstada, segundo os autores, "pelos próprios constrangimentos internos"[177].

De fato, o processo de liberalização do governo Cardoso[178] - embora tenha levado a uma renovação do aparato produtivo da economia brasileira e ainda que esta seja a mais dinâmica em seu entorno, com investimentos produtivos e relações comerciais sobre as quais goza de superávit comercial com quase todos os países do seu entorno - não alterou substancialmente a participação internacional do Brasil.

Segundo Laplane e Sarti, a ausência de uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo do Brasil explica a perda de oportunidades abertas pelo novo ciclo de expansão do comércio mundial que redesenhou a divisão internacional do trabalho. Enquanto outros países em desenvolvimento, notadamente asiáticos, foram capazes de dar o salto investindo em tecnologia e transformando a indústria no motor do crescimento econômico, o Brasil não soube aproveitar as suas "vantagens de custos advindas da disponibilidade de recursos naturais e mão de obra barata"[179] - e forjar uma política de desenvolvimento e inovação e acabou reduzindo a sua participação na produção industrial entre 1993 e 2003. As incursões do capital estrangeiro tampouco contribuíram para elevar a participação do Brasil, posto que são raras as filiais estrangeiras cujos investimentos, segundo os autores, "as habilitassem a participar como fornecedores globais na divisão internacional do trabalho estabelecida pelas matrizes"[180].

10. As determinações históricas e as opções de classe no processo de reinserção internacional do Brasil: considerações preliminares

De fato, como será visto nos próximos capítulos, que compõem a primeira parte deste trabalho, a reestruturação produtiva vivenciada pelo Brasil a partir dos anos noventa não

---

[177] *Id., ib.*

[178] A rigor, a liberalização começa ao final do governo Sarney e é seguida, de maneira atabalhoada, por Collor.

[179] LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando, "Prometeu acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI", *in* CARNEIRO, Ricardo (org). *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*. São Paulo, Unesp, 2006, p. 316.

[180] *Id., ib*., p. 319. Para esses autores o grande entrave residiu na política de abertura sem o acompanhamento de uma política de desenvolvimento industrial com inovação – definindo setores prioritários, de modo que "Uma combinação consistente de regimes macroeconômicos que não travassem o crescimento, de financiamento adequado de longo prazo e de política seletivas de apoio a inovação teria permitido que o Brasil aproveitasse algumas das oportunidades capturadas por outros países", *Id., ib*., p. 318.

o levou a ocupar posições relevantes em nenhum dos mercados mais dinâmicos do mundo. O país reduziu a produção industrial, manteve a histórica especialização em produtos primários e semielaborados e uma escassa produção de bens, com média e alta intensidade tecnológica, à exceção de raros produtos, o que reflete uma pauta exportadora predominantemente de *commodities*. Essa situação obstou a ampliação e a diversificação de sua participação internacional, cujo índice no comércio mundial pouco ultrapassa a ordem de 1%[181]. Esse quadro levou alguns economistas a concluírem que, conquanto seja assertivo o esforço brasileiro em aderir aos acordos de livre comércio e liberalização multilateral, a fim de reduzir os subsídios e barreiras comerciais aos produtos primários, "não é nem de longe condição suficiente para uma inserção dinâmica e significativa a longo prazo"[182].

Há uma série de elementos, como será visto neste trabalho, que indica que a reinserção internacional do Brasil operada durante o governo Cardoso recompôs a subalternidade da economia brasileira ao sistema capitalista mundial e que ela não sofreu alterações substanciais a partir do governo Lula[183], a despeito do crescimento do PIB, do superávit na balança comercial, da ampliação do estoque de reservas internacionais, decorrentes, em grande medida, da conjuntura internacional (comercial e financeira), em geral, mais vantajosa para este governo que aquela que o seu predecessor vivenciou, sobretudo em seu segundo mandato[184]. A retomada do desenvolvimento, entretanto, puxada fundamentalmente pela demanda internacional, manteve a queda da participação industrial no PIB brasileiro e direcionou os investimentos industriais para produtos primários e

---

[181] Indicativos que, como veremos, remontam determinações estruturais e históricas do capitalismo brasileiro, cuja associação subordinada com o capital externo tem sido, desde metade do século passado, uma opção da burguesia brasileira para resolver os ditames do processo de modernização e atualização do capital. E correlato a esse comportamento, alguns analistas concluem, ao avaliar o comportamento das empresas industriais a partir de 1994, que a "Agilidade mostrada pelas empresas, principalmente no plano financeiro, revela um pronunciado instinto de sobrevivência e de aversão aos ricos inerentes ao investimento em capacidade produtiva e em desenvolvimento tecnológico", *Id., ib.,* p. 319.

[182] COUTINHO, Luciano; HIRATUKA, Celio; SABBATINI, Rodrigo. "Desafio da construção de uma inserção externa dinamizadora", Rio de Janeiro: UFRJ, 2003, p. 41. Disponível em: www.ie.urrj.br.

[183] A ausência de inflexão substancial a partir do governo Lula é analisada por CARNEIRO, Ricardo (org.) Introdução. *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula, op. cit,* e, nessa mesma coletânea de textos por PRATES, Daniela Magalhães. "A inserção externa da economia brasileira no governo Lula".

[184] Todavia, o crescimento econômico dos anos Lula, puxado em grande parte pela conjuntura internacional favorável, ao menos até a crise de 2008, possibilitou uma redução "conjuntural" da vulnerabilidade do país, o que deu ao governo certa margem de manobra para implementar algumas políticas setoriais, todavia insuficientes para uma reversão de monta. A respeito, FILGUEIRAS, Luiz; PINHEIRO, B.; PHILIGRET, C.; BALANCO, P. "Modelo liberal periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula", *in Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro, Garamond, 2010. (vários autores)

semifaturados[185]. Ademais, os processos iniciados na década de noventa e aprofundados nos últimos dez anos transformaram o país num lócus de valorização financeira internacional e erodiram amplamente os centros decisórios da acumulação local[186].

Todavia, o que chama a atenção na literatura examinada é precisamente a ausência de discussão acerca da subalternidade histórica do país, da natureza de suas classes empresariais, respectivos interesses e suas determinações sobre a política externa brasileira e a reinserção internacional do país.

A estratégia de inserção internacional adotada pelo governo Cardoso é interpretada, a exemplo dos autores já aduzidos, como uma opção passiva e destituída de projeto próprio, resultado de uma opção acrítica ao chamado Consenso de Washington. Por sua vez, a vaga neoliberal, expressão ideológica e prática do capital superproduzido, passa a ser confundida com o próprio processo de mundialização do capital, que exige, a partir da década de oitenta, um movimento de remoção dos óbices para a sua efetiva expansão em todos os espaços, a favor da qual operam o encerramento da Rodada Uruguai e as políticas de liberalização e desregulamentação daí decorrentes[187]. Assim, o processo de reinserção internacional dos países latino-americanos, a partir da década de noventa, compreende a rota de mundialização do capital, que, segundo Chesnais, dadas as engrenagens do "regime de acumulação com dominância financeira", liderado pelo capitalismo avançado, notadamente Estados Unidos e Reino Unido, "exige, a ponto de ser consubstancial a sua existência", um conjunto de medidas que favoreçam a liberalização e desregulamentação em todos os países, não somente para remoção dos óbices no âmbito financeiro, mas para a plena mobilidade do IED, de maneira que "um processo de construção institucional internacional, tanto de fato quanto de direito, (...) tornou a 'adesão' dos países obrigatória e reduziu sua margem de escolha quanto às formas de sua 'inserção internacional' a sua mais simples expressão"[188].

---

[185] Na década de setenta a participação da indústria era da ordem de 32%, caiu para 16% no governo Cardoso e para 15.5% em 2009, conforme, CANO, Wilson. "Política industrial do governo Lula", *in Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010, op.cit*.

[186] Sobre o aprofundamento da liberalização financeira ainda no primeiro mandato do governo Lula, ver PAULANI, Leda M. e PATO, Christy Ganzert. "Investimentos e servidão financeira: o Brasil do último quarto de século", *in* ANTONIO DE PAULA, João (org.). *Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula*. Belo Horizonte, Autêntica, 2005.

[187] Acerca das investidas do neoliberalismo ao final dos anos oitenta, ver CHASIN, José. "A sucessão na crise e a crise na esquerda", *op. cit*., p. 213.

[188] CHESNAIS, François. "A 'nova economia': uma conjuntura própria à potência econômica estadunidense" , *in* CHESNAIS, François e outros. *Uma nova fase do capitalismo?, op. cit.,* p. 52.

Observa-se, portanto, que a chamada opção acrítica pelo chamado Consenso de Washington é insuficiente para explicar tanto os imperativos postos pela mundialização do capital quanto as condições estruturais e objetivas que levaram o Brasil a fazer a travessia no processo de mundialização do capital. Ainda que seja verdadeiro que a ação do governo Cardoso tenha sido acrítica, que não tenha expressado nenhuma veleidade autonomista, nenhuma perspectiva de confronto com os polos hegemônicos internacionais, posto que suas convicções e ações foram ao encontro daqueles imperativos, cabe determinar, no entanto, a posição subalterna do país, que, nos parece, extrapola a intencionalidade dos dirigentes do estado, portanto, pressupõe recuperar o chão social no qual pensamento e ação são historicamente determinados.

Embora por vias teóricas distintas das desenvolvidas pelo presente trabalho, Francisco de Oliveira debruça-se sobre alguns problemas de fundo do novo engate da economia brasileira na mundialização do capital. Considera que as medidas perpetradas pelo governo Cardoso, ao desmontarem o tradicional "tripé empresas estatais-privadas nacionais-multinacionais", acarretaram a "extroversão" dos centros de decisão do país, isto é, "A relação estado-burguesia se altera radicalmente, tornando o estado uma espécie de refém do novo poder econômico centrado nas multinacionais produtivas e financeiras"[189]. Porém, conforme o autor, trata-se um processo que começa com a ditadura militar, que opera uma acumulação do capital erodindo a capacidade interna de deter o controle do mesmo, de sorte que a chamada fase neoliberal, segundo Oliveira,

> jogou a pá de cal na determinação interna da política, para extrovertê-la definitivamente. Agora, mesmo os interesses internos são mediados pelos recursos globais de capital. Numa palavra, a dominação de classe foi extrovertida. (...) a financeirização da economia predetermina a acumulação possível e o lugar do estado na economia. (...) as intensas privatizações retiraram do estado a capacidade de fazer política de produção. (...) As relações entre as classes mudaram substancialmente com as privatizações e com a financeirização[190].

Afora a concepção do autor acerca da determinação da política, oposta a que consignamos neste trabalho, vale observar que as suas investigações sobre a reinserção da

[189] OLIVEIRA, Francisco. "A dominação globalizada: estrutura e dinâmica da dominação burguesa no Brasil", *in* BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. ISBN: 987-1183-56-9, p. 278. Disponível em: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C08DeOliveira.pdf.

[190] *Id., ib*., p. 286.

economia brasileira no quadro da aceleração da mundialização do capital levam-no a concluir que o problema de fundo não reside somente na presença das multinacionais ou na dependência financeira dos países latino-americanos, "mas no fato de que é o dinheiro global – o dólar e o euro – que constitui a condição e o resultante do funcionamento das economias da periferia latino-americana", de sorte que se trataria de um engate que estiola de vez a capacidade interna do país, ou, ao menos, no dizer do autor, torna "mais complicada a equação da dependência e a de sua resolução"[191].

Existem, ao menos, dois problemas correlatos nas conclusões de Oliveira; o que se refere à forma atual da subalternidade do capitalismo brasileiro, que, por sua vez, remonta os seus movimentos ulteriores, e outro que diz respeito à natureza das determinações sobre eventuais equações nacionais. Parece-nos que o enfrentamento de ambos pressupõe remontar a subalternidade estrutural e histórica do capitalismo brasileiro, em cujo desvendamento afloram as determinações sociais do estado brasileiro e as relações internacionais que os vem emoldurando. Esse assunto será analisado no capítulo V deste trabalho. Por ora, convém apontar, sumariamente, na esteira dos clássicos do pensar a realidade brasileira e latino-americana, como Caio Prado Jr, J. Chasin, Florestan Fernandes, ainda que por diferentes orientações teórico-metodológicas, que se trata de países que, tomados em sua generalidade - abstraídas as suas diferenças –, são, segundo Chasin, particularidades de objetivação pela via colonial do capitalismo. Isto é, são formações sociais economicamente subordinadas e *et por cause* politicamente autocráticas, que, precisamente por isso, têm dificuldades de olhar para si mesmas e desentranhar de suas realidades caminhos alternativos de ruptura com a disjuntiva estrutural entre entificação nacional e progresso social, daí que tenham sobrevivido sob os influxos e refluxos do capital metropolitano[192].

Num rápido volteio em sua história - ao menos na situação em que se encontravam, especialmente na segunda metade da década de oitenta, antes, portanto, da chamada avalanche neoliberal ou, mais precisamente, antes de sua reinserção internacional do final dos anos oitenta- observa-se que incidiam sobre esses países todas as crises externas latentes naquele momento: crise estrutural do capitalismo e a crise dos países pós-capitalistas, drasticamente identificados com fracasso do socialismo, cujas implicações teóricas e práticas foram

---

[191] OLIVEIRA, Francisco. "Há veias abertas para a América Latina?", *in* BORON, Atílio A. (org.) *Nova hegemonia mundial? Alternativas de mudanças e movimentos sociais*. Buenos Aires, Consejo latinoamericano de ciências sociais, 2004, pp. 117-118.

[192] Conforme análise chasiniana, CHASIN, José. *A miséria brasileira: 1964-1994: do golpe militar à crise social*, *op. cit*. As considerações dos próximos parágrafos também estão ancoradas neste autor.

rapidamente aludidas nas primeiras seções desta introdução. Internamente exibiam altas taxas de inflação; privatização do estado, leia-se instrumentalização do poder político pelo capital privado; superexploração da força de trabalho, em suma, manifestavam incapacidade tanto do setor privado quanto do setor público de efetivar um processo de acumulação autossustentado e em conformidade com as necessidades do conjunto da nação.

São economias que deram início, a partir dos anos noventa, a uma nova fase de internacionalização, sem operar qualquer tipo de reordenamento produtivo na perspectiva do trabalho. É igualmente importante lembrar do momento imediatamente anterior, no qual quase todos os países, do México à Argentina, transitaram de ditaduras intermitentes,- cujo saldo foi precisamente liquidar de vez com o que restava da capacidade de autoafirmação nacional, se é que um dia esta existiu, - para a erroneamente chamada democracia, sem resolver os seus problemas de fundo: superexploração da força de trabalho e a incapacidade de suas frações burguesas de empreender um processo de desenvolvimento autossustentado que integrasse o conjunto das categorias sociais, entre outros; isto é, mantiveram as mesmas contradições que desembocaram nas ditaduras. São países que não passaram por um reordenamento econômico e social, pois não houve uma ruptura com a estrutura econômica e social interna que os conectava – e hoje os conecta ainda mais - aos países subordinantes.

A presente tese sugere, então, que o amadurecimento de processos iniciados na década de noventa permite, hoje, entender melhor a natureza da inserção internacional do governo Cardoso.Todavia, cremos que, à época, existia um conjunto de determinações estruturais do capitalismo brasileiro que não permitia antever se o governo Cardoso tiraria o melhor proveito da conjuntura internacional, mas indicava a inviabilidade de uma inserção internacional de cunho autonomista.

Assim, ao longo deste trabalho será desenvolvida a tese segundo a qual, no contexto de mundialização do capital, sob suas influências e pressões, a reconfiguração da vida nacional é dada, a partir da década de noventa, pelo acabamento do processo de objetivação subordinada do capitalismo brasileiro. Encerra-se o período aberto em 1930, ao longo do qual se desenvolveu o capitalismo industrial brasileiro. Este, em meio às suas vicissitudes, lutas e conflitos (no interior dos quais foram divisadas, por ex, propostas distintas para a completude/ autonomia do capital e para a integração das massas), acabou se constituindo e consolidando-se sob forma subordinada, prevaleceu, pois, uma tendência inscrita na forma de objetivação do capitalismo de via colonial. A partir de 1994, o Brasil foi compelido “a se voltar à renovação de suas formas de existência, no interior do evolver da acumulação ampliada do

capital. Infletida por novos parâmetros históricos de produção e circulação"[193]. Encetada a travessia na mundialização do capital, em cuja lógica e impulsos se reconfiguram as suas feições, o capitalismo brasileiro, como se verá ao final deste trabalho, continua sustentando a sua acumulação e subordinação na superexploração do trabalho, que, no entanto (ao ser generalizada por todo sistema, dado o novo patamar de desenvolvimento das forças produtivas e de sua difusão no plano mundial) expressa novas contradições[194].

A opção da burguesia brasileira por Fernando Henrique Cardoso foi uma alternativa finalmente encontrada por suas várias frações para superar a crise em que vinham se debatendo desde o fim do "milagre" econômico, e propiciar-lhes uma nova fase de acumulação, via internacionalização. Claro está, há décadas, que a burguesia brasileira havia abandonado qualquer veleidade de autonomia nacional e se conformado com a sua subsunção ao capital metropolitano. De sorte que o próprio processo de globalização e as tendências nacionais foram ao encontro de perspectivas antigas de Cardoso, que, encetando a reorganização interna do país, expressão do sucesso do Plano Real e plataforma de sua candidatura vitoriosa, articulou uma aliança política necessária ao exercício de poder. Tal como a globalização foi a saída para a crise do capitalismo mundial, que se processava desde a década de setenta, a confluência das várias frações burguesas, em torno da candidatura de Fernando Henrique, finalmente foi resolutiva para a crise de acumulação advinda da década de setenta, depois de sua malfadada aposta aventureira em Fernando Collor. E gostemos ou não, Cardoso, em 1994, foi coerente com toda a sua produção teórica e atuação política e – pondo-se, como sempre, no arco do capital, sem divisar uma propositura de superação – ofereceu a alternativa de inserir o país na mundialização do capital, da qual propunha tirar proveito para o país. Decerto há pensadores como Luís Fiori que, como se viu, entendem que Cardoso poderia ter optado por outro tipo de coalizão política para levar à frente a mesma estratégia de inserção internacional. As aproximações com o governo Lula, que serão feitas neste trabalho, visam explicitar, senão a concepção de política de Fiori, ao menos, a natureza da coalizão política que não pretendeu inflectir o padrão de inserção internacional do país e, sim, dar continuidade tanto à política econômica quanto à política externa do governo Cardoso, ambas perfeitamente afinadas.

---

[193] CHASIN, José. "O poder do real", *in Id. A miséria brasileira: 1964-1994: do golpe militar à crise social*, *op. cit*., pp. 298-299.

[194] Conforme MARINI, Ruy Mauro. "Processo e tendências da globalização capitalista", *in Id. Dialética da dependência: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini*, *op. cit*.

Indica-se aqui, desde logo, a ausência de afinidade teórica e propositiva com as correntes que se contrapõem ao chamado neoliberalismo evocando o ideário de desenvolvimento autônomo do capital, - em verdade transgredindo as proposições que emergiram no pré-64, posto que limitado ao politicismo e estatismo - passando ao largo das críticas que, há muito, revelaram os seus limites, incongruências e, sobretudo, a sua impossibilidade estrutural. De sorte que não é sugerida, aqui, a postulação de que a alternativa, face a morte da esquerda, era dizer não à abertura, não à internacionalização. Isso significaria, optar pelo isolamento, que levaria, inevitavelmente, à saída desastrosa, não apenas para as *personae* do capital – carentes de reciclagem e de participação na nova fase ampliada do capital -, mas, sobretudo, para as categorias do trabalho, já vilipendiadas pela superexploração e destituídas de projeto próprio.

É certo que o sistema produtivo brasileiro sempre esteve, como assinalava Chasin, em princípios do governo Cardoso, de uma forma ou de outra, "subordinado aos empuxos dos polos hegemônicos mundiais", contudo, dada a nova natureza da economia mundializada e o nível de desenvolvimento do país, "as margens de manobra nos ajustes e seus efeitos possíveis também se diferenciaram, ao mudarem de natureza"[195], de modo que "a dinâmica das soluções" extrapola, cada vez mais, os limites nacionais dentro dos quais os problemas eram pensados e enfrentados até então, o que significa dizer que a consolidação da via colonial do capitalismo brasileiro, no interior da mundialização do capital, enterra de vez qualquer veleidade de desenvolvimento capitalista autônomo, assim como inviabiliza o encaminhamento, no interior das fronteiras nacionais, de uma equação para os próprios problemas da nação. De modo que participar da mundialização é uma necessidade imperiosa, como assinalou Dupas, "O fato é que participar das cadeias produtivas não é mais uma opção, passa a ser uma obrigação imposta pela lógica global. Ficar fora delas é ainda pior"[196].

Se o que foi exposto tem alguma base na realidade brasileira, a subordinação do governo Cardoso ao chamado Consenso de Washington ou, mais precisamente, a reinserção internacional subalterna do país– que, segundo Cervo, deu-se pela ausência de "projeto próprio", fato que, segundo o autor, explica a opção por uma inserção internacional passiva e, portanto, subordinada à política hegemônica internacional –, foi, na verdade, a consolidação da opção feita pelas frações burguesas no Brasil, explicitada desde a segunda metade da década de cinquenta. Foi, portanto, a consolidação de uma tendência determinada pela via

[195] CHASIN, José. "O poder do real", *op.cit.*, p. 303.

[196] DUPAS, Gilberto. "A América Latina e o novo jogo global", *in Id.* (org.) *América Latina no início do século XXI: perspectivas econômicas, sociais e políticas*. São Paulo, Unesp, 2005, p. 328.

colonial, isto é, a consolidação de uma industrialização subordinada e, pois, a inviabilidade de uma alternativa de cunho autônomo, traço que condiciona as vicissitudes do capitalismo brasileiro sob os influxos e refluxos do capitalismo mundial. De igual modo, a possibilidade de desempenhar papel ativo no cenário internacional, colaborando para a definição de um novo marco institucional para o comércio mundial, a fim de obter vantagens da nova dinâmica da economia globalizada, como propugnado pelo governo Cardoso, é determinada, em relação recíproca, tanto pela mundialização do capital e a correlação de forças existente quanto pelas condições objetivas do país, ou seja, aquelas com as quais o país se apresenta na arena internacional.

Por conseguinte, o campo de manobra para o país, à época do governo Cardoso, não comportava uma inserção soberana, uma vez que a burguesia brasileira, expoente de uma formação capitalista hipertardia e, portanto, incompleta e incompletável, nunca foi e nunca pretendeu ser autônoma e soberana, mantendo-se caudatária de outras burguesias e tendo, no conservantismo autocrático, os limites de sua expressão política. De modo que a alternativa escolhida pela burguesia brasileira (protelada pelo governo Collor e levada a cabo a partir de 1994) consistiu no aprofundamento da inserção internacional subordinada, mantendo, assim, nos mesmos trilhos históricos nos quais essa burguesia sempre resolveu os seus ditames de acumulação. Na ponta oposta ao descarte de um projeto autônomo das elites brasileiras estão as demais vertentes que poderiam ter construído outra alternativa, mas que, por diversas razões, acabaram indo a reboque desse processo.

Como será discutido no capítulo V deste trabalho, a burguesia, engendrada pela via colonial de entificação do capitalismo, estruturalmente débil, vem se conformando com os limites de sua subsunção estrutural ao capital metropolitano, pelo que lhe aparece "completamente estranha a efetivação de um regime político democrático-liberal"[197]. Em todos os momentos em que lhe foi apresentada a alternativa de rompimento com a subordinação, a burguesia, igualmente amesquinhada, sempre optou pela preservação de seus interesses, em comunhão com o grande capital, isto é, pela parceria na condição de "vassala" do grande capital externo, ao invés de orientar uma equação que rompesse com a subordinação e que respondesse tanto aos seus interesses quanto aos da maioria da população[198]. Dessa forma, a formação social engendrada pela via colonial vive e sobrevive

[197] CHASIN, José. "As máquinas param, germina a democracia!", *in Id. A miséria brasileira: 1964-1994: do golpe militar à crise social, op. cit.*, p.104.

[198] Como será discutido no capítulo V e Conclusão deste trabalho, o caminho de desenvolvimento traçado pela via colonial nos informa dilemas específicos de cada momento, resistências e titubeações mais ou menos

sobre as oscilações do "capital metropolitano", reproduzindo o arcaico: a subsunção e a exclusão social. Cada etapa de modernização e integralização mundial do capital engendrado pela via colonial exacerba seu caráter arcaico e subordinado, levando, assim, à reiteração de sua incompletude. Daí que o capital determinado pela via colonial atua sempre como "receptor" para as "exercitações" do capital superproduzido, que necessita cada vez mais alargar os espaços de sua atuação no interior da lógica do desenvolvimento desigual e combinado do movimento contraditório da sua expansão mundial. Donde que as sociedades engendradas pela via colonial são formações que, conforme Chasin, "produzem e reproduzem a miséria de sua incontemporaneidade e, por isso, sobre a natureza invertebrada de suas categorias sociais dominantes e, por decorrência, sobre a inorganicidade de suas categorias sociais subalternas"[199]. O que se assiste a partir da década e noventa é a consolidação desses traços históricos e estruturais do Brasil que, contudo, são recobrados por novas feições, delineadas por uma ampla reestruturação do seu aparato produtivo e relações externas, impostas pela dinâmica da inserção internacional do país na mundialização do capital.

***

Além da bibliografia sobre o tema (tanto a relativa à diplomacia presidencial como a literatura que cobre as transformações da economia brasileira e a sua inserção internacional) os discursos proferidos pelos principais mentores e executores da política externa brasileira também foram objeto de investigação, notadamente os do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Foram selecionados os discursos proferidos pela diplomacia brasileira durante encontros com chefes de estado, fóruns internacionais, encontros de cúpula e entrevistas. Os discursos dos ministros Felipe Lampreia e Celso Lafer foram contemplados nos momentos oportunos à elucidação de determinadas orientações e ações do governo Cardoso, todavia, priorizou-se a análise dos discursos da diplomacia presidencial, uma vez que não foi observada divergência entre os três mentores que justificasse uma análise mais detalhada da totalidade dos seus discursos.

O referencial teórico que fundamenta este trabalho apoia-se, como se viu, nas primeiras seções desta introdução, nas aquisições marxianas acerca da determinação social do pensamento, da lógica imanente de mundialização do capital e do caráter desigual e

---

afloradas quanto ao itinerário que não invalidam seus traços gerais, mas dão a conhecer condições e respostas variadas em cada período.

[199] CHASIN, José, "A sucessão na crise e a crise na esquerda", *op. cit*., p. 212.

combinado de seu desenvolvimento. Nessa direção, temos como referência os autores brasileiros que contribuíram para a elucidação da particularidade de objetivação do capitalismo brasileiro, Caio Prado Jr., José Chasin e Florestan Fernandes, mas ancoramos a presente investigação, sobretudo, na análise chasiniana.

Este trabalho está estruturado em cinco capítulos. Os capítulos I, II e III se ocupam especificamente do processo de reinserção e transformação da economia brasileira na mundialização do capital. Considerações e dados preliminares sobre o aspecto central do trabalho são apresentados na primeira seção do **capítulo I, Reinserção internacional da economia brasileira e os investimentos externos diretos (IEDs) - 1995-2002** que expõe, ainda, as principais medidas de liberalização e desregulamentação da economia brasileira na década de noventa. As seções seguintes deste capítulo tratam fundamentalmente de um dos principais vetores da mundialização produtiva do capital e da inserção internacional do Brasil, os investimentos externos diretos (IEDs), destacando o padrão de investimentos das filiais estrangeiras no país e o seu papel no processo de integração regional (Mercosul).

O **capítulo II, Reestruturação produtiva da economia brasileira e relações comerciais (1995 e 2002)**, aborda o conjunto dos investimentos produtivos empreendidos tanto pelo capital externo quanto pelas demais frações burguesas no Brasil, cujas estratégias de investimento e inovação explicam, em parte, a reestruturação do aparato produtivo, a natureza da modernização da economia brasileira, o comércio internacional do país, a média de crescimento econômico e os altos índices de desemprego registrados no período em tela.

Alguns dos problemas resultantes da liberalização da economia brasileira, da reestruturação produtiva, da ampliação do controle do capital externo sobre a economia brasileira, em suma, do caráter estrutural da reinserção internacional da economia brasileira, expressos nos recorrentes déficits de sua balança de pagamentos do país, são analisados no **capítulo III, Constrangimentos da reinserção subordinada da economia brasileira**, que destaca, entre outros, a dependência estrutural do país por divisas internacionais, a desvalorização cambial em 1999, assim como as bases sociais do estado brasileiro, que se reconfiguraram com a ruptura do tripé da economia brasileira.

O **capítulo IV**, **A política externa do governo Fernando Henrique Cardoso**, **(1995-2002)** analisa a política externa do governo FHC, os discursos da diplomacia

presidencial, mormente em relação à globalização e as relações internacionais. Apresenta uma súmula da atuação da política externa brasileira nos principais tabuleiros internacionais: Área de Livre Comércio das Américas (Alca), Mercado Comum do Sul (Mercosul), União Europeia (EU) e Organização Mundial do Comércio (OMC), e faz breves considerações sobre a política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva, notadamente no que se refere à integração regional, a fim de explicitar os processos iniciados na gestão anterior.

Em conformidade com a natureza dos problemas e objetivos de investigação, destacados nesta introdução (apreender as determinações históricas e estruturais do padrão da reinserção internacional do Brasil a partir dos anos noventa), o **capítulo V**, **A via colonial de objetivação do capitalismo brasileiro**, à guisa de conclusão, desenvolve a análise chasiniana acerca da via colonial de entificação do capitalismo brasileiro e do seu encerramento no interior da mundialização do capital.

CAPÍTULO I

A reinserção internacional da economia brasileirae os investimentos externos 1995-2002

1. Considerações preliminares

A reinserção internacional subordinada da economia brasileira no quadro da aceleração da mundialização do capital, que principia na década de noventa e se consolida durante o governo Cardoso, opera-se por meio de uma ampla reestruturação em seu aparato produtivo. O processo de reestruturação produtiva do país, resultado e expressão do movimento de liberalização, desregulamentação e inserção internacional, atinge diversos setores que compõem a cadeia produtiva da materialidade social e, nessa medida, informa a ossatura da reinserção do país na globalização do capital, isto é, a natureza da produção, o modo pelo qual ela se desencadeia e a quem ela se destina. Trata-se, pois, da determinação estrutural da produção sobre a distribuição que se expressa e objetiva nas relações de produção, tanto no interior do mercado nacional quanto em suas relações com o mercado internacional.

Não é o caso, aqui, de expor o conjunto dos indicadores que expressam o desempenho da economia brasileira a partir da década de noventa, mas de analisar alguns deles, que são indispensáveis para a compreensão da inserção internacional do país. Desde logo, convém destacar a inexpressiva expansão do produto interno bruto, abaixo dos índices de crescimento das principais economias em desenvolvimento, e um comércio exterior à margem dos polos mais dinâmicos do comércio mundial.

Durante o período de 1995 a 2002, a média de crescimento da economia brasileira[200] ficou muito aquém das expectativas otimistas do governo e de seus porta-vozes[201], pois o produto interno bruto cresceu apenas 2,6%, entre 1995 e 1998, e 2,1%, entre 1999 e 2002[202],

---

[200] Na qual prevaleceu o movimento de *stop and go*: picos de curta duração, (1995, 1997 e 2000) e de refluxo, conforme CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX*. São Paulo, Unesp, 2002, p. 341.

[201] Autores como, BARROS, José Roberto Mendonça de; GOLDENSTEIN, Lídia. "Economia competitiva, solução para a vulnerabilidade", *op. cit.*; FRANCO, Gustavo. A inserção externa e o desenvolvimento. *Revista de economia política*, vol 18, n.3 jul.set.1998; FRANCO, Gustavo. *O desafio brasileiro:ensaios sobre desenvolvimento, globalização e moeda*. São Paulo, Editora 34, 1999; MOREIRA, Maurício M. "Estrangeiros em uma economia aberta: impactos recentes sobre produtividade, concentração e comércio exterior", *in* GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, Maurício Mesquita (Orgs.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro, BNDES, 1999.

com uma performance industrial ainda inferior, em torno de 1% ao ano[203], desempenhos esses que refletiram baixos índices de formação bruta de capital fixo (FBKF)[204], menores que os da chamada década perdida[205]. Ao longo desse processo declinou a participação da indústria em relação ao PIB que saiu de um patamar de 38,68%, no início da década de noventa, para 33,95% em 1998[206].

Mas o baixo crescimento da economia e da indústria, em especial, foi acompanhado pelo avanço e predomínio do capital financeiro no país. De acordo com Gonçalves, entre 1995-2004, houve uma redução da taxa média de lucro da economia brasileira, em comparação com o período entre 1980-94, tanto no setor produtivo quanto no setor financeiro, mas a queda no primeiro foi mais pronunciada que no segundo, ademais, informa o autor, "o capital financeiro teve taxas de lucro positivas em todos os anos do período 1980-2004, enquanto o capital produtivo teve taxas negativas de lucro em dois anos (1991 e 1999)"[207]. A partir da década de noventa, especialmente após 1998, aumentou a taxa de lucro do capital financeiro e, no mesmo período, cresceu a taxa de desemprego e caiu o salário médio real do trabalhador[208]. Esses dados expressam, ainda conforme Gonçalves, uma clara equação de apropriação de riqueza pelo capital financeiro, isto é, "Um movimento no sentido de transferência de renda do capital produtivo para o capital financeiro, do trabalho para o capital produtivo e, principalmente, do trabalho para o capital financeiro. Dessa forma, há o avanço e

---

[202] Todavia, trata-se de uma média que não informa os picos de crescimento de curta duração (1995, 1997 e 2000) e as fases de refluxo mais acentuado do PIB.

[203] Conforme se verá, o desempenho setorial da indústria foi bastante heterogêneo.

[204] Conforme definição de Paulani e Pato, FBKF diz respeito ao "valor total dos investimentos brutos (sem deduzir o uso devido à depreciação e obsolescência) em capital fixo (máquinas e equipamentos, estruturas e edificações, rebanhos e culturas permanentes) realizados pelas empresas públicas e privadas no ano", PAULANI, Leda M.; PATO, Christy Ganzert. "Investimentos e servidão financeira: o Brasil do último quarto de século", *op. cit.*, p. 37.

[205] Este índice obteve uma média de 18,55% na década de oitenta e de 15,5% na década de noventa e, durante o governo Lula, atingiu a casa dos 20%.

[206] Conforme DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato R. Empresariado e estratégias de desenvolvimento. *RBCS*, vol. 18 nº. 52 junho/2003, p. 20. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n52/18064.pdf.

[207] GONÇALVES, Reinaldo. "Desestabilização macroeconômica e dominação do capital financeiro no Brasil", *in* BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*, *op. cit.*, p. 217.

[208] Conforme MARTINS, Carlos Eduardo. *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina*. São Paulo, Boitempo, 2011, pp. 336-7.

a consolidação da dominação do capital financeiro no capitalismo brasileiro a partir de 1995"[209].

Vários autores[210]consideram que as elevadas taxas de juros aplicadas no período, o incentivo à compra de títulos da dívida pública, que encareceu o crédito, e a ausência de políticas de financiamento explicam as baixas taxas de investimento na indústria, todavia, vale ressaltar que os próprios grupos industriais ampliaram os seus investimentos no mercado financeiro, objetivando, por meio deste, segundo Miranda,

> obter ganhos não operacionais pela negociação de ações em seus portfólios, além de lançamento de recibos de suas ações em bolsas estrangeiras, realização de arbitragens financeiras e operações cambiais que excediam suas necessidades puramente transnacionais. Daí por que o custo de oportunidade do capital tornou-se uma das principais variáveis estratégicas para a decisão de investir[211].

Em meio ao pífio crescimento da economia brasileira, em sua rota de reinserção internacional subordinada, também salta à vista o crescimento brutal do desemprego, mormente a partir de 1997[212], assim como da exportação de "riqueza" do país. Tomando por base o período mais longo, 1975 e 2004, - que abarca tanto fases mais expressivas de crescimento econômico quanto momentos de queda acentuada do produto interno bruto – constatam Paulani e Pato, houve uma ampliação da drenagem de recursos internos do país para o circuito internacional do capital, isto é, um crescimento exponencial da exportação de "riqueza". Durante essas três décadas,

> as despesas anuais do país com os serviços de fatores de produção (lucros e dividendos de investimentos diretos e juros de empréstimos intercompanhia; lucros, dividendos e juros de investimentos em carteira; e juros de empréstimos convencionais) cresceram 1.085% (...) enquanto que, no mesmo período, o PIB cresceu 129% e o PIB per capita 42%. Assim,

---

[209] GONÇALVES, Reinaldo, "Desestabilização macroeconômica e dominação do capital financeiro no Brasil", *op., cit,* p. 227.

[210] Entre outros, citados no presente trabalho, Mariano Laplane, Fernando Sarti e Luiz Filgueiras.

[211] MIRANDA, José Carlos. Abertura Comercial, Reestruturação Industrial e Exportações Brasileiras na Década de 1990. *Texto para discussão,* nº 829. Brasília, Ipea, 2001, p. 5.

[212] Embora o tema do desemprego escape aos propósitos deste trabalho ele será aludido em alguns momentos, especialmente no que se refere à questão da superexploração do trabalho. Por ora, vale registro que, entre 1991 e 1999, no conjunto da América Latina, "o desemprego se eleva de 5,8% para 8,7% "sendo que apenas na região metropolitana de São Paulo ele atinge o pico de 17,2%, em fevereiro de 1998. Conforme MARTINS, Carlos Eduardo. *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina*, *op. cit*., p. 307.

> enquanto o envio de renda ao exterior cresceu 10,9 vezes, o PIB cresceu 1,3 vezes e o PIB per capita apenas 0,4%vez[213].

Porém, observam esses autores, a composição da "renda" expatriada altera-se no decorrer desse período, pois, se na década de oitenta predominavam os gastos com empréstimos convencionais, a partir da década seguinte avolumaram-se novas despesas oriundas da desregulamentação da economia e da liberalização financeira que ensejaram novos fluxos de investimentos externos diretos e financeiros.

Vale observar que, entre o governo Collor e a gestão Armínio Fraga no Banco Central - e no bojo do processo de renegociação da dívida externa brasileira[214] -, foi aprovado pelo Brasil, conforme os padrões estabelecidos pelo capital internacional e compromissos assumidos pelo país nos foros multilaterais – Gatt/OMC[215]- um amplo conjunto de medidas que resultou, entre outras, na completa liberalização do mercado financeiro do país aos fluxos internacionais de capitais, como a liberalização da emissão de títulos de renda fixa e ações no exterior pelas instituições financeiras, a permissão a residentes e a não residentes no país de remeterem recursos para o exterior[216], entre outras. Foram medidas que, no conjunto, perfizeram a inserção do país na globalização financeira, tal que,

> O lançamento de títulos de dívida brasileira cotados no exterior confirmou o país no papel de emissor de capital fictício, que viabiliza a valorização financeira e garante a *posteriori* a transferência de parcelas da renda real e do capital real para essa esfera de acumulação. A liberalização financeira

---

[213] PAULANI, Leda M.; PATO, Christy Ganzert. "Investimentos e servidão financeira: o Brasil do último quarto de século", *op. cit.*, p. 40.

[214] Vale lembrar que a negociação da dívida externa na brasileira, nos termos preconizados pelo Plano Brady, tem início durante o governo Collor (1990-1992), pelas mãos de Pedro Malan, já colocava como contrapartida para a redução da divida brasileira e de seus juros, a liberalização da economia e a privatização. Plano Brady foi lançado em 1989 para reestruturação da dívida externa de alguns países. Nicholas Frederick Brady, secretário do tesouro dos Estados Unidos, nos governos R. Regan e G. W. Bush.

[215] Conforme destacado por Amado Cervo, aludido na introdução deste trabalho, o Brasil, sem negociar e exigir contrapartidas dos países centrais, se submeteu a agenda internacional, "como propriedade intelectual, investimentos, comércio de bens e serviços, desregulamentação econômica, fim do sistema de preferência; sejam os temas negociados em outros órgãos, particularmente no sistema da ONU, como meio ambiente, direitos humanos e segurança global", CERVO, Amado Luiz. "A ação internacional do brasil em um mundo em transformação", *op., cit.*, p. 2006, p.8.

[216] Exemplos: a lei nº 9. 249/95 e a medida provisória MP nº 1. 602, que concederam isenção ao imposto de 15% que havia sobre as remessas de lucros e dividendos. FREITAS, Maria Cristina Penido; PRATES, Daniela Magalhães. A abertura financeira no governo FHC: impactos e conseqüências. *Economia e Sociedade*. Campinas, (17): 81-111, dez. 2001. Disponível em: http://www.eco.unicamp.br/docdownload/publicacoes/instituto/revistas/economia-e-sociedade/V10-F2-S17/04-Cristina%20e%20Daniela.pdf.

> vem garantir o livre trânsito dos capitais internacionais, que podem assim maximizar o aproveitamento das políticas monetárias restritivas e de juros reais elevados[217].

O aprofundamento da conexão do país com o sistema financeiro internacional foi acompanhado por outros mecanismos para facilitar a evasão de capitais do país, como, por exemplo, "eliminação da vedação de remessas, do imposto suplementar, redução do imposto de renda sobre remessas, das restrições sobre os contratos de transferência de tecnologia", que, segundo Laplane, procuravam "estimular as aplicações de *portfólio* de investidores estrangeiros"[218]. Essas medidas, acompanhadas do controle inflacionário, da política de altas taxas de juros e de privatização, entre outras, transformaram o país, no dizer de Paulani, em lócus de valorização financeira internacional, como exemplifica a autora, em 1998, no auge do processo de privatização no Brasil,

> O que atrai capital estrangeiro ao país do Real são as oportunidades que aqui se encontram de ganhos rápidos e expressivos, concretizados num *menu* de ativos atraentes e baratos: de um lado, títulos públicos carregando uma elevada taxa real de juros (...); de outro, o patrimônio público acumulado nos últimos 50 anos, ou seja, as ações de estatais de primeira linha, atraentes por situarem-se em setores estratégicos e de elevado potencial de demanda, mas desvalorizadas, pela vulnerabilidade de seu proprietário pela perspectiva mesma da privatização[219].

Essa é a amostra do conjunto de ajustes institucionais e instrumentais que os governos brasileiros da década de noventa levaram a cabo para reinserir o país no circuito internacional de valorização financeira e que asseguraram, portanto, tanto as condições para a valorização do capital privado, sobretudo internacional, quanto a expatriação de "riqueza" do país, de forma que as chamadas reformas estruturais do período transformaram o país, segundo Paulani, num lócus de valorização do capital internacional e num dos maiores exportadores de "renda".

---

[217] PAULANI, Leda M.; PATO, Christy Ganzert. "Investimentos e servidão financeira: o Brasil do último quarto de século", *op. cit.*, pp. 56-57.

[218] LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando; HIRATUKA, Celio; SABBATINI, Rodrigo, "La Inversión Extranjera Directa en el Mercosur: el caso brasileño", *in* CHUDNOVSKY, Daniel (org.). *El Boom de Inversión extranjera directa en el Mercosur*, 2001, p.157. Disponível em: http://www.redmercosur.org/el-boom-de-inversion-extranjera-directa-en-el-mercosur/publicacion/88/es/.

[219] PAULANI, Leda. A dança dos capitais. *Revista Praga*. Estudos marxistas. São Paulo, n. 6., Hucitec, 1998, p. 48.

E foi nessa quadra que se alterou, como aludido, a composição da renda expatriada, pois, se na década de oitenta o pagamento de juros e de serviços da dívida externa era o fator que mais pesava sobre a composição da renda exportada, a partir da década de noventa, a elevada taxa de rentabilidade no mercado interno para os investidores estrangeiros, que ampliavam a sua remessa de lucro[220], e as despesas decorrentes dos investimentos crescentes nos títulos da dívida externa (cotados no mercado internacional), entre outros, passaram a pesar de forma mais significativa na composição da renda exportada pelo país[221].

Os indicadores relativos às contas externas do país no período, ainda que não autoexplicativos, ajudam a ilustrar a situação,

> Ao longo da década de noventa, a dívida externa cresceu 108%, o passivo externo líquido 195,7%[222], o serviço da dívida externa (pagamento de juros e amortizações) 160%, o serviço do passivo externo (serviço da dívida mais remessa de lucros e dividendos) 132%, o estoque da dívida pública, entre 1994 e 1998, subiu 572%, e os juros pagos por essa dívida, no mesmo período, 415%[223].

Não por outra razão, como se verá no capítulo III deste trabalho, o deficit da chamada conta de renda do país[224] continuou crescendo, entre 1999-2002, mesmo com a economia beirando a recessão, de maneira que, após a desvalorização do real, houve uma redução, seguida de uma reversão, do deficit da balança comercial, o que não pôde ocorrer com a conta de renda. Esse quadro evidencia, nas palavras de Filgueiras, que

> a vulnerabilidade externa, com referência à balança de serviços, continuou elevada e problemática, especialmente por conta da grande dependência do país para com capitais externos, tanto na forma de investimento direto quanto, principalmente, de empréstimos e financiamentos e investimentos em carteira – que alimentam a rolagem e o crescimento da divida pública[225].

---

[220] LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando. Investimento Direto Estrangeiro e o Impacto na Balança Comercial nos Anos noventa. *Texto para Discussão*, nº 629. Brasília, IPEA, 1999, p. 29.

[221] PAULANI, Leda M.; PATO, Christy Ganzert. "Investimentos e servidão financeira: o Brasil do último quarto de século", *op. cit.*, p. 41.

[222] Definição de passivo externo: "se define pelo estoque da dívida externa bruta adicionado do estoque do investimento externo no país (direto ou portfólio) descontando dos ativos externos que o país possui", CARCANHOLO, Marcelo Dias, "Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo Lula" , *in Os anos Lula; contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro, Garamond, 2010, p. 111.

[223] *Id., ib.*, p. 111.

[224] Compõem a conta de renda, entre outros, renda de investimento direto, renda de investimento em carteira. FILGUEIRAS, Luiz. *História do plano real*. São Paulo, Boitempo, 3 edição, 2006, pp. 242-243.

[225] *Id., ib.*, p. 243.

Em verdade, o quadro das contas externas do país, sintetizado acima, resultou precisamente dos próprios mecanismos de acumulação engendrados pela inserção internacional da economia brasileira. Como será aflorado nos capítulos I e II, - respectivamente, "O investimento externo direto no Brasil 1995-2002" e "Reestruturação produtiva da economia brasileira e as relações comerciais" - a liberalização comercial, a desregulamentação da economia e os novos fluxos de investimentos externos acarretaram o aprofundamento da desnacionalização da economia, da concentração de capital e uma ampla e profunda reestruturação do aparato produtivo, que, por sua vez, conduziu, a uma maior participação do coeficiente de importação, não apenas de bens finais de consumo, mas também de bens necessários à produção, sobretudo de insumos de bens com média e alta intensidade tecnológica[226]. O aumento do coeficiente de importação na indústria atesta, como se verá, que a viabilização da estrutura produtiva no Brasil tornou-se mais dependente da importação de bens, cujo montante cresceu durante toda a década de noventa, declinando timidamente nos anos de queda do produto interno bruto (1996, 1998, 2001), sem sofrer reversão de monta mesmo após a desvalorização do real. Todavia, a reestruturação produtiva e os novos fluxos de investimentos externos diretos não ensejaram uma ampliação e diversificação significativas das exportações brasileiras, cuja pauta permaneceu muito pobre em produtos com média e alta intensidade tecnológica, de sorte que o progressivo aumento das importações foi substancialmente superior ao desempenho das exportações.

A reinserção internacional da economia brasileira aprofundou a dinâmica de acumulação capitalista no país profundamente dependente de fortes aportes de recursos externos para a sua viabilização. Tais recursos foram atraídos, de um lado, pelas potencialidades de crescimento do mercado de consumo interno e regional e, de outro, como já se fez menção, pelas altas taxas de juros e pelas políticas de privatização, entre outros, que aumentaram a rentabilidade do mercado brasileiro. Todavia, os investimentos externos tanto do setor produtivo quanto do financeiro aumentaram os gastos para a sua remuneração. Intensificou-se, assim, a subordinação da economia brasileira aos fluxos externos - isto é, moeda estrangeira com a qual o país bancava os seus compromissos externos e que só podia ser obtida ou por meio das exportações ou via novos investimentos externos e empréstimos.

Os constrangimentos das contas externas do país, que serão abordados no capítulo III deste trabalho, já se manifestavam desde os primeiros anos do plano real, sinalizando os

---

[226] Notadamente, bens de capital, bens intermediários, máquinas, equipamentos, componentes e elementos químicos. Conforme COUTINHO, Luciano; HIRATUKA; Celio, SABBATINI; Rodrigo, "Desafio da construção de uma inserção externa dinamizadora", *op. cit*.

entraves para viabilização do novo padrão de acumulação, de sorte que as crises internacionais do final dos anos noventa apenas afloraram os limites estruturais da economia brasileira, forçando a desvalorização do real em 1999. Ou seja, com as crises externas, com o refluxo do capital externo e com a redução drástica das reservas internacionais do Brasil, ao final da década de noventa, tornou-se inevitável a desvalorização do real, que não removeu, evidentemente, os mecanismos nos quais são produzidos aqueles constrangimentos, cuja lógica assenta-se na natureza subordinada da inserção internacional da economia brasileira. Ademais, e não por acaso, durante o período 1998-2003 (conforme constata Martins, em seu levantamento acerca da evolução dos salários, produtividade e precarização do trabalho), a remuneração do capital externo, isto é "a transferência de capitais e divisas associadas a esses foram atendidas pelo recurso à superexploração, principalmente através da redução dos salários"[227].

A ampliação das importações, o novo fluxo de investimentos externos e o processo de privatização ensejaram uma reestruturação da indústria brasileira, que, por sua vez, desmontou o antigo tripé do capitalismo brasileiro: estado/capital privado nacional/capital privado estrangeiro, do que resultou uma proeminência do capital financeiro nacional e, sobretudo, internacional. Todavia, salta à vista a rapidez do aprofundamento da subordinação da economia brasileira.

A ampliação do controle do capital estrangeiro em amplos setores produtivos, serviços e financeiros superou, em extensão e velocidade, as fases anteriores do capitalismo brasileiro. A magnitude da liberalização da economia brasileira, se não provocou a completa desindustrialização, como ocorreu na economia argentina[228], aflorou e intensificou os limites estruturais com os quais o capitalismo brasileiro se inseriu nessa quadra da mundialização do capital.

Num curto espaço de tempo foram erodidos praticamente todos os mecanismos de proteção à indústria brasileira: remoção de políticas setoriais em favor das horizontais, eliminação dos subsídios, supressão de barreiras não tarifárias e redução drástica das tarifas alfandegárias, que, entre 1990 e 1994, caíram, segundo Carneiro, "a um terço da que havia

---

[227] MARTINS, Carlos Eduardo. *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina*, *op. cit.*, pp. 304-305.

[228] O estudo de BIELSCHOVSKY, Ricardo; STUMPO, Giovanni "A internacionalização da indústria brasileira: números e reflexões depois de alguns anos de abertura", *in O Brasil e a economia global*. Rio de Janeiro, Campus, 1996, destaca diferenças importantes entre as experiências brasileira, argentina e mexicana e chamam a atenção para a questão da combinação entre liberalização comercial e valorização cambial no processo de reestruturação produtiva.

prevalecido na década anterior"[229]. É certo que, ao movimento de liberalização comercial mais profundo, entre 1990 e 1993[230], seguiu-se uma relativa estabilização, inclusive com alguns sinais de retrocesso, todavia, com a valorização cambial, ocorreu um aumento intensivo das importações.

A título de ilustração, após a alteração da Lei de Informática, no início da década de noventa, os únicos óbices a atuação de investidores estrangeiros na indústria de transformação ficaram restritos ao monopólio do petróleo, mas, em 1995, eles foram substancialmente removidos. Entre 1994 e 1998 a liberalização se estende para os setores extrativos e de serviços, acompanhada de incentivos do governo a participação do capital estrangeiro no processo de privatização[231].

A liberalização nos primeiros anos da década de noventa foi tanto abrangente quanto veloz, como atesta a alteração no cronograma de redução da estrutura tarifária iniciado em 1990 para todos os setores da indústria, que foi radicalmente antecipado, já em 1993[232], de maneira que, segundo Carneiro, "Em termos efetivos, a proteção da indústria em 1994 já havia alcançado os patamares acordados no âmbito do Mercosul e que teoricamente deveriam ser atingido em 2006"[233]. O acordo automotivo, que contou com tratamento especial entre 1995-99, e as medidas de proteção aos setores têxtil e de brinquedos, resultado da pressão desses setores, são um dos poucos exemplos de reversão parcial do processo de liberalização dos anos anteriores[234].

A velocidade do processo de liberalização da economia brasileira, assim como a abrangência e intensidade dos fluxos de investimentos externos no país, na década de noventa,

---

[229] CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX, op. cit.*, p. 313.

[230] GONÇALVES, Reinaldo. *Globalização e desnacionalização*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1999, p. 96.

[231] LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando; HIRATUKA, Celio; SABBATINI, Rodrigo, "La Inversión Extranjera Directa en el Mercosur: el caso brasileño", *op.cit*., p. 157.

[232] COUTINHO, Luciano. "A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização", *in* REIS VELLOSO, João Paulo dos Reis. *Desafios de um país em transformação*. José Olympio. Rio de Janeiro, 1997, p. 92.

[233] CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX, op. cit.*, pp. 313-314.

[234] Por exemplo, ao final do governo Itamar Franco, houve uma ampla liberalização do mercado brasileiro pra automóveis importados, que no primeiro ano de governo FHC foi contornada por meio do restabelecimento da tarifa externa de 70%. Também houve restrição a produtos têxteis chineses, em 1996, fato que ensejou, de certa maneira, ganhos de competitividade para o setor têxtil brasileiro.

atestam que o Brasil cedeu amplamente ao capital internacional[235], sem a exigência de qualquer contrapartida, posição essa determinada pelos movimentos ulteriores da natureza incompletável e subordinada do capitalismo brasileiro, cuja reinserção internacional o reconfigura.

Assim, a liberalização financeira e a desregulamentação e liberalização do mercado brasileiro para os demais fluxos de capital inseriram o Brasil naquele movimento necessário, segundo Chesnais, ao funcionamento do "regime de acumulação com dominação financeira". Isto é, o aprofundamento da liberalização financeira e a remoção dos entraves para os demais fluxos de capital em escala mundial foram a plataforma para a "dominação sistêmica por parte dos países capitalistas em que o regime fortaleceu-se primeiramente"[236]. Ou seja, não bastava operar a liberalização financeira no plano mundial, uma vez que, devido ao aprofundamento do estreitamento entre o setor financeiro e industrial, não era suficiente que todos os países se integrassem ao sistema financeiro internacional; era preciso, assinala o autor, que os grupos capitalistas, "cujos lucros e dividendos pagos constituem o único fundamento tangível da cotação das ações" tivessem total liberdade para investir e trocar, de forma que os espaços para a sua comercialização, abastecimento e produção (incluindo os setores antes reservados ao estado) precisavam ser igualmente destravados[237].

A integração dos países nessa nova fase da mundialização do capital foi evidentemente hierarquizada e extremamente excludente, de modo que, a partir da década de noventa, pouco mais de uma dezena de países da periferia do sistema transformaram-se em economias emergentes[238], isto é, economias que oferecem um amplo leque de condições para a valorização do capital internacional. Até então, os investimentos externos diretos (IEDs) estiveram concentrados no interior da tríade, num circuito de investimentos cruzados, para usar a expressão de Chesnais. A partir dos anos noventa, esses investimentos dirigiram-se, de forma expressiva, para as economias emergentes, que foram o destino de um terço do total de IED, durante toda a década de noventa, mantendo, no entanto, a sua concentração

---

[235] Razão de fundo da resistência brasileira em relação a Alca, por exemplo, sob o argumento, real, de que a economia brasileira já havia sofrido um processo brutal de liberalização sem contrapartida, de sorte que mais uma nova rodada de liberalização poderia levar à quebradeira generalizada do setor industrial.

[236] CHESNAIS, François. A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações. *Economia e Sociedade*. Campinas, v. 11, n. 1 (18), p. 1-44, jan./jun. 2002, p. 39.

[237] *Id., ib.*, p. 39.

[238] No âmbito financeiro existiam praças mais antigas, como Cingapura, Argentina entre outros.

nos países avançados[239]. O Brasil foi um dos principais alvos dos novos fluxos de IEDs entre os países emergentes, perdendo apenas para a China em termos de montante. De acordo com Carneiro,

> o movimento de integração da economia brasileira aos fluxos de capitais revela um padrão bastante semelhante ao conjunto dos países periféricos (...) Há uma etapa inicial de crescimento muito intenso entre 1991 e 1994 que é atenuada pela crise mexicana. Segue-se um novo incremento entre 1995 e 1997 antes do agravamento da crise asiática e uma inflexão em 1998 seguida de declínio em 1999 e pequena recuperação em 2000 que não chega a atingir os picos anteriores[240].

Apesar dessas oscilações, os fluxos de IDEs no mercado brasileiro mantiveram-se elevados durante todo o período de 1995-2002, com destaque, como se verá, ao setor de serviços, traduzindo, pois, o aprofundamento da internacionalização da economia brasileira - especialmente por meio dos processos de privatização, fusão e aquisição. Todavia, importa destacar por ora que a apreensão das novas modalidades de investimentos externos no Brasil, do perfil dos seus investimentos setoriais, dos mecanismos de inovação e modernização aplicados e ou desencadeados pelo capital externo no país é crucial para a compreensão mesma da inserção internacional da economia brasileira a partir da década de noventa, e, pois, da feição assumida pelo capitalismo brasileiro a partir daí. Ou seja, um dos principais vetores da inserção mundial do capitalismo brasileiro é precisamente o capital externo, tanto das filiais já instaladas no país quanto dos novos investidores que aportaram nos anos noventa, são eles que empreendem e determinam -por meio de investimentos em áreas e setores que lhes interessam e de transações comerciais com o restante da corporação ou com redes as quais se vinculam - a conexão ou re-conexão da economia brasileira com o sistema mundial. De sorte que a inserção internacional da economia brasileira, como de resto o conjunto da América Latina, subordina-se aos desígnios do capital internacional, especialmente financeiro[241], que, conforme Chesnais destaca,

---

[239] Vale registro que, somente em 2010, pela primeira vez na história, "as economias em desenvolvimento e em transição receberam mais de metade do fluxo mundial de investimento estrangeiro direto (IED)", conforme relatório divulgado pela Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (Unctad), *apud*, http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/55525_EMERGENTES+RECEBEM+PELA+1+VEZ+MAIS+DA+METADE+DE+IED.

[240] CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX, op. cit.,* p. 274.

[241] Os bancos e investidores internacionais.

> Para tudo que pertence à esfera visível das mercadorias, são os grupos industriais transnacionais (os FMN) que têm a condição de assentar a dominação política e social do capitalismo. Porém, não são eles que comandam o movimento do conjunto da acumulação hoje. Ao término de uma evolução de vinte anos, são as instituições constitutivas de um capital financeiro possuindo fortes características rentáveis que determinam, por intermédio de operações que se efetuam nos mercados financeiros, tanto a repartição da receita quanto o ritmo do investimento ou o nível e as formas do emprego assalariado[242].

É precisamente dessa movimentação dos investimentos externos diretos que se ocupa a próxima seção "Investimentos externos diretos no Brasil (1995-2002)", que destaca o padrão dos investimentos das filiais estrangeiras e a natureza dos vínculos que estas estabelecem com as economias do Mercosul e com o sistema mundial de produção e comércio.

2. Os investimentos externos diretos no Brasil – IEDs (1995-2002)

Esta seção aborda os investimentos externos no Brasil, a partir da década de noventa, no que concerne à especificidade dos novos fluxos de IEDs no Brasil: o padrão de investimentos e de modernização disseminado pelas filiais estrangeiras no país, as áreas e ramos industriais por elas priorizados e o papel que esses investimentos desempenham para o processo de integração regional. Além disso, busca-se também desvelar o caráter determinante, embora não exclusivo, desses investimentos externos sobre a natureza subalterna da reinserção internacional da economia brasileira.

Desde logo, convém destacar que o grau de internacionalização produtiva no Brasil adveio, em grande parte, da magnitude dos investimentos externos diretos ingressos no país, especialmente após o Plano Real, e do aprofundamento de sua abrangência setorial.

Foram aportados no país U$ 45 bilhões de IEDs, entre 1996 e 1998, valor que supera o total de investimentos acumulados na economia brasileira até então[243] e, ao final do período de 1994 a 2002, esse valor mais que triplicou, ultrapassando os U$ 170 bilhões em IEDs[244]. Entre as economias emergentes, o Brasil ocupou o segundo lugar de destino dos

---

[242] CHESNAIS, François. *Mundialização: o capital financeiro no comando*. Disponível em: http://revistaoutubro.com.br/edicoes/05/out5_02.pdf.

[243] GONÇALVES, Reinaldo. *Globalização e desnacionalização*, *op. cit.*, p. 91.

[244] Conforme os dados da tabela 6 *in*, FILGUEIRAS, Luiz. *História do plano real*, *op. cit*., p. 248.

investimentos diretos externos em sua busca de valorização mundial[245], embora as economias asiáticas recebessem o dobro do total de IED destinado ao conjunto da América Latina. Mas o mercado brasileiro manteve a atratividade dos investimentos externos diretos durante toda a década de noventa, de forma que, apesar das crises asiática e russa, cujas turbulências no sistema financeiro internacional acarretaram redução dos fluxos de capitais, em todas as modalidades, as taxas de IDEs no Brasil mantiveram-se elevadas, em comparação com outras economias da periferia[246]. Segundo Laplane (e oturos), "os fluxos de IDE para o Brasil mantiveram-se com taxas de crescimento elevadas, 51% em 1998 e 10% em 1999, ao contrário do ocorrido com as demais economias em desenvolvimento e, em particular, com as da América Latina"[247]. Ou seja, mesmo com os impactos negativos das crises externas sobre o crescimento da economia brasileira, os investimentos externos diretos continuaram ingressando no país em volumes significativos, sendo que, em 1999, o volume de IED ingressado foi vinte vezes maior que o de portfólio. Os fluxos de IED apenas declinaram com a redução do processo de privatização, da ampliação dos investimentos em infraestrutura no setor de telecomunicações e com a crise mundial a partir de 2001[248].

Todavia, com as turbulências internacionais do final dos anos noventa, os investimentos externos diretos fluíram para o Brasil principalmente sob a forma de aquisição e fusão, diferente dos IEDs direcionados para os países asiáticos, especialmente China, onde se ampliou a capacidade produtiva de forma mais intensa que na economia brasileira. Os fluxos para aquisição e fusão, no Brasil, mantiveram-se nos mesmos níveis de intensidade verificados nos países avançados e foram superiores aos constatados entre os países em desenvolvimento, dado que sugere que a desnacionalização da economia brasileira – operada pela transferência de patrimônio público e privado para as mãos estrangeiras - foi

[245] Vale observar, no entanto, que a participação brasileira no total de IED mundial caiu em comparação com a década de setenta, conforme pesquisa do Ipea, "Impacto do investimento estrangeiro direto sobre a renda, emprego, finanças públicas e balanço de pagamentos", *in Inserção Internacional brasileira: temas de economia internacional*, IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2010, livro 3, vol. 2, p. 208.

[246] Exceto China, que manteve o mesmo patamar de ingresso de IED, mais de 40 bilhões por ano, entre 1996 e 2001. SARTI, Fernando; LAPLANE, Mariano. O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90. *Economia e Sociedade*. Campinas, v. 11, n. 1 (18), p. 63-94, jan./jun. 2002, p. 67.

[247] LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando; HIRATUKA, Celio; SABBATINI, Rodrigo, "La Inversión Extranjera Directa en el Mercosur: el caso brasileño", *op.cit*., p. 127.

[248] PINHEIRO, Armando Castelar. A economia brasileira nos anos noventa: privatização no Brasil: por quê? Até onde? Até quando? Disponível em: www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes.../199910_30.html. Afora a importância do Brasil para os novos países investidores a partir da década de noventam o Brasil é o quinto maior mercado de estoque de IEDs norteamericanos, atrás apenas do Reino Unido, Canadá, Holanda e Alemanha. Entre as economias em desenvolvimento, o Brasil é o principal destino dos IEDs alemães.

acompanhada pela intensificação do processo de concentração e centralização do capital, sobretudo, internacional. O movimento de aquisição e fusão, com incidência considerável no setor de serviços, foi um dos traços dos IEDs nos países centrais, desde meados da década de oitenta, como também foi no Brasil, a partir da década de noventa, outro aspecto que diferenciava a qualidade dos IEDs no Brasil daquela constatada entre os NICs asiáticos, cujo alvo principal era o setor industrial[249]. Em geral, há certos aspectos na movimentação de IEDs no Brasil mais próximos das tendências verificadas nos países centrais, desde a década de oitenta, conforme apontado por Chesnais, no contexto da "mundialização do capital com dominância financeira", a saber, subsunção dos investimentos produtivos à lógica financeira de rentabilidade imediata: redução dos IEDs na indústria, penetração dos IEDs nos serviços públicos (privatização), ampliação de IEDs em operações de fusão e aquisição como também no setor de serviços cujo crescimento foi fortemente impactado pelas operações nos setores bancário e financeiro[250].

3. A participação dos IEDs no processo de privatização, fusão e aquisição

Cerca de 60% do total de investimentos externos diretos recebidos pelo Brasil, entre 1996 e 2002, provocaram de imediato a desnacionalização da economia, uma vez que foram direcionados para a aquisição de empresas locais. A privatização dos setores públicos absorveu parte significativa desses investimentos, mas a maioria foi destinada à aquisição de empresas privadas brasileiras, que foram o principal alvo dos processos de fusões e aquisições (1991-1997) [251].

O apoio do BNDES ao processo de privatização favoreceu os grandes grupos privados locais - a exemplo dos setores bancários, industrial e da construção civil, que ampliaram e diversificaram as suas atividades – e, posteriormente, os grupos estrangeiros,

[249] LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando; HIRATUKA, Celio; SABBATINI, Rodrigo, "La Inversión Extranjera Directa en el Mercosur: el caso brasileño", *op.cit*.

[250] Segundo Chesnais, o crescimento dos investimentos externos diretos em serviços teve como destaque os investimentos em ativos financeiros, seguros e serviços imobiliários, CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*., *op. cit*., p. 61 e p. 185.

[251] Conforme, SCHERER, André Luís Forti. As raízes financeiras do investimento direto estrangeiro: notas sobre a experiência brasileira recente. *Ensaio* FEE, Porto Alegre, vol 20, n.2, 1999; *Id*. Investimento direto estrangeiro, fusões e aquisições e desnacionalização da economia brasileira: um balanço da década do Plano Real. *Indic. Econ*. FEE, Porto Alegre, v. 32, n. 2, ago. 2004, p. 118; GONÇALVES, Reinaldo. *Globalização e desnacionalização*, *op. cit*, pp. 138-142 e MIRANDA, José Carlos; MARTINS, Luciano. Fusões e aquisições de empresas no Brasil. *Economia e Sociedade*. Campinas, (14): 67-88, jun. 2000, p. 73.

que aumentaram a sua participação e controle sobre a estrutura produtiva e de serviços no país[252].

Exceto no setor de telecomunicações, que passou a ser controlado pelo capital internacional, a participação das empresas brasileiras foi majoritária no processo de privatização das estatais, entre 1991 a 1997, conforme evidencia a amostra da distribuição setorial entre capital nacional e estrangeiro, feita por Miranda:

> No setor de energia elétrica, 47,3% do valor total declarado das compras correspondeu a empresas e consórcios nacionais; 36,5% a estrangeiros e 15,7% a consórcios mistos, muitas vezes com participação majoritária de empresas nacionais. Em extração de minérios, predominam consórcios mistos (79,8%) – nos quais a participação de empresas privadas e fundos de pensão brasileiros atinge 91% – contra 17,3% de participação exclusivamente estrangeira. Do total das concessões dos serviços ferroviários, 73% foram feitas a empresas e consórcios nacionais e 27% a consórcios mistos. No caso das empresas petroquímicas estatais, 76% do valor total apurado pela Securities Data correspondeu a compras por empresas e consórcios nacionais, sendo reduzida a participação de estrangeiras; para siderurgia e metalurgia, 58% das compras foram realizadas por empresas e consórcios brasileiros e 40% por consórcios mistos. O setor de telecomunicações foge à regra: 58,7% são compras por consórcios mistos com participação equivalente de grupos nacionais e estrangeiros e 41,2% correspondem a compras por parte de empresas estrangeiras[253].

Porém, ao final de 2001, a participação estrangeira no processo de privatização havia superado as frações nacionais, que ou abocanharam ativos estatais não atrativos para o capital externo ou não puderam fazer frente aos aportes financeiros das grandes corporações internacionais[254].

---

[252] Entre as empresas privatizadas no período, destacam-se Usiminas, Cia do Vale do Rio Doce, Telebras, Eletropaulo e Cosinor. Os grupos Andrade Gutierrez, Jereissati e Odebrecht são alguns exemplos de empresas beneficiadas com incentivo público no processo de privatização. Grupos como Votorantim, Camargo Corrêa e Gerdau participaram do processo de privatização, diversificaram as suas atividades e expandiram os seus mercados, inclusive no âmbito externo. Conforme: BIONDI. Aloysio. *O Brasil privatizado, um balanço do desmonte do estado.* São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2003; FILHO, Nelson Siffert; SILVA, Carla Souza. "As grandes empresas nos anos 90: respostas estratégicas a um cenário de mudanças", *in* GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, Maurício Mesquita (orgs.) *A economia brasileira nos anos 90*. 1 ed. BNDES, Rio de Janeiro, 1999; PAULANI, Leda. A dança dos capitais, *op. cit*.

[253] MIRANDA, José Carlos; MARTINS, Luciano. Fusões e aquisições de empresas no Brasil, *op. cit*., p. 80.

[254] Entre 1994 e 2001, cerca de 60% dos leilões de privatização foram controlados pelo capital estrangeiro, MACHADO, Gustavo Viana. *A burguesia brasileira e a incorporação da agenda liberal nos anos 90*, dissertação de mestrado, Unicamp, 2002.

O movimento de fusão e aquisição foi mais pronunciado no setor de serviços[255], no qual a participação estrangeira também foi majoritária, porém, por se tratar de atividades que produzem bens, em grande parte, não comercializáveis no mercado internacional, as operações de F&A no setor, com exceção dos serviços privados, expressaram, segundo Carneiro, "uma estratégia típica de concentração da propriedade e de ganhos de mercado"[256]. A aquisição de empresas privadas pelo capital externo teve amplo espectro setorial, incluindo ramos industriais nos quais a sua participação já era significativa, como os setores químico, farmacêutico, eletrônico e de mineração, mas abarcou também empresas de higiene e limpeza, alimentação, autopeças e comércio varejista. Enquanto isso as empresas brasileiras fizeram aquisições nos ramos petroquímico, têxtil e de vestuário, calçados, mecânica, papel e celulose, construção civil e comércio atacadista[257].

4. As especificidades dos IEDs no setor de serviços

Como aludido, os investimentos externos diretos no Brasil, a partir da década de noventa, concentraram-se no setor de serviços, atraídos, em parte, pelo processo de privatização, especialmente financeiro e de telecomunicações, o que fez com que a indústria perdesse a sua hegemonia ao longo da década de noventa. Assim sendo, até 1995, mais de 50% dos IEDs direcionaram-se para a indústria[258], na qual se destacavam, metalurgia básica, produtos químicos, automobilístico, alimentos e bebidas e máquinas e equipamentos. No entanto, a partir de então, o setor de serviços (eletricidade, gás e água, correio e telecomunicações, intermediação financeira, comércio atacadista e varejista) passou a ser o principal foco de atração de IED, absorvendo, entre 1995 e 2000, 66,9% do estoque de investimentos externos, embora tenha ocorrido um crescimento maior dos investimentos externos na indústria a partir de 2000[259].

---

[255] Como, finanças, serviços empresariais e eletricidade, gás e água, transporte e comunicação e comércio.

[256] CARNEIRO, Ricardo de Medeiros. Globalização produtiva e estratégias empresariais. *Texto para Discussão*, nº 132, IE/UNICAMP. Campinas, ago. 2007, p. 33.

[257] MIRANDA, José Carlos; MARTINS, Luciano. Fusões e aquisições de empresas no Brasil, *op. cit.*, pp. 78-79.

[258] Em 1989, a indústria recebeu cerca de 71% do total de IEDs, LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando. Investimento Direto Estrangeiro e o Impacto na Balança Comercial nos Anos noventa. *Texto para Discussão*, nº 629. Brasília, IPEA, 1999, p. 14.

[259] RODRIGUES, Denise Andrade. Os Investimentos no Brasil nos Anos 90: Cenários Setorial e Regional. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 107-136, jun. 2000, pp. 108-109; CARNEIRO, Ricardo. Globalização produtiva e estratégias empresariais, *op. cit.*

Um dos problemas da concentração de IED no setor de serviços, sobretudo nos chamados segmentos *nontradeables,* refere-se ao fato de que são investimentos em atividades que não geram divisas ao país, portanto impactam negativamente a balança de pagamentos do país. Ou seja, a acumulação de investimentos externos em setores que não são comercializáveis no mercado internacional[260] implica, segundo estudo do IPEA, numa crescente "restrição de balanço de pagamentos derivada do aumento do passivo externo na forma de IED em *nontradeables*". Isto é, o aumento do passivo externo implica em aumento do serviço desse passivo, como despesas de lucros, dividendos e empréstimos intercompanhias, de maneira que os investimentos em segmentos *nontradeables* não geram divisas, mas produzem despesas, que são particularmente agravadas nos momentos de queda na entrada liquida de IED. Portanto os efeitos negativos e cumulativos desses investimentos foram mais relevantes que os produzidos pelos investimentos na indústria de transformação[261].

5. Os investimentos externos diretos na indústria brasileira

Todavia, apesar de sua concentração no setor de serviços, os IEDs também avançaram na indústria de transformação, embora em proporções menores, notadamente nos setores automobilístico, químico, de alimentos e bebidas, equipamentos de comunicações e máquinas e equipamentos[262]. Não obstante, cerca de 70% do PIB das empresas transnacionais (ETs) existentes no país em 2005 provieram, segundo dados do IPEA, da indústria de transformação, do comércio e do setor financeiro, sendo que a indústria "continua sendo o setor em que as ETs têm maior peso específico – geração de renda", evidentemente em virtude da intensa internacionalização produtiva produzida na economia brasileira nas décadas anteriores[263].

Desse modo, o capital externo aprofundou a sua participação no setor produtivo, tanto naqueles segmentos nos quais a sua presença ou não existia ou era relativamente

---

[260] Como eletricidade, gás e água, construção civil, serviços prestados às empresas e limpeza urbana e esgotos, intermediação financeira.

[261] Conforme pesquisa do Ipea, "Impacto do investimento estrangeiro direto sobre a renda, emprego, finanças públicas e balanço de pagamentos", *op. cit.*, pp. 230-241.

[262] SARTI, Fernando; LAPLANE, Mariano. O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90, *op. cit.*, p. 71.

[263] Conforme pesquisa do Ipea, "Impacto do investimento estrangeiro direto sobre a renda, emprego, finanças públicas e balanço de pagamentos", *op. cit.*, p. 210.

baixa[264], até o final dos anos oitenta, quanto nos ramos em que a sua participação já era expressiva, como nos setores de bens duráveis e de capital e tecnologia[265], sendo que o segmento automotivo concentrou mais da metade dos investimentos externos na indústria, seguido pelos setores eletrônico, químico e farmacêutico[266]. Os setores intensivos em recursos naturais, como siderurgia, metalurgia, petroquímica, tiveram pouca atração para os novos investimentos externos, embora estes tivessem participado do processo de privatização desses ramos[267].

Em geral, segundo Diniz[268], as empresas transnacionais expandiram os seus negócios em setores produtivos nos quais já mantinham liderança, como no de alimentos processados e no complexo automotivo, setores que impactados pela liberalização comercial e pela entrada de novos investidores foram compelidos à reestruturação, à modernização, a novos investimentos e à criação de novas instalações. Todavia, esse não foi o perfil do conjunto dos novos fluxos de investimentos externos diretos, isto é, raros foram os investimentos que ampliaram significativamente a capacidade instalada.

Segundo estudos do IPEA, observou-se, durante a década de noventa, um aumento da participação do IDE no processo de acumulação da economia brasileira, tanto em relação à taxa de formação bruta de capital fixo quanto no tocante ao PIB brasileiro. Isto é,

> até meados dos anos 1990 o IED representava aproximadamente 5% da formação bruta de capital (FBKF); com a privatização o IED chegou a responder por um quarto da FBKF em 2001-2002. A partir de então houve um nítido processo de queda, que teria se estabilizado em torno de 13% no período de 2005-2007 (...) a participação do capital estrangeiro no PIB aumentou de 8,6% em 1995 para 12% em 2000 e 14,7% em 2005[269].

---

[264] A exemplo dos setores de móveis, editorial e gráfica, couros, calçados, vestuário e acessórios.

[265] Automóveis, ônibus e caminhões, tratores e máquinas agrícolas, equipamentos de terraplenagem e respectivas peças e componentes.

[266] LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando. Investimento Direto Estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90. *Economia e Sociedade*. Campinas, (8): 143-81, jun. 1997, p. 160.

[267] Amplia-se fortemente a desnacionalização nos setores de alimentos processados, embalagens, autopeças, eletrodomésticos e cimento, *Id*. "Prometeu acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI", *op. cit.*, p. 305.

[268] DINIZ, Eli. *Empresário, Estado e Democracia: continuidade e mudança entre os governos Fernando Henrique e Lula*, 2005, p. 25. Disponível em: http://neic.iesp.uerj.br/artigos.html

[269] Conforme pesquisa do Ipea, "Impacto do investimento estrangeiro direto sobre a renda, emprego, finanças públicas e balanço de pagamentos", *op. cit.*, pp. 209-210.

Todavia, ante a evolução da taxa de formação bruta de capital fixo – FBCF e do desempenho pífio do produto interno brasileiro, entre 1995 e 2002, autores como Sarti, Laplane e Carneiro alegam que a grande massa de IED no país, apesar da sua expressiva alocação nos setores de bens de consumo e intermediários, não ensejou um movimento virtuoso de investimentos e crescimento da economia brasileira e nem uma inserção internacional mais dinamizadora. Para Sarti e Laplane,

> Apesar do considerável aumento do fluxo de IDE, a partir da segunda metade da década de 1990, a taxa de investimento (FBCF/PIB) na economia brasileira oscilou, com tendência declinante, entre 21 e 19%. O aumento significativo do IDE entre 1996 e 2000 não se refletiu no comportamento da taxa de investimento[270].

Carneiro constata que, entre 1996 e 2005, a indústria extrativa teve taxas de investimentos superiores às da indústria de transformação, cujo crescimento foi bem moderado, mas os investimentos externos no setor extrativo, notadamente de petróleo e gás, ampliaram-se somente a partir de 2000 em decorrência da majoração dos preços de *commodities* no mercado internacional. A indústria siderúrgica teve um dos índices mais altos da taxa de investimentos da economia, mas apresentou uma queda acentuada da participação de IED, ao passo que, na indústria de bens de consumo (alimentos[271] e bebidas), na qual se observou uma das taxas mais baixas da indústria, os IEDs ampliaram o estoque acumulado, sobretudo sob a forma de fusão e aquisição. O setor de bens de capital apresentou taxas de investimentos inferiores ao conjunto da indústria e também redução da participação de IED a partir de 2000, exceto no segmento eletrônico, todavia o crescimento do investimento externo nesse setor foi acompanhado do aumento do coeficiente importado[272]. O setor automotivo, controlado pelo capital externo, é um dos poucos que tiveram uma das taxas mais altas de investimentos da indústria. Em geral, os investimentos industriais se concentraram na produção de bens finais e operaram, especialmente nos setores produtivos que mais atraíram investimentos externos, com importações crescentes por bens intermediários[273].

---

[270] SARTI, Fernando; LAPLANE, Mariano. O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90, op. cit., p. 68.

[271] O setor de alimentos passou por profundo processo de fusão e aquisição.

[272] CARNEIRO, Ricardo. Globalização produtiva e estratégias empresariais, *op. cit*, p. 43.

[273] BRITO, Gustavo. "Abertura comercial e coeficiente de conteúdo importado na industria", *in* LAPLANE, Mariano; COUTINHO, Luciano; HIRATUKA, Celio (orgs.) *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*. São Paulo, Unesp/Unicamp, 2003, p. 70.

Segundo Carneiro, na comparação com outras economias em desenvolvimento, a proporção entre FBKF/PIB e IED no Brasil ainda é menos expressiva, isto é,

> quando se compara a sua posição no contexto latino-americano fica evidente o menor significado do IDE como proporção do PIB – exceto no auge da privatização em 1996-98. Isto é ainda mais verdadeiro para comparações com a Ásia em desenvolvimento e não só com relação à China, mas também ante países menores como Malásia, Cingapura e Tailândia. Em resumo, o conjunto dos dados mostra que o Brasil é importante como receptor de IDE por conta do tamanho da sua economia, ou seja, em termos absolutos, mas muito menos quando se pondera esses fluxos pelo PIB[274].

Há vários traços na natureza e na composição dos novos fluxos de IED no Brasil e da internacionalização produtiva daí decorrente que elucidam a sua inexpressiva contribuição para a evolução do PIB e para as taxas de investimentos, embora setorialmente heterogêneos. Um deles refere-se ao fato de que parte substancial desses investimentos foi destinada à aquisição de ativos já existentes – tanto públicos quanto privados – que não se traduziram *a posteriori* em aumento significativo da FBCF. Esse aumento apenas ocorre se os novos proprietários empreendem, como lembram Laplane e Sarti, novos investimentos "na modernização e/ou na ampliação da capacidade de produção do ativo recém-adquirido e dos aumentos de produtividade resultantes"[275]. Na década de noventa, os únicos setores nos quais os investimentos estrangeiros no Brasil construíram novas instalações e ampliaram significativamente a capacidade instalada foram o automotivo e o de equipamentos de telecomunicações[276], de maneira que foi baixa a contribuição do IED para o crescimento da economia.

Segundo Carneiro, o grande número de operações de fusão e aquisição que ocorreu, a partir da década de noventa, com forte participação dos investimentos diretos externos, significou numa mudança mais na estrutura da propriedade das empresas (desnacionalização) do que na ampliação de investimentos produtivos, tipo *greenfield* [277] . Os investimentos externos diretos do tipo patrimonial, já bastante avançados nos países centrais, decorrem das estratégias globais dos grupos empresariais e têm implicações,

---

[274] CARNEIRO, Ricardo. Globalização produtiva e estratégias empresariais, *op. cit*, p.10.

[275] SARTI, Fernando; LAPLANE, Mariano. O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90, *op. cit*., p 69.

[276] LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando, "Prometeu acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI", *op. cit*., pp. 305-306.

[277] CARNEIRO, Ricardo. Globalização produtiva e estratégias empresariais, *op. c.t.*, p. 2.

segundo o autor, na divisão internacional do trabalho, uma vez que, quando eles ocorrem na periferia, sob a forma de fusão e aquisição, eles assumem "o caráter de *resource based e market seeking*[278] (...) sem impactos significativos na diferenciação da estrutura produtiva, no progresso tecnológico e na maioria dos casos, nas exportações"[279]. Ou seja, quando os IEDs se voltam para atividades intensivas em recursos naturais - ou quando priorizam o mercado interno e ou regional, como será discutido mais adiante - é comum afluírem sob a forma de fusão e aquisição, de tal forma que contribuem menos para a diversificação e ampliação da capacidade produtiva, para o desenvolvimento tecnológico e, com efeito, para uma inserção internacional nos polos mais dinâmicos da produção e do comércio mundial – que se concentra cada vez mais em produtos de média e alta intensidade tecnologia. Assim sendo, são investimentos que reforçam a posição do país na divisão internacional do trabalho como produtor de *commodities* agrícolas e industriais[280] e de bens menos intensivos em tecnologia.

Ainda segundo Carneiro, parte dos investimentos em fusão e aquisição não advém de imperativos de ordem produtiva e ou de mercado, mas de imperativos financeiros especulativos, isto é, "o intuito é adquirir uma empresa para vendê-la mais adiante a preços mais elevados, o que, em geral, ocorre por meio de seu desmembramento"[281]. Trata-se, como aludido, de um dos traços característicos dos novos fluxos de IEDs em escala mundial, resultado do estreitamento ainda maior entre capital industrial e financeiro e da subsunção do primeiro à lógica do segundo, isto é, ao imperativo de obter lucro imediato, de sorte que a preferência pela compra de ativos (fusão e aquisição) é maior do que aquela por investimentos propriamente produtivos que visem à ampliação da capacidade produtiva. Não por outra razão, embora não exclusiva, ocorreu um crescimento exponencial da remessa de lucros das empresas estrangeiras no Brasil, que, em 1997, por exemplo, aumentaram em 69,4% em relação ao anterior, fato que sugere, conforme Scherer, que o IED atraído para o

[278] Segundo definição do autor*: resource based*: "constitui-se numa das formas tradicionais do IDE, muito comum em atividades intensivas em recurso naturais. A propriedade de recursos naturais estratégicos faz com que as operações patrimoniais (F&As) sejam também importantes nesse tipo de investimento, pois em vários deles constituem condição necessária para a expansão transfronteiriça incluindo a aquisição de concessão para exploração" e *market seeking:* "foi a principal forma de IDE durante o regime de Bretton Woods, e seu objetivo central é a busca de mercados locais ou regionais. Ocorre em geral em setores de menor dinamismo tecnológico e se caracteriza por uma maior relevância das operações de Fusões e aquisições". *Id.*, *ib*., p.7.

[279] *Id*. Impasses do desenvolvimento brasileiro: a questão produtiva. *Texto para Discussão*, nº 153. IE/UNICAMP. Campinas, nov. 2008, p. 15.

[280] Exemplos de *commodities* industriais: nas indústrias de metalurgia, papel e petroquímica.

[281] CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX, op. cit.*, p. 337.

país "não necessita de grandes prazos de maturação para apresentar frutos e que os ganhos de capital ocorridos com a entrada de IDE podem ser rapidamente erodidos"[282].

Ademais, a concentração e a oligopolização resultantes das operações de fusão e aquisição obstam ainda mais investimentos que visem à ampliação da capacidade produtiva[283]. Desse modo, os IEDs no Brasil destinados a ativos públicos ou privados não contribuíram de modo significativo para a formação bruta de capital fixo FBCF, para a diferenciação produtiva e, portanto, para uma inserção internacional dinamizadora, isto é, uma inserção que, no dizer de Carneiro, se articulasse de forma mais densa e dinâmica "com cadeias globais de produção e comércio"[284], de sorte que esse movimento de internacionalização produtiva no Brasil, acompanhado da insignificante internacionalização das grandes empresas brasileiras[285], diz respeito, segundo este autor, a um processo típico de "internacionalização assimétrica".

6. O padrão de investimentos diretos

Observa-se, por outro lado, que não houve taxas de investimentos, tanto estrangeiros quanto nacionais, compatíveis com o aumento do consumo em geral produzido nos primeiros anos do Plano Real, fato que sugere, conforme chamou a atenção Coutinho, à época, o peso que estariam exercendo o crescimento das importações de bens intermediários (insumos, partes e componentes), a introdução de novas técnicas de organização e o aprofundamento da especialização da indústria sobre o desempenho da economia brasileira. Como explica esse autor,

> constata-se que o volume agregado da formação bruta de capital fixo cresceu apenas moderadamente, apesar da significativa ampliação da escala do consumo nacional. (...) Pode-se argumentar que, provavelmente, os novos investimentos são menos intensivos em capital e mais eficientes do ponto de vista organizacional e tecnológico. Mas, por outro lado, é, também, provável que gerem empreendimentos que operarão com coeficiente mais elevados de insumos e componentes importados (portanto, com nível significativamente mais baixo de agregação de valor no país). Os efeitos sobre a geração interna

[282] SCHERER, André Luís Forti. As raízes financeiras do investimento direto estrangeiro: notas sobre a experiência brasileira recente, *op. cit*., p. 122.

[283] SOUZA CORREA, C.S. *Os Regimes de Investimento Direto Estrangeiro no Brasil: Regulação e Política Externa Nacional*. Dissertação de mestrado, UNESP/PUC-SP, Unicamp, 2007.

[284] CARNEIRO, Ricardo. Impasses do desenvolvimento brasileiro: a questão produtiva, *op. cit,* p.15.

[285] A internacionalização das empresas brasileiras opera-se de modo significativo a partir de 2003.

> de demanda por bens intermediários e sobre a criação de empregos tenderão, portanto, a ser bastante modestos e o fato de terem como alvo predominantemente o mercado interno não sanciona projeções otimistas com relação ao seu componente exportador[286].

Análise semelhante é feita por Laplane e Sarti ao explicarem que a desproporção existente entre os baixos índices de crescimento da economia e a expansão do mercado de consumo interno deve-se ao novo padrão de investimentos tanto nacionais quanto estrangeiros, particularmente na indústria de transformação, controlada praticamente em todos os setores pelo capital externo. A valorização do real facilita a estratégia das empresas transnacionais de importar, dos países centrais, tanto linhas de produtos para complementar a produção como bens necessários à produção, como insumos, partes e peças e componentes e bens de capital. Ou seja, conforme esses autores,

> A explicação para a modesta reação do investimento à expansão do mercado doméstico está em que as empresas conseguiram aumentos significativos da produção, a partir de 1994, sem recorrer a ampliações equivalentes da capacidade produtiva (CNI/CEPAL, 1997). Os ganhos de produtividade foram possíveis não apenas pela utilização de capacidade ociosa, mas também pela introdução de novas técnicas organizacionais e de gestão, pela especialização em produtos menos complexos e pela redução de ineficiências, assim como pela redução do conteúdo local dos produtos[287].

De sorte que os ganhos de produtividade advêm de um padrão de investimento menos intensivo em capital e emprego. Logo, prosseguem os autores,

> o seu próprio poder de indução sobre a produção de equipamentos e sobre a renda é reduzido. (...) Assim, *parte do impulso dinâmico dos investimentos industriais das empresas estrangeiras é direcionada para o exterior*. Os efeitos de encadeamento desses investimentos sobre a estrutura industrial são mais fracos que em outras etapas do processo de industrialização. Na atual fase, os encadeamentos produtivos são limitados pelo aumento da demanda por equipamentos e componentes importados. Também os encadeamentos tecnológicos são restringidos pela especialização crescente das filiais locais, as quais suprem suas necessidades de tecnologia com soluções geradas nos centros mantidos pelas matrizes no exterior[288].

---

[286] COUTINHO, Luciano. "A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização", *op. cit*., pp. 100-101.

[287] LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando. Investimento Direto Estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90, *op. cit.*, 1997, p. 175.

[288] *Id., ib.*, p. 175. (grifo nosso)

Além dos efeitos das importações sobre os investimentos e desempenho da economia, aos quais ainda se somam o controle das matrizes sobre as conquistas científicas e tecnológicas, as filiais passam a se especializar em "produtos menos complexos" e a introduzir novas técnicas de organização e gestão para aumentar a eficiência, de modo que, concluem os autores,

> A hipótese de que o atual IDE tende a remover a restrição externa decorre de uma avaliação otimista do potencial das EE de constituírem esse núcleo endógeno de inovação e difusão de inovações. Não há evidências que sustentem essa hipótese otimista. Pelo contrário, o processo de internacionalização produtiva das filiais acarreta efeitos de encadeamento tecnológico fracos em função do imperativo da eficiência. A ênfase na *efficiency seeking*, por meio da padronização de produtos, de processos e de técnicas de organização e gestão, leva à especialização e à racionalização também no desenvolvimento de inovações. As filiais concentram seus esforços de inovação nas atividades de adaptação de produtos, deixando outras atividades para as matrizes. Embora a opção seja eficiente do ponto de vista microeconômico, a conseqüência sistêmica é que o significativo esforço intramuros por obter ganhos de eficiência não gera interação equivalente com outras empresas e instituições locais no processo de inovação. Assim, o *spillover* do processo de aprendizado é baixo[289].

Se, de um lado, assinalam os autores, esse padrão de investimento tem a ver com o paradigma mundial da produção enxuta e flexível, de outro, diz respeito a problemas estruturais do "capitalismo tardio" brasileiro[290], isto é, à "fragilidade das cadeias locais de suprimento, particularmente no que diz respeito a equipamentos e componentes sofisticados", de modo que, na compreensão dos autores, desenvolvimento sustentado e inserção internacional da economia brasileira efetivamente mais dinâmicos implicariam em superar o "desafio da constituição de um núcleo endógeno de geração e difusão de inovações"[291], conclusão essa que leva os autores a postularem mais adiante a necessidade de reorientar tanto os fluxos de IED quanto os investimentos privados nacionais a investirem em "setores mais dinâmicos" da economia[292].

---

[289] *Id.*, *ib*., pp. 178-179.

[290] Os autores apoiam-se, em parte, nas análises de Maria da Conceição Tavares.

[291] LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando. Investimento Direto Estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90, *op. cit.*, p. 176.

[292] Tratar-se-ia, na concepção dos autores, de uma mudança de orientação política em relação à inserção internacional, como mais adiante se verá.

Salta à vista, todavia, a crença dos autores nessa possibilidade de reorientação dos investimentos externos, já que os mesmos constatam o controle e a concentração que exercem as matrizes sobre as inovações tecnológicas.

De todo modo, cumpre salientar que o aumento do conteúdo importado por parte das filiais estrangeiras não expressa, necessariamente, a realização de novos investimentos, tendo em vista que a vinculação dessas empresas com fornecedores internacionais de sua corporação enseja aumento das importações de bens finais e intermediários[293], ou seja, uma coisa é importar bens de capital, que decorrem de novos investimentos outra é importar bens finais e intermediários, que decorrem dos vínculos dessas filiais brasileiras com os fornecedores de sua corporação e que expressa, portanto, aumento da agregação de bens importados aos produtos produzidos pelas filiais brasileiras. Conforme explica De Negri:

> A propensão das empresas estrangeiras a importar, na média, mais produtos intermediários do que as nacionais reforça a hipótese de um maior conteúdo importado nos seus produtos e, ao mesmo tempo, enfraquece o argumento de que novos investimentos poderiam explicar as importações maiores das empresas estrangeiras no Brasil[294].

A reestruturação da indústria brasileira, que será destrinçada no próximo capítulo, aprofundou a dependência por importações - operada pelo conjunto dos setores privados, embora com maior proeminência nas filiais estrangeiras, mormente aquelas produtoras de bens de capital e bens de consumo -, de tal sorte que os níveis de importação apenas declinaram nos momentos de desaceleração da economia; tão logo esta foi retomada, as importações voltaram a crescer. Como asseveram Laplane (e outros), em 2001,

> A recente recuperação da produção doméstica impulsionou na mesma direção as importações de insumos e componentes, o mesmo devendo ocorrer com os bens de produção. Isto significa que a expectativa de internalização da produção de insumos e componentes importados não se confirmou, ao menos não na intensidade suficiente para reduzir o conteúdo importado da produção doméstica em importantes setores importadores como o automobilístico, químico, informática, telecomunicações, eletroeletrônicos etc. Portanto, a geração de superavit comerciais parece depender sobretudo da evolução negativa da demanda doméstica. Portanto não haveria em curso nenhuma tendência de reversão no deficit comercial, observado no período 1995-99, associada à nova capacidade produtiva

[293] Em geral, são bens (insumos, matérias-primas e componentes) que já sofreram alguma transformação e que são ajuntados à produção de outros bens.

[294] DE NEGRI, Fernanda. "Empresas estrangeiras na indústria brasileira: caracterísitcas e impactos sobre o comércio exterior", *in* LAPLANE, Mariano; COUTINHO, Luciano; HIRATUKA, Celio. (orgs) *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*, *op. cit*., p. 246.

> resultante do atual fluxo de IDE ou mesmo dos investimentos domésticos como um todo. Antes, pelo contrário, as estratégias dominantes do IDE e seu desempenho desigual para com mercados centrais e em produtos de maior valor agregado, favorecem uma inserção estruturalmente deficitária da economia brasileira[295].

É certo que os investimentos externos nos setores automobilístico e de telecomunicações foram aqueles em que mais se observou ampliação da capacidade produtiva, todavia as empresas estrangeiras atuantes nesses segmentos também eram importadoras de partes, peças e componentes ou de suas matrizes ou de outras filiais com capacitação tecnológica. A dependência por importações na estrutura produtiva brasileira foi amenizada a partir de 1997 com a reestruturação do setor automobilístico, que retomou o abastecimento de peças e componentes produzidos no país[296], mas sem reversão de monta na significativa contribuição das filiais brasileiras para o aumento das importações e, com efeito, para os sucessivos deficit comerciais da indústria. Ressalte-se que setores intensivos em tecnologia, como o de aparelhos eletrônicos e elétricos, equipamentos eletrônicos e de telecomunicações, sofreram, durante toda a década, segundo Miranda, "queda de produção", mas aumentaram as suas importações – o setor eletrônico, inclusive, ampliou as importações de bens com "maior valor agregado"[297] e de bens "*comoditizados*, fabricados na Ásia a custos mais competitivos". A ausência de contrapartida pelo lado das exportações – inclusive porque o mercado destino dos investimentos externos é o local e, marginalmente, o regional, como será visto mais adiante - torna esses setores, assim como os setores químicos e de bens de capital, os maiores responsáveis pelos deficit comerciais[298].

Movimento semelhante de importação também ocorreu nos setores de informática, no complexo químico e farmacêutico, sendo que os investimentos externos nos setores de informática e de comunicação voltaram-se, fundamentalmente, para atividades de montagem, o que ampliou a importação de insumos, equipamentos e componentes para a produção dos bens finais[299].

---

[295] LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando; HIRATUKA, Celio; SABBATINI, Rodrigo, "La Inversión Extranjera Directa en el Mercosur: el caso brasileño", *op.cit.*, p. 181.

[296] MIRANDA, José Carlos. Abertura Comercial, Reestruturação Industrial e Exportações Brasileiras na Década de 1990, *op. cit.*, p. 104.

[297] *Id., ib.*, p. 104.

[298] *Id., ib.*, p. 103.

[299] CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX, op. cit.*, p. 279.

Assim, o aprofundamento da internacionalização produtiva da economia brasileira repousou num padrão de investimentos e de especialização produtiva que deslocou, ainda mais, para o exterior, o dinamismo e a produção de bens intensivos em tecnologia, de sorte que a retomada dos investimentos externos no Brasil, a partir da década de noventa, não ensejou aumento na taxa de investimentos com irradiação tecnológica tampouco adveio dos novos ganhos de eficiência, produtividade e competitividade, alcançados pelas filiais estrangeiras, ampliação significativa das suas exportações, a despeito das facilidades de acesso aos seus mercados de origem e aos demais de suas corporações[300].

7. IEDs: vetores da inserção internacional do Brasil

Apesar do aumento da participação das ETs na exportação de bens do país, especialmente a partir de meados da década de noventa, que evoluiu de 46%, em 1995, para 56,4%, em 2000[301], ele está longe de compensar a magnitude e a qualidade de suas importações, cuja participação, no total realizado pelo país, passou de 36,5%, em 1995, para 48,7%, em 2000, e alcançou 57,5%, em 2005[302].

Entretanto, vale observar, conforme chamam a atenção Sarti e Laplane, que o desempenho comercial depende da composição setorial das filiais e da natureza de sua internacionalização produtiva, isto é "a composição setorial do IED e o setor de atuação das empresas estrangeiras na economia brasileira são determinantes importantes de sua contribuição para o desempenho exportador"[303].

Nesse sentido, as grandes empresas estrangeiras atuantes na indústria de transformação, especialmente nos setores mais intensivos em tecnologia (setor automotivo, de material eletrônico e de comunicações e de equipamentos para informática e químico),

---

[300] Não se realizando, portanto, as expectativas otimistas de autores como, Lídia Goldenstein e José Roberto Mendonça de Barros e Maurício M. Moreira, que depositavam na liberalização da economia e, sobretudo, na retomada dos novos fluxos de IEDs no Brasil, a possibilidade de retomada de um crescimento sustentado, de uma inserção internacional do país mais dinâmica, supondo que os investimentos externos ampliariam as fontes de financiamento e ensejariam ampliação das exportações em virtude do acesso aos canais de comercialização mundial em que estavam posicionadas outras filiais de suas respectivas corporações.

[301] Com redução em 2005 para 51,4%.

[302] Conforme pesquisa do Ipea, "Impacto do investimento estrangeiro direto sobre a renda, emprego, finanças públicas e balanço de pagamentos", *op. cit.*, p. 238.

[303] SARTI, Fernando; LAPLANE, Mariano, O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90, *op. cit*., pp. 79-80.

tiveram saldos comerciais deficitários[304]; por outro lado, os grupos industriais que mais exploraram recursos naturais em suas atividades, (como setor de metalurgia básica, papel e celulose, fumo e extração de minerais metálicos) apresentaram elevados saldos comerciais positivos[305].

A análise de Sarti e Laplane do desempenho do comércio exterior de uma amostra de empresas estrangeiras, em 1997, e que não sofreu inflexão substantiva ao final do período 1995-2002, oferece contorno mais nítido à subalterna inserção externa do país operada pelo capital externo.

> As exportações estavam fortemente concentradas em produtos de indústrias intensivas em escala (insumos industriais e bens duráveis de consumo) e fornecedores especializados (máquinas e equipamentos); as importações, por seu lado, concentravam-se em produtos das indústrias de fornecedores especializados, intensivas em escala e intensivas em P&D. O resultado do comércio foi superavitário apenas nos produtos intensivos em escala, em produtos primários agrícolas e minerais, em produtos da indústria agroalimentar e de outras indústrias intensivas em recursos agrícolas[306].

Autores como Sarti e Laplane e Carneiro, que vêm realizando inúmeras pesquisas sobre a natureza e o desempenho dos investimentos externos diretos no Brasil a partir da década de noventa, observam que a inexpressiva contribuição dos investimentos externos diretos para ampliação das exportações foi determinada, como aludido, pela composição setorial dos IEDs assim como pela natureza da internacionalização produtiva desencadeada por esses investimentos, que, por sua vez, decorreram das estratégias de internacionalização de cada setor definidas pelos grupos globais. Dentre essas estratégias predominou, com raras exceções, a prioridade dada ao mercado interno e, marginalmente, ao regional, como destino de sua produção.

Conforme Laplane e outros,

> Não há dúvida de que as mudanças estruturais realizadas (desregulamentação, abertura e privatizações) tiveram um papel importante, principalmente no setor de serviços. Embora essas mudanças tenham removido obstáculos à entrada do IDE e, nesse sentido, possam ter sido

[304] Dados de acordo com amostra do ano de 1997, conforme LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando; HIRATUKA, Celio; SABBATINI, Rodrigo, "La Inversión Extranjera Directa en el Mercosur: el caso brasileño", *op.cit*., p. 149.

[305] *Id.*, *ib*.

[306] SARTI, Fernando; LAPLANE, Mariano, O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90, *op. cit*., p. 86.

> condição necessária, os fatores de atração foram as dimensões e o dinamismo do mercado interno, em alguns casos, potencializadas pelo MERCOSUL[307].

A estratégia de investimentos voltada ao mercado externo predominou somente entre aquelas filiais que miravam setores que já estavam inseridos internacionalmente desde a década de setenta, inclusive em associação com o capital nacional, particularmente ligados a *commodities* naturais e industriais (siderurgia, papel e celulose e alimentos), de sorte que a conquista de novos mercados não fez parte da maioria dos investimentos.

Segundo Carneiro, as estratégias dos investimentos no Brasil, como de resto na América Latina, com raras exceções, não priorizaram projetos de investimentos visando à ampliação da capacidade produtiva e tecnológica e, por conseguinte, uma inserção internacional nos polos mais dinâmicos da economia mundial. Como explica o autor,

> os investimentos determinados pela *efficiency seeking* ou de busca de eficiência para a conquista de terceiros mercados que articula a produção local às cadeias globais e direciona-se aos mercados internacionais passaram ao largo do Cone Sul e do Brasil, com poucas exceções, e estiveram restritos ao México e América Central. Mais raros ainda foram os investimentos direcionados à constituição de ativos estratégicos *strategic-asset* ou de busca de ativos tecnológicos, intensivos em P&D[308].

Foi a potencialidade de crescimento e de rentabilidade que se divisava no mercado brasileiro após o Real que impulsionou os ingressos de IEDs tanto das filiais já instaladas quanto dos novos investidores. O mercado interno foi, portanto, o foco dos investimentos externos tanto nos chamados segmentos *non-tradeables*, - bens não comercializáveis no mercado internacional - quanto nos setores produtivos, notadamente de bens de consumo duráveis e não duráveis, com clara concentração nos primeiros, especialmente nos setores automobilístico, eletrônico e de eletrodomésticos, que obtiveram, entre 1994 e 1996, "crescimento acumulado superior a 43%" enquanto os bens não duráveis (alimentos, bebidas e higiene e limpeza) tiveram um "crescimento acumulado de 9,7%"[309].

---

[307] LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando; HIRATUKA, Celio; SABBATINI, Rodrigo, "La Inversión Extranjera Directa en el Mercosur: el caso brasileño", *op.cit*., p. 162.

[308] CARNEIRO, Ricardo. Globalização produtiva e estratégias empresariais, *op. cit.*, p. 7. Na definição desse autor, *strategic-asset seeking "*pode ser considerada como a forma mais avançada de IDE, pois visa à constituição de ativos tecnológicos e implica altos investimentos em P&D mas se concentram em larga medida nos países centrais".

[309] LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando. Investimento Direto Estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90, *op. cit*., p. 150.

Salta à vista, portanto, a reprodução da mesma desproporcionalidade, embora noutro patamar, entre os setores produtivos voltados para o mercado interno brasileiro, como foi observado durante o governo JK e exacerbado durante o milagre econômico 1968-1973, de modo que não se trata de inquirir abstratamente sobre as taxas de investimento, mas observar as bases sociais nas quais elas se sustentam.

Mas, voltando aos autores, a prioridade dada ao mercado interno dos investimentos externos pode ser atestada pelo nível de rentabilidade das filiais estrangeiras no Brasil. Segundo o Departamento de Comércio dos EUA, "a rentabilidade média (rentabilidade sobre ativos) das subsidiárias de empresas norte-americanas no mundo no período 1995-96 foi de 4,42%, enquanto no Brasil esta rentabilidade atingiu 8,42%, superando todos os demais mercados analisados" [310]. Reforça esses dados o trabalho de Miranda, que rastreia as estratégias e projetos de alguns setores do empresariado nacional e estrangeiro na década de noventa e constata que o mercado interno foi, de longe, o principal alvo, permanecendo em plano marginal o mercado externo. Na pesquisa com empresas estrangeiras, o autor também verificou que,

> somente algumas empresas americanas (ligadas à mineração, tabaco, produtos de higiene) e poucas europeias (automobilística, celulose, recursos naturais) relevaram-se otimistas em relação às perspectivas de elevar exportações de suas filiais brasileiras. A quase totalidade das empresas japonesas e algumas europeias mostraram-se céticas a esse respeito[311].

Miranda ainda destaca que quanto mais as filiais se voltam para o mercado interno maior é a sua preocupação em racionalizar a produção, intensificar o *outsourcing*, reduzir linhas de produtos, aumentar o coeficiente de importação e ampliar o comércio intragrupo. A rigor, como será discutido no próximo capítulo, esse foi o padrão dos investimentos e de busca de eficiência e produtividade do conjunto da indústria brasileira, cuja reestruturação nos anos noventa levou, conforme diversos autores, a uma especialização regressiva.

---

[310] LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando; HIRATUKA, Celio; SABBATINI, Rodrigo, "La Inversión Extranjera Directa en el Mercosur: el caso brasileño", *op.cit*., p. 186.

[311] MIRANDA, José Carlos. Abertura Comercial, Reestruturação Industrial e Exportações Brasileiras na Década de 1990, *op. cit*., pp. 20-21.

8. As estratégias de internacionalização dos investimentos externos

Vale consignar, embora retendo os seus principais nódulos, as tipologias utilizadas por Sarti, Laplane e Hiratuka na análise das estratégias das filiais estrangeiras no Brasil[312], uma vez que elas ajudam a aflorar em que medida o *modus operandis* da internacionalização produtiva no Brasil, orquestrado pelas corporações mundiais, definiu a produção local e ou regional de certos gêneros e, nessa medida, informam a determinação dos investimentos externos tanto sobre o processo de integração regional quanto sobre a reinserção internacional do país na divisão internacional do trabalho.

Estratégia *resource seeking*

Segundo Sarti e Laplane, o grupo de filiais estrangeiras que atua nos segmentos de extração de minerais metálicos, papel e celulose e fabricação de móveis e de produtos de madeira expressa a estratégia *Resource Seeking* e busca tirar proveito das vantagens de localização e da oferta de recursos naturais e produzir bens destinados quase que exclusivamente ao mercado externo, especialmente para a Ásia e União Europeia[313]. São filiais menos importadoras e, portanto, têm saldos comerciais positivos; todavia, para essas empresas, o Mercosul é pouco relevante nos fluxos do comércio, de maneira que essas empresas "operam integradas comercialmente com suas matrizes através das exportações de *commodities,* fato que se explica por envolver setores produtores de bens intermediários e cujo processo produtivo apresenta baixa agregação de valor na região"[314].

Estratégia *market seeking puro*

---

[312] O arcabouço conceitual foi desenvolvido a partir da teorização de DUNNING, John H. (1997). *Alliance capitalism and global business*. London: Routiedge, *apud* LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando; HIRATUKA, Celio; SABBATINI, Rodrigo, "La Inversión Extranjera Directa en el Mercosur: el caso brasileño", *op. cit*). São quatro estratégias: Resource Seeking, com elevada propensão a exportar; Market Seeking Puro, focada em atividades non-trades; Market Seeking, com baixa orientação externa, e Market Seeking com moderada orientação externa.

[313] Para Hiratuka, as filiais vinculadas à mineração, alimentos, papel e celulose e siderurgia desenvolvem uma integração exportadora. HIRATUKA, Célio. "Padrões de integração comercial das filiais de empresas transnacionais", *in* LAPLANE, Mariano; COUTINHO, Luciano; HIRATUKA, Celio. (orgs.) *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*, *op. cit.*

[314] SARTI, Fernando; LAPLANE, Mariano. O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90, *op. cit*., pp. 81-82.

O grupo de filiais que segue a estratégia *market seeking puro* foca quase que exclusivamente o mercado interno e opera com reduzidos coeficientes de importação e exportação, tanto no mercado regional quanto no extrabloco. Trata-se do grupo de empresas que atua nos setores de serviços, comércio atacadista, eletricidade, gás e água, construção civil, comércio varejista, transporte terrestre, intermediação financeira, serviços prestados às empresas e limpeza urbana e esgotos.

Estratégia *Market Seeking* com baixa orientação externa

O grupo de filiais estrangeiras tipificado como M*arket Seeking* com baixa orientação externa atua nos setores químico, de vestuário e acessórios, minerais não metálicos, fabricação de produtos de metal, material eletrônico e de comunicações, material elétrico e equipamentos de informática. A maioria das vendas dessas filiais também se realiza no mercado interno, mas elas exportam para as outras filiais do Mercosul com o qual têm saldos comerciais positivos. São filiais que conectam o mercado brasileiro ao internacional especialmente por meio das importações de suas matrizes ou de outras filiais da corporação – comércio intrafirma – de bens e insumos intensivos em tecnologia[315]. Vale ressaltar, segundo Hiratuka, que o papel que as filiais brasileiras - atuantes nos setores eletrônico, de equipamentos de informática e telecomunicações - desempenham na cadeia produtiva global é o de garantir, fundamentalmente, o acesso ao mercado interno e ou regional, de modo que concentram as suas atividades na etapa de montagem, aumentando, assim, as suas importações, sobretudo, da Ásia, que se especializou na produção de peças e componentes em escala mundial[316]. Ou seja, essas filiais "com integração importadora", segundo o autor, expressam "um padrão em que as filiais aumentaram o volume de importações de produtos com elevado conteúdo tecnológico das regiões mais desenvolvidas, com predomínio de comércio intrafirma, sem que isso se refletisse em volume de exportações significativo"[317].

Estratégia *Market Seeking* com moderada orientação externa

[315] *Id., ib*., p. 83.

[316] Para Hiratuka, as filiais vinculadas à mineração, alimentos, papel e celulose e siderurgia desenvolvem uma integração exportadora. HIRATUKA, Célio. "Padrões de integração comercial das filiais de empresas transnacionais", *in* LAPLANE, Mariano; COUTINHO, Luciano; HIRATUKA, Celio. (orgs.) *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*, *op. cit*., p. 191.

[317] *Id., ib*., p. 191.

O maior grupo de filiais estrangeiras atuantes no Brasil tem moderada orientação externa e participa em mais de cinquenta por centro do total das exportações da amostra de empresas estrangeiras analisada por Sarti e Laplane. São filiais que atuam principalmente no setor automobilístico, mas também nos segmentos de borracha, alimentos e bebidas, fumo, metalurgia básica e fabricação de máquinas e equipamentos. Trata-se do grupo que impulsiona, de forma mais densa, o processo de integração regional[318], notadamente as filiais que atuam nos setores automotivos – cujos investimentos "contemplaram uma certa especialização regional interfilial entre o Brasil e a Argentina"[319] - e naqueles ligados aos setores de alimentos e bebidas, para os quais o mercado regional tem relativa importância como fonte de importações. De modo que os mercados brasileiro e regional, embora relevantes do ponto de vista das vantagens de localização e comercialização, são vinculados ao mercado mundial de acordo com uma certa "divisão do trabalho interfilial, determinada pela matriz"[320].

Segundo a performance comercial de 1997, esse grupo expressou elevados coeficientes de exportação e de importação no âmbito regional, todavia as exportações das filiais vinculadas aos setores de bens de capital e bens duráveis[321] para fora do bloco foram inexpressíveis, muito embora, segundo Sarti e Laplane, o mercado extrarregional "possa ser uma alternativa para fazer frente a condições desfavoráveis no mercado regional, para usufruir benefícios fiscais ou para atender a exigências da política setorial". No entanto, no Brasil foram raras as filiais que assumiram a posição de "*fornecedora mundial*, ou seja, única produtora de um determinado produto ou linha de produtos para toda a corporação"[322]. Conforme amostra de empresas analisadas por Hiratuka[323], as filiais que atuavam nos setores de autopeças, máquinas e equipamento de transporte[324] e equipamentos mecânicos

[318] Exceto as filiais dos segmentos de Metalurgia Básica e Fumo para as quais o Mercosul não é relevante.

[319] SARTI, Fernando; LAPLANE, Mariano O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90, *op. cit*., p. 84.

[320] *Id*., *ib*., p. 84.

[321] Inclusive, como registram os autores, no setor automobilístico, "com reconhecida tradição exportadora, e com filiais integradas mais intensivamente nas redes globais das matrizes, o que se observa são fluxos de comércio concentrados na região" LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando. Investimento Direto Estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90, *op*. *cit*., p. 177.

[322] *Id*. Investimento Direto Estrangeiro e o Impacto na Balança Comercial nos Anos noventa, *op. cit*., 1999, p. 37.

[323] Que abarca o desempenho comercial de uma amostra das filiais estrangeiras, entre os anos 1992, 1997 e 2000

[324] Máquinas rodoviárias e agrícolas.

caracterizavam-se por uma "integração global", dado o elevado grau de integração comercial atingido. Mas vale destacar que, entre 1997 e 2000, embora tenham ampliado as suas exportações para o Mercosul e para Aladi, essas filiais realizaram exportações para a matriz, especialmente para o Nafta, por conta do acordo automotivo com o México, em 2000, fato que demonstra que essas filiais "cumprem algum papel nas estratégias de integração globais, fornecendo peças e produtos finais também para outras regiões, principalmente para a América do Norte"[325]. Porém esse tipo de integração das atividades com o restante da corporação e o aumento do conteúdo exportado para um polo desenvolvido foi, segundo o autor, muito restrito entre o conjunto das filiais estrangeiras, a partir da abertura da economia brasileira.

***

A rigor, as estratégias de investimentos advieram das especificidades setoriais, no que diz respeito "ao grau e à forma de internacionalização da produção mundial" e dos objetivos de expansão e controle de mercado definidos por suas corporações mundiais, de maneira que, no Brasil, concluem os autores Sarti e Laplane,

> a maioria das matrizes parece ter atribuído às filiais brasileiras o mandato de produzir para o mercado doméstico, em alguns casos ampliados para incluir o Mercosul (e, eventualmente, os países da Aladi), fazendo uso do acesso privilegiado estabelecido nos acordos comerciais. Após a abertura da economia, a maioria das filiais aumentou o conteúdo importado de sua produção local de maneira muito mais intensa que suas exportações. Essa assimetria no processo de internacionalização da produção teve consequências visíveis nos resultados do comercio exterior[326].

Com base em uma amostra de empresas, de acordo com o maior volume de investimentos, os autores observam o desempenho comercial durante os anos de 1989, 1992 e 1997 e constatam uma evolução progressiva dos superavit do grupo que explorava recursos naturais[327] e uma evolução igualmente progressiva dos deficit do grupo que atuava em

---

[325] HIRATUKA, Célio. "Padrões de integração comercial das filiais de empresas transnacionais", *op. cit*., 2003, p. 193. Importante observar que as filiais atuantes no setor de equipamentos de transporte (máquinas rodoviárias e agrícolas) já possuíam "um grau relativamente elevado de capacitação produtiva e tecnológica , com competitividade internacional relevante mesmo antes da abertura", *Id*., *ib*., pp 187-188.

[326] SARTI, Fernando; LAPLANE, Mariano O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90, *op. cit*., p. 85.

setores mais intensivos em tecnologia: "bens de consumo duráveis e de equipamentos (...) eletroeletrônica, informática, máquinas e equipamentos elétricos, e telecomunicações (...), setor químico e farmacêutico". No decorrer desse período, "As montadoras de automóveis, inicialmente superavitárias, tornaram-se deficitárias"[328], ou seja, no decorrer da década, enquanto o crescimento do comércio mundial foi marcado pela concentração em produtos de média e alta intensidade tecnológica, acentuou-se a inserção internacional do Brasil fundamentalmente como produtor de *commodities* naturais e industriais e em bens industriais intensivos em recursos naturais, energia e trabalho, com exceções. Acresce-se o fato de o comércio exterior ser superavitário e extramercosul somente entre as empresas estrangeiras responsáveis por atividades intensivas em recursos naturais e mão de obra.

9. Os IEDs e a integração regional subordinada - Mercosul

Vê-se, assim, que, afora as filiais que atuam no ramo de commodities, a maioria dos investimentos externos visa fundamentalmente o mercado interno de consumo brasileiro e ou regional, todavia, uma parcela dos investimentos externos, a partir da década de noventa, constituiu-se num dos vetores do processo de integração regional. Em que pese a baixa integração produtiva desse bloco, as filiais, sobretudo do ramo automotivo, permitiram uma integração neste âmbito, por meio da especialização intraindustrial e complementaridade, entre as principais economias do bloco[329]. De modo que as estratégias de investimento das transnacionais do setor automotivo, favoreceram a ampliação tanto das exportações brasileiras quanto do conteúdo importado no âmbito do Mercosul. A expansão do setor automotivo também desencadeou a ampliação das exportações de bens de capital para a região[330], cuja profunda reestruturação, como será tratada no próximo capítulo, preservou alguns segmentos que ampliaram as exportações, "em razão da escala de produção interna e

---

[327] Alimentos, fumo, mineração, papel e celulose, e siderurgia/metalurgia.

[328] SABBATINI, Rodrigo. "Mercosul e a internacionalização comerical do Brasil", *in* LAPLANE, Mariano; COUTINHO, Luciano; HIRATUKA, Celio. (orgs.) *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*, *op. cit.*, 2003, p.169. Valer lembrar que as montadoras estrangeiras ampliaram as suas exportações na década de oitenta em decorrência da retração do mercado interno brasileiro.

[329] O Brasil especializou-se na produção de veículos de "pequeno porte de maior escala de produção, e as filiais argentinas se especializando na produção de veículos médios e/ou com maior grau de sofisticação e menor escala" HIRATUKA, Célio. "Padrões de integração comercial das filiais de empresas transnacionais", *op. cit.*, 2003, p. 194.

[330] Porém, as exportações do segmento de bens de capital ligado à produção de aviões extrapolam o âmbito regional.

da possibilidade de acessar os mercados regionais"[331]. Cumpre destacar, todavia, que nem todos os investimentos no Brasil e na região permitiram esse tipo de integração regional. Como explicam Sarti e Laplane,

> Em alguns casos, como na indústria eletrônica, a internacionalização constituiu sistemas produtivos integrados em escala mundial, com forte especialização das filiais das grandes corporações. Em outros, como na automobilística, a produção segue uma lógica de integração regional da produção. A forma da internacionalização da produção de cada setor condiciona os fluxos de investimento e de comércio intrafirma nas grandes corporações. Nesse contexto, as matrizes definem sua estratégia de crescimento e o papel das filiais nos diversos lugares do mundo[332].

De todo modo, a integração regional foi, em grande parte, impulsionada pelos investimentos externos e subordinada aos seus desígnios, isto é, a integração ocorreu por meio de investimentos somente em setores que interessam a esses capitais, de sorte que o grau de complementaridade entre as atividades produtivas, os fluxos de comércio que se estabeleceram entre o Brasil e as demais economias do bloco, como também a conexão da região com a economia mundial, especialmente via importações, se desenvolveram conforme as estratégias específicas de cada grupo internacional e subordinaram-se aos seus imperativos de expansão e controle sobre as cadeias de produção e comércio internacionais.

10. Algumas diferenças entre os IEDs no Brasil e nos países asiáticos

Para dimensionar um pouco mais o padrão de investimentos externos na economia brasileira - como de resto na América Latina, exceto no Chile[333] e México – e a inserção internacional daí resultante vale fazer uma rápida alusão aos IEDs empreendidos nas economias asiáticas[334]. Nessas, as filiais estrangeiras levaram a uma ampliação da capacidade produtiva (*greenfield*) e das exportações de modo muito mais intenso que na economia brasileira e, na medida em que o foco dos investimentos foi o mercado externo, a

---

[331] CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX*, *op. cit.*, 2002, p. 317.

[332] SARTI, Fernando; LAPLANE, Mariano. O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90, *op. cit*., 2002, p. 85.

[333] Os investimentos externos diretos no Chile ampliaram as exportações, mas estão concentrados em atividades intensivas em recursos naturais.

[334] México, Irlanda, Cingapura, Malásia e China.

articulação da produção local ao sistema de produção e comércio globais levou as filiais estrangeiras a atuarem como fornecedoras mundiais de bens, sobretudo intensivos em tecnologia[335]. Isto é, nas economias asiáticas[336], segundo Coutinho e outros,

> o investimento estrangeiro realizado esteve associado à montagem de filiais integradas aos chamados 'sistemas internacionais de produção', caracterizados por uma certa descentralização da divisão internacional do trabalho em que algumas filiais – por razões de vantagens absolutas de custo (trabalho e/ou outros recursos), de taxas de câmbio altamente estimulantes e de benefícios fiscais/infraestruturais – passam a desempenhar um papel chave no fornecimento de produtos finais, peças, componentes e subconjuntos para o restante da corporação[337].

De forma que a integração dos países asiáticos à globalização, via investimentos externos diretos, levou-os a ocupar "os espaços dinâmicos do comércio mundial, em conjunto com a especialização de 'maquilas regionais', do México e da Irlanda". Ou seja, os investimentos externos diretos nas economias asiáticas integraram-nas às redes de produção e comércio mundiais como produtoras de bens de alta tecnologia e processos intensivos em montagem. Ao contrário, as filiais brasileiras dos setores de informática, telecomunicações e automotivo, por exemplo, não contaram com as estratégias dos grandes grupos de "separar localmente as etapas produtivas e integrá-las através dos sistemas internacionais de produção", portanto não fizeram parte das "redes de fornecimento intrafirma das grandes corporações"[338]. Essas filiais atuaram no Brasil muito mais como compradoras, tanto de suas matrizes quanto de filiais que atuavam em outras regiões, de maneira que não colaboraram para a inserção brasileira nos polos mais dinâmicos do comércio mundial, a saber, naqueles cuja demanda é crescente por bens intensivos em tecnologia. De modo que na comparação, as economias asiáticas, na opinião desses autores, "São casos bem sucedidos em que o desempenho exportador foi dinamizador do crescimento da economia, muito

[335] SARTI, Fernando HIRATUKA, Celio. Desenvolvimento industrial no brasil: oportunidades e desafios futuros. *Texto para discussão*, nº 187. IE/Unicamp, janeiro 2011. ISSN 1039466.

[336] Como Cingapura, Malásia e China, mas países como México e Irlanda também se enquadram, segundo os autores, nesse tipo de inserção internacional.

[337] COUTINHO, Luciano; HIRATUKA, Celio; SABBATINI, Rodrigo. "Desafio da construção de uma inserção externa dinamizadora", *op. cit*, pp. 26-27.

[338] *Id., ib.*, p. 26.

embora tenham sido bastante distintos e específicos os efeitos sobre o desenvolvimento social"[339].

Foge ao escopo deste trabalho a análise do padrão de inserção internacional das economias asiáticas e as diferenças de fundo em relação ao Brasil, todavia, vale destacar que, afora a ausência de discussão, entre esses autores, acerca das diferentes trajetórias de desenvolvimento capitalista entre as chamadas economias em desenvolvimento, a qual se soma a sugestão dos autores de que os diferentes padrões de investimentos externos e de inserção internacional decorrem das políticas de abertura e desenvolvimento adotadas por cada país[340], esses autores não explicam a articulação entre os diferentes padrões de investimentos externos, no âmbito da divisão internacional do trabalho, comandada pelas grandes corporações internacionais, haja vista, por exemplo, o fato de as filiais estrangeiras no Brasil terem ampliado as suas importações, sobretudo de bens intensivos em tecnologia, tanto dos países centrais quanto das economias asiáticas, de maneira que, é possível dizer, os investimentos externos diretos na América Latina e Ásia produzem encadeamentos produtivos e de comércio subordinados as suas estratégias em escala mundial, perfazendo, pois, desenvolvimentos desiguais, mas combinados.

11. Os IEDs e o padrão de modernização e inserção internacional da economia brasileira

Na análise das diferentes estratégias de investimentos das filiais estrangeiras no Brasil a partir da década de noventa foi evidenciado que essas filiais têm pouca importância nas cadeias de produção global das suas corporações ou nas redes de produção especializadas, que se refletiu no baixo coeficiente de exportação para as suas matrizes e filiais e no aumento das importações, de modo que o principal alvo das filiais, exceto entre aquelas que se voltam para a exportação de commodities, foi o mercado interno brasileiro. Ou seja, o mercado brasileiro continuou sendo, mesmo após as políticas de liberalização dos anos noventa, o principal destino das vendas da maioria das filiais no país, com o agravante de ainda permanecerem concentradas em bens de consumo duráveis. Como lembra Hiratuka,

[339] *Id.*, *ib*., p. 8.

[340] Pesou no caso brasileiro, segundo os autores, a ausência de uma política de desenvolvimento industrial e tecnológico que acompanhasse o processo de abertura e de valorização cambial.

> A existência de um mercado interno amplo, com ao menos uma parcela da população (pequena quando comparada ao total da população, mas bastante significativa em termos de volume absoluto e de participação na renda) com padrões de consumo próximos aos das economias avançadas e a existência de uma estrutura industrial anterior mais densa e integrada tiveram um impacto decisivo nesse aspecto[341].

Nesse sentido, a reinserção internacional da economia brasileira a partir da década de noventa não altera a importância que sempre assumiu o mercado interno de consumo no Brasil como principal destino da produção das filiais brasileiras, doravante, ampliado pela integração regional, como também não inflecte substancialmente a natureza da pauta importadora que esses investimentos sempre demandaram, todavia, a desregulamentação do mercado brasileiro e o novo engate internacional permitiram que as filiais brasileiras, de modo muito mais livre, se abastecessem de importações com as redes de fornecedores especializados em bens intermediários[342], definidas por suas corporações (ou de suas próprias matrizes ou de outras filiais). Os novos aspectos desse processo de reinserção internacional referem-se não a uma mudança na natureza dos predicados da subordinação da economia brasileira, mas a dinâmica da própria mundialização do capital e, com efeito, aos novos encadeamentos da estrutura produtiva interna e de seus enlaces internacionais. Ou seja, como será desdobrado no próximo capítulo, a reinserção internacional do Brasil dá-se, sob a dinâmica desigual e combinada da mundialização do capital e por meio de uma reestruturação em seu aparato produtivo, que reconfigura a sua conexão mundial, mas não inflecte a sua natureza subordinada.

Desde logo, convém ressaltar, a reinserção internacional da economia brasileira aprofunda o padrão de inserção vigente antes da abertura, isto é, como exportadora sobretudo de commodities naturais e industriais. Houve certa ampliação e diversificação das exportações brasileiras - sobretudo para a América do Sul de alguns bens[343] que se enquadram no grupo de produtos intensivos em P&D, cujo peso foi crescente nos fluxos

---

[341] HIRATUKA, Célio. "Padrões de integração comercial das filiais de empresas transnacionais", *op. cit*., 2003, p. 205.

[342] Bens intermediários são bens consumidos no processo de produção de outros bens. Nesse setor são incluídos componentes eletrônicos, que são utilizados como bens intermediários em diversas indústrias: de eletrônicos de consumo, automobilística e de bens de capital, entre outras, conforme: <http://www.aeb.org.br/userfiles/file/Carta%20IEDI%20n%C2%BA%20503%20-%20O%20D%C3%A9ficit%20nos%20Bens%20da%20Ind%C3%BAstria%20de%20Transforma%C3%A7%C3%A3o.pdf>.

[343] Como automóveis, autopeças e máquinas e equipamentos mecânicos e elétricos

mundiais de comércio na década de noventa[344]. Mas esse "upgrade" da pauta exportadora foi muito limitado de sorte que não significou competitividade internacional da indústria brasileira, basta ver que as exportações daqueles bens se restringiram quase que exclusivamente ao mercado regional, tampouco alterou a natureza subordinada da reestruturação produtiva e inserção internacional da economia brasileira.

A título de ilustração, pois o quadro do comércio exterior do país será tratado no capítulo seguinte deste trabalho, entre 1997 e 2000, enquanto o Brasil importou dos países do Nafta, da União Europeia e da Ásia produtos com maior conteúdo tecnológico, as suas exportações para essas regiões estiveram concentradas em recursos naturais e em bens menos intensivos em tecnologia (exceto veículos automotores e aviões[345]). Em relação à América Latina (com exceção do México), a relação comercial foi inversa, posto que o Brasil importou bens menos intensivos em tecnologia (exceto produtos químicos e veículos automotores) e exportou bens intensivos em escala e com maior conteúdo tecnológico. Ademais, o forte afluxo de IEDs no Brasil não foi acompanhado, ao menos até o final do mandato de Cardoso, por investimentos de empresas brasileiras no exterior, na forma de investimentos produtivos. Estes estiveram num patamar muito inferior ao observado entre economias em desenvolvimento asiáticas[346]; concentraram-se, ademais, nos setores de serviços e com grande parcela em paraísos fiscais. De sorte que os IEDs foram vetores determinantes, em grande parte, da consolidação da posição do Brasil na divisão internacional do trabalho, como produtor e exportador, sobretudo, de bens intensivos em recursos naturais e com baixa intensidade tecnológica.

No âmbito dos novos encadeamentos produtivos, como já aludido, o padrão de investimentos e modernização nos setores controlados pelo capital externo- como de resto no conjunto do setor privado – desencadeou uma reestruturação e internacionalização produtiva em que as filiais brasileiras deviam se especializar em determinados bens, eliminar linhas de produtos, aumentar as compras, ou com suas matrizes ou com outras filiais da corporação, de insumos e componentes sofisticados, aprofundando, assim, no dizer de Carneiro, o "regime de subcontratação com fornecedores no exterior que retira dinamismo da indústria" local, isto é, deslocando para o exterior a produção de bens intensivos em tecnologia. De modo que

[344] SARTI, Fernando; LAPLANE, Mariano. O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90, *op. cit*., p. 91.

[345] A exportação de aviões destinou-se a diversos mercados, incluindo o norte-americano.

[346] PUGA, Fernando Pimentel. A inserção do Brasil no comércio mundial: o efeito China e potenciais de especialização das exportações. *Texto para discussão*, nº 106, BNDES, 2005.

os fluxos de IEDs nos setores produtivos mais intensivos em tecnologia, como na indústria de bens de capital, automobilística e eletrônica de consumo, não contribuíram, segundo Laplane e Sarti, para um maior dinamismo no aparato produtivo local. Isto é,

> a trajetória percorrida até o presente para aumentar a competitividade enfraquece, paradoxalmente, o potencial de disseminação dos ganhos de eficiência para além dos limites das instalações das empresas. O fortalecimento da competitividade no plano microeconômico — com incorporação de equipamentos e componentes importados, abandono de linhas de produção, redução da capacidade local de geração de inovação e eliminação de postos de trabalho — enfraquece em termos relativos a capacidade da indústria brasileira em gerar crescimento econômico e em distribuir renda[347].

Ou seja, os ganhos obtidos nesses setores – a favor do capital externo, vale ressaltar – ocorreram em detrimento do desempenho do conjunto da indústria, notadamente pela redução de sua capacidade de inovação, perda dos seus encadeamentos produtivos, redução de postos de trabalho. Isto é, os ganhos obtidos em termos de modernização estavam restritos àqueles setores, foram incapazes, pois, de se irradiar para o conjunto da indústria, portanto, pode-se dizer que o aprofundamento da internacionalização subordinada da economia brasileira consolida a sua incapacidade de se autoalimentar[348]. Noutras palavras, a reestruturação sofrida pela economia brasileira, provocada tanto por meio dos investimentos externos diretos quanto pelo conjunto dos investimentos do empresariado remove ou reconfigura o padrão produtivo anterior, reduzindo o seu adensamento e encadeamentos produtivos, do que resultou o aprofundamento da especialização produtiva em bens menos intensivos em tecnologia, de maneira que a internacionalização produtiva da economia brasileira não poderia suscitar uma ampliação significativa das exportações brasileiras ou uma inserção internacional do país nos polos mais dinâmicos do comércio mundial, precisamente porque ela consolida a incompletude do capital brasileiro.

Nesta incompletude se esbarram autores como Laplane e Sarti, quando explicam, como se viu, que a recorrência a importações pelos empresários industriais deve-se à "fragilidade das cadeias locais de suprimento, particularmente no que diz respeito a equipamentos e componentes sofisticados", ou a ausência "de um núcleo endógeno de

[347] LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando. Investimento Direto Estrangeiro e o Impacto na Balança Comercial nos Anos noventa, *op. cit*., p. 42.

[348] Ou, mais precisamente, consolidou a sua incompletude.

geração e difusão de inovações"[349]. Todavia, embora esses autores reconheçam certos limites do capital brasileiro e da sua determinação sobre a sua inserção marginal da economia brasileira no mercado externo, não avançam na questão de fundo da incompletude e do caráter subordinado do capitalismo brasileiro, mesmo porque os limites detectados são tratados no fundo como problema de natureza política.

Ao criticarem a política econômica do governo da década de noventa e a visão otimista de alguns analistas[350] do período, que postulavam que o processo de liberalização e desregulamentação da economia, a despeito dos seus custos inevitáveis de desnacionalização e déficits comerciais (transitórios), propiciaria novos investimentos externos e internos e novas associações com o capital estrangeiro num ciclo virtuoso de modernização (de ganhos de eficiência e competitividade) da economia, que ensejaria, a longo prazo, especialmente por meio das filiais estrangeiras, a internacionalização da produção de bens mais sofisticados e um *upgrade* da pauta exportadora, Laplane e Sarti concluem:

> A complexidade da interação entre as dimensões micro e macroeconômicas da internacionalização da economia brasileira sugere, retrospectivamente, que as expectativas depositadas pelos analistas eram, na melhor das hipóteses, ingênuas. Uma estrutura produtiva como a brasileira, apoiada em um sistema industrial complexo, diversificado e com forte presença de filiais estrangeiras e com um mercado doméstico de grandes dimensões não seria capaz de capturar as oportunidades oferecidas pela expansão do comércio mundial sem remover dois grandes obstáculos 'sistêmicos' para o aprofundamento da industrialização: a deficiente capacidade de gerar inovações e a fragilidade dos mecanismos de financiamento de longo prazo[351].

Se, da perspectiva do capital externo, argumentam os autores, o objetivo era garantir as vantagens de propriedade e de localização no mercado brasileiro e se, do ponto de vista das empresas nacionais o objetivo também era garantir as vantagens de propriedade para avançarem "na internacionalização da sua produção", seria necessária uma política econômica que orientasse o desenvolvimento do conjunto da economia para além dos imperativos individuais das empresas, isto é "As reações das empresas aos sinais macro

---

[349] LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando. Investimento Direto Estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90, *op. cit.*, 1997.

[350] São figuras que, pode se dizer, foram porta-vozes teóricos do governo Cardoso, como José Roberto Mendonça de Barros, Lídia Goldenstein, Gustavo Franco e Maurício M. Moreira.

[351] SARTI, Fernando; LAPLANE, Mariano. O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90, *op. cit.*, 2002, p. 53.

podem ser eficientes do ponto de vista individual, mas ineficazes na solução dos problemas sistêmicos, como aconteceu na industria brasileira nos anos 90"[352].

Assim, na visão desses autores, uma alteração no padrão de inserção internacional dependeria de uma nova orientação política em relação aos investimentos estrangeiros e nacionais na direção de setores mais dinâmicos e inovadores da estrutura produtiva. Como explicam os autores num dos momentos de crise dos anos noventa,

> Mudar a inserção internacional, por meio da construção de vantagens capazes de atrair investimentos de empresas estrangeiras e nacionais nos setores mais dinâmicos, não é um problema a ser descartado como se se tratasse apenas de uma utopia desenvolvimentista. É uma questão-chave para o crescimento sustentado. Se esse esforço não for bem-sucedido, os únicos recursos para reduzir o deficit comercial serão o freio ao crescimento e/ou os incentivos fiscais aos exportadores e/ou as barreiras à importação[353].

12. Conclusões preliminares

As questões de fundo da natureza da reinserção internacional efetivada pelo Brasil durante os anos noventa serão desdobradas no quinto capítulo do presente trabalho, mas convém assinalar, desde já, que elas se referem essencialmente a natureza incompleta e subordinada do capitalismo brasileiro, que se consolida precisamente pela sua reinserção na mundialização do capital, cuja lógica consiste precisamente em engendrar formações sociais desiguais e combinadas. Um dos principais vetores desse processo de mundialização do capital são exatamente os investimentos externos do capital avançado, cujo imperativo é ampliar os espaços para a sua reprodução ampliada donde que são engendradas as figuras dos "capitais" receptores cujo padrão ou forma de objetivação não somente é distinta do pólo avançado como não se completa enquanto capital, isto é são capitais incompletos e incompletáveis de sorte que tudo que interessa ao capital externo é manter e reproduzir a posição subordinada da economia brasileira na divisão do trabalho e no mercado mundial que estão sob o seu controle.

Nos próximos capítulos será discutido como o processo de liberalização e desregulamentação da economia brasileira (em cujo movimento se inscreve a internacionalização produtiva operada pelos grandes fluxos de investimentos externos e pelo

---

[352] *Id.*, *ib*., p. 53.

[353] LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando. Investimento Direto Estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90, *op. cit*., 1997, p. 179.

conjunto do empresariado brasileiro) conduziu a uma profunda reestruturação da indústria brasileira, aprofundando a dependência estrutural por importações em relação à produção, e a tendência a especialização do aparato produtivo, gerando com isso recorrentes saldos negativos na balança comercial da indústria, que, aliados a outros custos e despesas decorrentes do aprofundamento do capital externo na economia brasileira – tanto na esfera produtiva e comercial quanto no âmbito do sistema financeiro –, também incidiram negativamente sobre a balança de pagamento do país. Isso faz recrudescer a dependência do país por divisas internacionais, que foi mitigada ou artificialmente financiada, em alguns momentos, pelos grandes fluxos de investimentos externos no país, tanto sob a forma de portfólio e outras modalidades correlatas quanto sob a forma de investimentos produtivos, de maneira que asseverava Carneiro, ao final de 2001,

> Do ponto de vista do balanço de pagamento, enquanto durar o ciclo de investimentos externos, a consistência do IDE terá que ser avaliada não a partir de sua volatilidade ou reversibilidade, mas da relação entre o aporte de recursos e a geração de um fluxo de divisas compatível com a sua remuneração[354].

Assim, com o forte aporte de IEDs no Brasil na década de noventa, com o aprofundamento da internacionalização produtiva da economia brasileira se consolida a natureza incompleta do capitalismo brasileiro e portanto os limites e contradições que lhes são inerentes. E não poderia ser de outro modo, posto que em decorrência do seu movimento ulterior o país se abriu para o capital internacional sem a capacidade de exigir – e nem mesmo de almejar - qualquer tipo de contrapartida ou alguma forma de regulação dos investimentos externos, de sorte que mesmo se perspectivasse algo dessa natureza seria um óbice ao atendimento dos objetivos do capital externo e a lógica que emoldura a sua expansão mundial, portanto seria, também, um óbice aos imperativos de modernização e reinserção internacional do capital atrófico e, pois, impediria a sua reciclagem, necessária para a sua reprodução como receptor das exercitações do capital subordinante.

De todo modo, os dados apresentados até o momento, baseados nas pesquisas realizadas por autores que se debruçaram nos últimos dez anos especificamente sobre *modus operandis* dos investimentos externos diretos, obriga a remetê-los a nova divisão internacional do trabalho. Ainda que esses autores, notadamente, Laplane e Sarti, depositem expectativas de que essa forma de atuação dos IEDs possa ser contrabalançada por políticas nacionais e que

[354] CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX, op. cit.*, pp. 276-277.

não examinem esses investimentos à luz da hierarquia estrutural da nova divisão internacional do trabalho, os próprios dados que trazem à baila se inscrevem nessa dinâmica internacional.

Viu-se que as filiais estrangeiras continuam não tendo, por razões óbvias (o de garantir aos países centrais o monopólio de pesquisa e inovação tecnológica), nenhum interesse por investimentos em direção à formação de um "núcleo endógeno de inovação e difusão de inovações". Contudo, em comparação com o período que precede a década de noventa, essas filiais (em função, embora não exclusivamente, do estágio da internacionalização produtiva) tinham uma acerta "autonomia" em relação às suas matrizes, doravante passaram a se integrar mais estritamente às redes de produção e de fornecedores mundiais (pertencentes ou vinculadas às suas matrizes), num movimento de terceirização e especialização mundial, que se sustenta cada vez mais num processo de aviltamento da força de trabalho[355], de sorte que as filiais estrangeiras, cujas atividades produtivas são um dos elos desse movimento, tiveram de redefinir as suas estratégias de investimentos no país[356], especializando-se em determinados produtos ou partes/componentes, demandando de fornecedores estrangeiros, num fluxo de comércio intragrupo, bens que completam ou que são necessários a sua produção. Por conseguinte, independentemente das especificidades de cada setor produtivo ou do grau e da forma da internacionalização da produção mundial de cada setor – aspectos estes que, em geral, orientam o destino da produção das filiais estrangeiras (mercado interno, regional ou mundial) - a hegemonia exercida pelo capital externo, em termos do controle de pesquisa e inovação, assim como em termos de domínio sobre o mercado interno e regional, é que lhes permite escolher e definir, no contexto de acirramento da concorrência internacional[357] e em conformidade com as estratégias globais de expansão dos grandes conglomerados, o nível de investimentos, os bens que são produzidos e comercializados nos mercados local, regional e mundial, a composição da pauta importadora do país e os fornecedores e regiões que iriam abastecê-los. A internacionalização produtiva segue sua rota desigual e combinada, espraiando, entre diferentes economias, inovações já prontas ou atividades especializadas em produtos, em geral, menos sofisticados, ou simplesmente empreendendo atividades de montagem de peças e componentes importados. As filiais estrangeiras, para garantirem o domínio do mercado brasileiro como fonte de

[355] Processo este que se vale do desemprego crescente e da flexibilização do mercado de trabalho, entre outros.

[356] FILGUEIRAS, Luiz; PINHEIRO, B.R.; PHILIGRET, C.; BALANCO, P. "Modelo liberal periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula", *in Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. , op. cit,* p. 42.

[357] MACHADO, Gustavo Viana. *A burguesia brasileira e a incorporação da agenda liberal nos anos 90, op. cit.*

abastecimento de suas matrizes ou como destino de sua produção, continuam se vinculando a produção de *commodities* naturais e industriais ou a produção de bens de consumo duráveis. Disto resulta que os investimentos externos diretos, durante a década de noventa, reinseriu o país na mesma posição subordinada na divisão internacional do trabalho, reforçando a sua especialização de produtor de commodities naturais e industriais. Essas questões serão retomadas e desdobradas nos próximos capítulos que completam o quadro das transformações do aparato produtivo da economia brasileira em sua inserção internacional. É, todavia, oportuno demarcar que os aspectos tratados neste capítulo, assim como no próximo sobre o processo de reestruturação mais geral do aparato produtivo da economia brasileira, que se inscrevem, todos, na nova divisão internacional do trabalho, explicitam as condições e contradições objetivas do país nas quais a política externa brasileira esteve enredada, isto é, numa correlação de forças na qual não pode ser hegemônica é que a diplomacia brasileira procurou ajustar e projetar o país.

CAPÍTULO II

Reestruturação produtiva e relações comerciais do Brasil (1995-2002)

1. Reestruturação produtiva

O processo de reestruturação da economia brasileira, resultante da liberalização comercial e financeira e, sobretudo, da natureza dos investimentos produtivos empreendidos pelas frações burguesas estrangeiras e nacionais, corresponde à materialidade objetiva da reinserção internacional do país e, com efeito, à posição que a economia brasileira passou a ocupar na nova divisão internacional do trabalho.

Como já se fez menção, o capitalismo brasileiro compelido a se atualizar ou a se aproximar dos padrões de produção internacional passou a requerer, nesse mercado, os bens necessários à modernização, inclusive aqueles outrora produzidos internamente, perfazendo um movimento, em grande parte, oposto às perspectivas do chamado, e mal formulado, modelo de substituição de importações. A reestruturação produtiva, resultado e expressão desse movimento, atingiu diversos setores que compõem a cadeia produtiva da materialidade social e, nessa medida, informam a ossatura da reinserção do país na globalização do capital e, portanto, o que se produz, como se produz e qual o seu destino. Trata-se, pois, da determinação estrutural da produção sobre a distribuição, que se expressa e objetiva nas relações de produção, tanto no interior do mercado nacional quanto em suas relações com o mercado internacional.

O ritmo e abrangência da liberalização da economia brasileira teve um impacto específico em cada setor produtivo, em termos de taxa de investimento, ganhos de eficiência e produtividade, entre outros; todavia foram observados traços mais ou menos comuns no processo de reestruturação produtiva que dizem respeito à estratégia de modernização adotada pelos seus agentes. Desde logo, vale observar que, se a abertura da economia foi, para as diversas frações burguesas, meio incontornável para ter acesso as conquistas do padrão de desenvolvimento das forças produtivas internacionais, não houve – e nem poderia haver, na situação brasileira- uma política de desenvolvimento industrial, de sorte que, como bem constataram Laplane e Sarti, "A escolha *a priori* de setores e empresas estratégicas tornou-se

anátema"[358]. No máximo, foram feitos alguns ajustes em termos de dosagem da abertura, por conta da capacidade de pressão, de natureza defensiva, de alguns segmentos empresariais[359].

Ainda que Laplane e Sarti considerem que a chamada política neoliberal - a retirada do estado da economia, as condições macroeconômicas de política cambial e de juros, a ausência de uma estratégia de inovação, entre outros - tenha ensejado um dado comportamento no empresariado brasileiro, eles constatam certos traços peculiares a essa classe:

> os produtores locais (capital nacional e filiais de transnacionais) ficaram restritos à imitação dos avanços desenvolvidos anteriormente no exterior e, com raras exceções, não realizaram esforços genuinamente inovadores. As formas típicas de atualização tecnológica consistiram na adoção da tecnologia "incorporada" em projetos de produtos e em equipamentos adquiridos no exterior. *A importação foi, do ponto de vista das empresas, o caminho mais curto e mais barato para ganhar acessos às inovações "disponíveis" no exterior e para aumentar sua competitividade* [360]. (grifo nosso)

À conclusão semelhante chega Coutinho, ao afirmar que as condições proporcionadas pela estabilização dos preços do Plano Real pela liberalização comercial e pela alta taxa de juros levaram as próprias empresas

> a assumirem a dianteira do processo de importação/substitutiva da produção local e, em todos os casos, efetuou-se um importante movimento de substituição de matérias primas, insumos, partes e componentes domésticos por importados, em função das condições diferenciadas de preços e de financiamento ofertadas pelos estrangeiros[361].

O aumento das importações, que já vinha ocorrendo desde o início dos anos noventa, acelerou-se com o Plano Real e, mais especialmente, nas fases de crescimento da economia,

---

[358] LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando. "Prometeu acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI", *op. cit.*, p. 300.

[359] Conforme pesquisas de DINIZ, Eli. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais, op. cit.; Id*. *Empresário, Estado e Democracia: continuidade e mudança entre os governos Fernando Henrique e Lula, op. cit.*

[360] LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando. "Prometeu acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI", *op. cit.*, p.304.

[361] COUTINHO, Luciano. "A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização", *op. cit.*, p. 96.

como já se fez menção. As importações atingiram amplos setores da indústria[362], ganharam espaço, inclusive, naqueles com capacidade competitiva, afetando mais fortemente os setores intensivos em tecnologia, nos quais se destacavam os bens de capital, como máquinas e equipamentos e também aparelhos eletrônicos. O aumento do consumo interno de produtos eletrônicos e de comunicação após o Real foi alimentado pela importação, sobretudo de componentes, que cresceu, entre 1992-99, 287%[363]. Embora o setor têxtil não tenha sido invadido por empresas estrangeiras, ele foi penalizado pelas importações que acarretaram a saída de várias empresas do mercado e a redução das exportações. Vários segmentos do setor de bens de capital e de bens duráveis, desenvolvidos no país nas décadas anteriores, não foram completamente desmantelados, mas sofreram uma forte especialização. De forma geral, os setores com maior intensidade tecnológica foram mais afetados que os setores industriais intensivos em recursos naturais (como minérios, papel e celulose, produtos alimentícios), perfazendo-se, assim, um movimento que passou a ser denominado por Coutinho, e compartilhado por outros pesquisadores, de especialização regressiva da indústria brasileira[364].

2. Reestruturação do setor de bens de capital

O setor de bens de capital merece um tratamento à parte, dada a sua especificidade, não somente por se tratar de um segmento estratégico para o desempenho do conjunto da economia, em termos de capacidade de difusão do progresso técnico, mas também por se configurar como centro nevrálgico da incompletude do capitalismo brasileiro, e, de resto, das economias desenvolvidas pela via colonial que se industrializaram sem jamais internalizar completamente o complexo produtivo, notadamente o setor de bens de capital e tecnologia[365].

---

[362] Notadamente os setores de bens de capital, têxtil, máquinas e equipamentos, autopeças e produtos eletrônicos seriados e bens eletrônicos, matérias primas, químicas, fertilizantes, resinas, autopeças, têxteis naturais, bens de capital sob encomenda, borracha, conforme, *Id., ib*., p. 91.

[363] RODRIGUES, Denise Andrade. Os Investimentos no Brasil nos Anos 90: cenários setorial e regional. *Revista do BNDES, op. cit*., p. 122.

[364] COUTINHO, Luciano. "A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização", *op. cit*.

[365] Segundo estudo da Unicamp, pode-se dividir a indústria de bens de capital "em dois grandes grupos de acordo com sua base técnico-científica: de um lado, os produtores de bens de capital mecânicos e elétricos e, de outro, os produtores de bens de base eletrônica" *in* VERMULM, Roberto; ERBER, Fábio. *Estudo da competitividade de cadeias integradas no Brasil: Impactos das zonas de livre comércio*. Campinas, Dezembro de 2002. Disponível em: www.desenvolvimento.gov.br/.../21bensCapitalCompleto.PDF. Vários estudos apontam a coexistência de diversos paradigmas tecnológicos na indústria de bens de capital no Brasil. A microeletrônica,

Resende e Anderson, que empreenderam uma investigação acerca do processo de reestruturação do setor de bens de capital nos anos noventa, especificamente até 1997, reconhecem alguns traços da incompletude desse setor que, apesar de seu dinamismo,

> não viabilizou a gênese e o desenvolvimento de um setor de bens de capital que operasse no vértice de um sistema nacional de inovações - fonte geradora de um movimento endógeno de desenvolvimento e difusão do progresso técnico que apresentasse segmentos capazes de se manterem na fronteira em termos de capacitação tecnológica, custos de produção e qualidade de produtos, conforme se observa para os principais países industrializados[366].

De todo modo o setor de bens de capital, desenvolvido no Brasil entre as décadas de quarenta e cinquenta e principal foco do polêmico e mal sucedido II PND[367], chegou ao final dos anos oitenta como o segmento mais desenvolvido e competitivo do chamado Terceiro Mundo[368].

---

por exemplo, difundiu-se de modo diferenciado entre os vários segmentos, tanto pela capacidade de absorção quanto pela especificidade dos segmentos. Dada a heterogeneidade do setor de bens de capital, o presente trabalho procurou reter os traços mais ou menos gerais do processo de reestruturação do setor, registrando, quando possível e necessário, algumas especificidades dos seus segmentos. A respeito do setor de bens de capital, também foi visto documento do Dieese, disponível em: http://www.cnmcut.org.br/sgc_data/conteudo/%7BB5265E56-F0BD-4799-AFA8-8F4080334CA0%7D_bensdecapital_final.pdf.

[366] RESENDE, Marco Flávio C; ANDERSON, Patrícia. Mudanças estruturais na Indústria Brasileira de Bens de Capital. *Texto para discussão*, nº 658. Brasília, Ipea, 1999, p. 15.

[367] O II PND levou a uma séria de conflitos tanto no interior do estado quanto no seio do empresariado industrial, resultando na retirada do apoio do empresariado ao governo, em 1978, no manifesto conhecido como grupo dos oito. Resistência essa que também se manifestou entre as estatais, que, contrariando a orientação do governo, preferiam importar a se abastecerem com os produtores locais. Vale ressaltar, que embora o plano do governo Geisel tenha alçado o setor de capital como prioridade, não houve alteração substancial em relação ao período anterior; as taxas de investimentos no setor permaneceram praticamente as mesmas: "apesar da ampliação absoluta, não ocorreu uma concentração significativa de investimentos nas industrias de base, fossem elas de bens de capital ou de insumos básicos. Isto significa dizer que o período do II PND, apesar da ampliação absoluta do investimento, não implicou modificação substantiva no seu padrão, tendo o perfil deste último mostrado uma significativa continuidade com o período anterior", CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX, op. cit.*, p. 68 Acerca dos conflitos e polêmicas em torno do II PND: LESSA, Carlos. *A Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976: sonho e fracasso*. Campinas, Editora da Unicamp, 1998; BRANDÃO, Rafael Vaz M. ABDIB e a Política Industrial no Governo Geisel (1974-1979). *Texto de discussão, n. 9*, Polis, Laboratório de histórica econômico social. Disponível em: http://www.historia.uff.br/polis/files/texto_9A.pdf.; VELASCO E CRUZ, Sebastião C. *Empresariado e Estado na Transição Brasileira: um estudo sobre a economia política do autoritarismo (1974-1977)*. Campinas, Editora da Unicamp/FAPESP, 1995.

[368] No chamado bloco em desenvolvimento, além do Brasil, somente Coreia do Sul, Taiwan, China e México possuem uma indústria de bens de capital significativa, conforme ALEM, Ana Claudia; PESSOA, Ronaldo Martins. O setor de bens de capital e o desenvolvimento econômico: quais são os desafios? *BNDES Setorial*. Rio de Janeiro, n. 22, p. 71-88, set. 2005; TORRES, Solange D. Alencar; CARVALHO, Mônica Esteves; FILHO, Ernani T. Torres. Exportações brasileiras de bens de capital: desempenho nos anos recentes. *Revista BNDES*. Rio de Janeiro, v 1, n.1, p. 37-50, jun. 1994, p 38.

No entanto, até esse momento, havia relativa proteção da produção local contra a concorrência externa, de sorte que, segundo Resende e Anderson, "prevalecia um estilo de expansão da demanda por importações de bens de capital que crescia de forma complementar à produção interna, em face da elevação da taxa doméstica de inversão nos períodos de aceleração cíclica da economia" [369]. Além disso, a expansão da indústria de bens de capital no Brasil estava, em grande parte, atrelada às encomendas do estado, notadamente nos setores de energia, petróleo e telecomunicações, de modo que, como também assinala Miranda,

> Sempre que estas expandiam seus investimentos, o setor crescia e diversificava produção. A dinâmica do segmento de máquinas para construção civil dependia dos investimentos públicos em infraestrutura, dos serviços de engenharia e montagens industriais das empreiteiras. Portanto, os projetos implementados pelos grandes grupos de construção civil no Brasil e no exterior foram vitais à dinâmica dessa indústria[370].

Assim, o setor de bens de capital no Brasil, em meio à sua incompletude estrutural, chegou ao final dos anos oitenta com razoável competitividade internacional, especialmente na produção de máquinas-ferramentas convencionais[371].

Todavia esse quadro alterou-se com o processo de liberalização da década de noventa, com a ampliação da participação do capital externo no setor, com o processo de fusão e aquisição nos segmentos produtores de material elétrico e eletrônico, com o aumento das importações de bens de capital mais sofisticados, sobretudo de bens tipicamente industriais[372], o que, no conjunto, levou a uma reestruturação da indústria de bens de capital

---

[369] RESENDE, Marco Flávio C; ANDERSON, Patrícia. Mudanças estruturais na Indústria Brasileira de Bens de Capital, *op. cit*., p. 17.

[370] MIRANDA, José Carlos. Abertura Comercial, Reestruturação Industrial e Exportações Brasileiras na Década de 1990, *op. cit*., p. 28. Ainda conforme este autor, "A indústria de bens de capital no Brasil é bastante diversificada. Compõe-se de cinco segmentos: material de transporte, máquinas agrícolas e de terraplanagem, equipamentos para geração e transmissão de energia elétrica, eletrônica profissional e máquinas equipamentos industriais", *Id*., *ib*., p. 27.

[371] Ao final da década de oitenta, a indústria de bens de capital mecânicos, por exemplo, exportava não apenas para a América Latina, mas também para Europa e Estados Unidos. VERMULM, Roberto; ERBER, Fábio. *Estudo da competitividade de cadeias integradas no Brasil: Impactos das zonas de livre comércio, op. cit*., p. 20.

[372] "O destaque é a crescente importação de produtos metal-mecânicos e eletroeletrônicos nos anos 90, correspondentes a bens de consumo durável e bens de capital. Em 1998 as aquisições externas de automóveis foram do valor de US$ 2,7 bilhões. A importação de bens de capital somou US$ 16 bilhões em 1998, correspondentes a 27,9% da pauta, enquanto a aquisição externa de bens duráveis de consumo (exclusive automóveis) foi de US$ 2,5 bilhões (4,4% da pauta). Matérias-primas e produtos intermediários constituem, por seu turno, o maior grupo de importações: US$ 26,7 bilhões em 1998, ou seja, 46,4% da pauta de importações", CANUTO, Otaviano; XAVIER, Clésio L. Padrões de especialização e competitividade no comércio exterior

do país tão profunda que se modificaram tanto a sua função no conjunto da estrutura produtiva do país quanto a sua inserção internacional.

Ampliou-se, especialmente após a valorização cambial, a importação de bens em relação à produção em toda a cadeia produtiva doméstica[373]. Máquinas, equipamentos, peças e componentes mais sofisticados foram demandados do exterior, especialmente, como se viu, pelas filiais estrangeiras[374], que ampliaram a sua participação, que já era expressiva, no setor de bens de capital, e passaram a liderar "a produção de todos os ramos da indústria de bens de capital, com exceção do segmento de máquinas-ferramenta, e predominam no segmento sob encomenda, cuja produção exige um conjunto de conhecimentos técnicos mais complexos"[375].

Na medida em que as empresas estrangeiras aprofundavam o deslocamento para o exterior de bens com maior conteúdo tecnológico, tanto de suas atividades quanto dos setores nacionais a elas associados, a transferência de tecnologia ou o investimento em tecnologia tornavam-se cada vez mais restritos, posto que os ganhos de eficiência e produtividade passaram a ocorrer por meio das importações e da especialização em produtos menos sofisticados.

O aumento do coeficiente importado refletiu-se nas taxas de investimentos do setor de bens de capital, que eram bem inferiores à média observada no conjunto da indústria, de sorte que o processo de internacionalização e desnacionalização acarretou o encolhimento e regressão do setor de bens de capital no Brasil. Como explicam Laplane e Sarti:

> No período 1994/1997, enquanto a FBCF acumulou uma taxa de expansão de 18,4%, o item *máquinas e equipamentos importados* apresentou taxa quase seis vezes maior (107,6%), e o item *máquinas e equipamentos nacionais* apresentou evolução negativa (-18,8%). Essas diferentes trajetórias permitem compreender o medíocre desempenho do setor doméstico de bens de capital, cuja produção reduziu- se em 10% (contra um crescimento acumulado de 7,4% da indústria) no último triênio. Explicam,

---

brasileiro: uma análise estrutural-diferencial. *Texto para Discussão*, nº 86. IE/UNICAMP, Campinas, out., 1999, p. 15.

[373] Segundo Carneiro, as importações de bens de capital "passam de 20% da produção doméstica, em 1990, para 100% em 1998", CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX*, *op. cit.*, p. 316.

[374] Segundo Reinaldo Gonçalves, o controle do capital externo sobre o setor de bens de capital chega a cerca de 60% nos anos 2000. In: http://www.diap.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8744:estrangeiros-ja-controlam-25-do-pib-e-40-das-exportacoes-no-pais&catid=37&Itemid=204.

[375] ALEM, Ana Claudia; PESSOA, Ronaldo Martins. O setor de bens de capital e o desenvolvimento econômico: quais são os desafios?, *op. cit.*, p. 79.

> também, o menor poder de encadeamento da atual safra de investimento, dado que parcela significativa da demanda por bens de capital tem sido transferida para o exterior[376].

Ao longo da década de noventa, ocorreu significativa perda de mercado interno para o segmento de bens de capital mecânico, que chegou, nos anos 2000, produzindo, segundo estudo da competitividade e cadeias integradas no Brasil, "apenas 60% do que fora em 1980"[377]. Esse segmento, no Brasil, foi mais competitivo em bens de média e baixa intensidade tecnológica e foram intensivos em insumos e em mão deobra.Vale registro que tanto empresas nacionais quanto estrangeiras atuam nesse segmento, porém as primeiras são, em geral, de pequeno e médio porte. Nos segmentos de bens de capital sob encomenda[378], que, em geral, envolvem uma base técnica mais complexa, predomina a atuação de multinacionais, todavia, dado o mandato das filiais brasileiras, de abastecer o mercado interno e regional, os produtos produzidos no país são menos sofisticados face aos similares internacionais.

Ocorreu, assim, tanto um encolhimento do setor de bens de capital quanto uma regressão em termos de especialização, atestada pelo desempenho dos investimentos, em geral, inferiores aos que eram feitos no conjunto da industrial, porém, segundo Carneiro, foram mais débeis quanto mais sofisticados, tecnologicamente, eram os segmentos. Entre 1994 e 2006, segue o autor,

> o aumento do investimento é muito mais significativo nos setores produtores de Máquinas e equipamentos (2,8% a.a.) e Máquinas e equipamentos elétricos (4,0% a.a.) ao contrário de Fabricação de material eletrônico e de aparelhos de comunicações (-1,8% a.a.) ou de Máquinas para escritório e equipamentos de informática, este último com forte variação negativa. A exceção no segmento de alta tecnologia é o setor de outros equipamentos de transporte que cresce a uma média de 20% ao ano, no qual se destaca a indústria aeronáutica[379].

---

[376] LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando. Investimento Direto Estrangeiro e o Impacto na Balança Comercial nos Anos noventa, *op. cit*., 1999, p. 9.

[377] VERMULM, Roberto; ERBER, Fábio. *Estudo da competitividade de cadeias integradas no Brasil: Impactos das zonas de livre comércio*, *op. cit*, p. 21.

[378] Exemplos de bens sob encomenda: prensas para a indústria automobilística.

[379] CARNEIRO, Ricardo. Globalização produtiva e estratégias empresariais, *op. cit.*, pp. 42-.43. Vale observar que a produção no setor de aeronáutica também é demandante de importações de peças e componentes sofisticados, especialmente dos Estados Unidos para o qual também se dirige boa parte das exportações desse segmento especialmente a partir de 2001, conforme VEIGA, Pedro da Mota; CASTILHO, Marta Reis. As relações comerciais Brasil – EUA no contexto da ALCA. *Estudos e Pesquisas*, n. 44, XV Fórum Nacional O Novo Governo, Novas Prioridades e Crescimento Sustentado. Rio de Janeiro, maio de 2003, p. 4. Disponível em: http://www.ituassu.com.br/brasileuaalca.pdf.

Ou seja, o setor de bens de capital – ainda que fortemente heterogêneo - sofreu uma profunda reestruturação por meio da qual os setores remanescentes no mercado brasileiro passaram a se especializar em bens com menor conteúdo tecnológico[380], racionalizar a produção, introduzir novas técnicas de organização e gestão[381], incorporar, no seu processo produtivo, mais bens importados (em geral, peças e componentes com maior conteúdo tecnológico), reduzir linhas de produtos, entre outros, de tal sorte que o processo de reestruturação do setor consistiu na promoção de ganhos de escala e especialização[382]. Além disso, as empresas que se voltavam para o abastecimento do mercado interno expressaram, em geral, um ritmo de inovação menor que aquelas que dirigiam a sua produção para o mercado externo[383].

Desse modo, a reestruturação do setor de bens de capital ensejou, é certo, processos de modernização, com ganhos de eficiência e escala, notadamente nos segmentos menos sofisticados, como no de bens de capital mecânicos[384] ou no de máquinas-ferramenta, motores elétricos de uso geral. Ainda que longe dos padrões internacionais, destaca-se a modernização, na indústria, de máquinas e equipamentos agrícolas e de terraplanagem[385], que ampliaram as suas exportações. Ressalte-se, ainda, que a ampliação das exportações deveu-se, fundamentalmente, à retração do mercado interno, ao final dos anos noventa, e à erosão de muitas empresas ao longo dessa década. Como sugere estudo da Unicamp:

> Este dado permite se levantar a hipótese de que durante os anos 90 várias empresas produtoras de bens de capital deixaram de existir, principalmente empresas que não tiveram condições de manter volume no mercado externo.

---

[380] Por exemplo, bens de capital mecânico, máquinas-ferramenta, motores elétricos.

[381] O grupo Villares, que atuava até 1986, nos setores de transporte, siderurgia, bens de capital, informática e comunicação, restringiu as suas atividades na siderurgia e elevadores, sendo que, a partir de 1995, a empresa foi desmembrada entre vários acionistas. Conforme GONÇALVES, Reinaldo. *Globalização e desnacionalização, op. cit*, p. 154.

[382] RESENDE, Marco Flávio C; ANDERSON, Patrícia. Mudanças estruturais na Indústria Brasileira de Bens de Capital, *op. cit.*

[383] STRACHMAN, Eduardo; AVELLAR, Ana Paula M. Estratégias, desenvolvimento tecnológico e inovação no setor de bens de capital no Brasil. *Ensaios FEE*, Porto Alegre, v. 29, n. 1, p. 237-266, jun. 2008.

[384] Este setor sofreu queda na produção ao longo da década de noventa, recuperou-se a partir de 2000 e, em 2004, atingiu produção recorde, com destaque para o segmento de transporte industrial, conforme, SANTOS, Marcos dos; PICCININI, Maurício Serrão. Indústria brasileira de bens de capital mecânicos – comércio internacional. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro, v. 14, n. 29, p. 177-234, jun., 2008.

[385] A produção nacional e de filiais estrangeiras de máquinas não contava com tecnologia embarcada.

> Por outro lado, as empresas restantes foram obrigadas a buscar novos mercados externos. Ou seja, a reestruturação esperada da indústria de bens de capital nos anos 90 não foi tal como se imaginava para o conjunto da economia. Pelo contrário, ela implicou na queima de parcela significativa do capital investido nesse setor industrial. Desta forma, maior exportação dos sobreviventes e redução da produção nacional se combinam para gerar um coeficiente de exportação bem superior ao existente no início dos anos 90[386].

Outro destaque de modernização apresenta-se no segmento da produção de máquinas e equipamentos, que alimenta a indústria de petróleo e gás e que exportava para o mercado regional. Todavia, nos segmentos mais sofisticados do setor de bens de capital - exceto no segmento de aeronave, liderado pela Embraer, que ampliou os investimentos externos em diversos países e se consolidou na década seguinte como uma das maiores exportadoras do país de bens sofisticados - o país limitou-se, segundo Carneiro, à "montagem de kits eletrônicos importados"[387].

Conformou-se, assim, uma reestruturação regressiva, cujo resultado foi a perda de competitividade do setor de bens de capital, tanto no plano doméstico, em comparação com a demanda crescente na produção local por segmentos mais complexos e de maior valor tecnológico, quanto no mercado internacional, atestada pela baixa performance do conjunto de suas exportações[388] e, por conseguinte, pelos saldos negativos na balança comercial do setor. Ou seja, segundo Carneiro,

> O processo de abertura e reestruturação do setor de bens de capital embora tenha permitido uma atualização tecnológica e aumento de produtividade dos bens de capital utilizado no país, teve também um caráter assimétrico. Isto porque esta elevação da produtividade ocorreu principalmente devido à elevação do conteúdo importado desses bens via aquisição de produtos, peças e componentes. (...) não se observou uma concomitante ampliação do coeficiente exportado do conjunto da indústria de Bens de capital que traduziria um aumento de competitividade dos setores remanescentes no país o que contrasta com o paradigma contemporâneo dessa atividade; a internacionalização[389].

---

[386] VERMULM, Roberto; ERBER, Fábio. *Estudo da competitividade de cadeias integradas no Brasil: Impactos das zonas de livre comércio, op. cit*., p. 22.

[387] CARNEIRO, Ricardo. Globalização produtiva e estratégias empresariais, *op*. *cit*.

[388] *Id*., *ib*.

[389] *Id*., *ib*., p. 43.

Assim, a economia brasileira, tendo se consolidado até 1990 como "a maior e a mais complexa indústria de bens de capital de todo o Terceiro Mundo"[390], ampliou, ao longo da década de noventa, as exportações de bens de capital para o Mercosul[391] e América Latina e para os Estados Unidos[392], mas perdeu espaço nos mercados do Nafta e da Europa, enquanto se ampliaram as importações dessas economias desenvolvidas. A inserção externa do setor de bens de capital do Brasil permaneceu praticamente a mesma que vigorava antes da abertura da economia, com suas exportações concentradas em países da América Latina, mas sem lograr espaço nos mercados nos quais se expandiu, a partir dos anos noventa, a demanda por bens com maior valor agregado, como o México e os países asiáticos.

3. Reestruturação do setor de bens de capital e redução dos encadeamentos na estrutura produtiva

Ainda é preciso observar que o processo de reestruturação do setor de bens de capital foi de largo espectro na cadeia produtiva da indústria brasileira, tendo em vista, precisamente: o deslocamento dos segmentos mais intensivos em tecnologia; a perda de mercado para a indústria local do setor; o aumento da importação de bens de capital, de peças e componentes, que passaram a ser demandados pela produção local (sem que houvesse incorporação das inovações tecnológicas no parque industrial, exceto do ponto de vista microeconômico); e, sobretudo, a especialização daí decorrente no setor de bens de capital. Conforme explicam Rezende e Anderson,

> a inserção e articulação da produção de bens de capital nas cadeias das relações interindustriais foram alteradas. As importações dessa categoria de bens aparentemente perderam sua característica de complementaridade e de alavanca da produção doméstica, embora continuassem a exercer papel crucial nos ganhos de produtividade da indústria nacional e nos estímulos ao incremento das taxas de inversão[393].

---

[390] TORRES, Solange D. Alencar; CARVALHO, Mônica Esteves; FILHO, Ernani T. Torres. Exportações brasileiras de bens de capital: desempenho nos anos recentes, *op. cit.*, p. 38.

[391] As exportações das empresas estrangeiras de bens de capital são maiores que as nacionais.

[392] FELTRIM, Luciano. *Inserção brasileira no comercio internacional de bens de capital 1991-2000: desempenho e perfil de especialização*. Dissertação de mestrado, Unicamp, Instituto de economia, 2002.

[393] RESENDE, Marco Flávio C; ANDERSON, Patrícia. Mudanças estruturais na Indústria Brasileira de Bens de Capital, *op. cit.*, p. 20.

Ou seja, na medida em que foram ampliadas as importações de bens de capital, sobretudo dos segmentos intensivos em tecnologia, em circunstâncias distintas daquelas que prevaleciam para este setor nas décadas anteriores, os setores remanescentes de bens de capital foram perdendo a sua articulação com a produção local, de maneira a reduzir ou mesmo impedir a irradiação das inovações para os demais setores que compunham o aparato produtivo.

Isso quer dizer que, antes da abertura dos anos noventa, as importações de bens de capital não deslocavam tanto os segmentos de maior conteúdo tecnológico; preservava-se um setor local de bens de capital que, embora insuficiente, abastecia a produção doméstica, de modo que era preservada a fonte local de geração de inovação, que, embora fosse de um padrão inferior aos países centrais, ainda era capaz de alimentar a cadeia produtiva, conformando-se, assim, um setor interno que se irradiava para o conjunto da economia brasileira e permitia que certos processos de modernização na estrutura produtiva ocorressem sem a dependência estrita das importações.

Daí para frente, com o progressivo aumento das importações de bens de capital, especialmente daqueles propriamente industriais, com o deslocamento dos segmentos com maior conteúdo tecnológico, com a especialização do setor de bens de capital local, os ganhos de eficiência e produtividade, ou seja, o desempenho tanto do setor de bens de capital quanto do conjunto da estrutura produtiva local passaram a ocorrer mediante as importações. Como explica Rezende,

> a melhoria da eficiência dos investimentos (redução da relação capital/produto), que resulta em importante estímulo ao seu crescimento, passa a depender do incremento das importações de peças e componentes e de bens de capital, propriamente ditos, na composição dos investimentos no Brasil. Dessa forma, a importação dessa categoria de bens se colocaria, cada vez mais, como fator crucial ao estímulo e alavanca das taxas de investimento no país e da produção doméstica de bens de capital, fortalecendo o caráter de complementaridade entre as importações e a produção doméstica dessa categoria de bens[394].

Todavia, na medida em que a industria de bens de capital passou a se especializar em bens menos sofisticados, deslocando os segmentos de maior conteúdo tecnológico e difusores de progresso técnico, a própria competitividade do setor assim como do conjunto do sistema produtivo estarão, segundo os autores, comprometidos[395].

---

[394] *Id., ib*., p. 23.

[395] *Id., ib*., p. 23.

Ocorre ainda, avaliam os autores, que o aumento das importações impõe maior dependência de divisas (com as quais se pagam, entre outros, as importações), de tal modo que, nos momentos em que as restrições a essas divisas forem mais acentuadas, impondo a redução da importação de máquinas e equipamentos, haverá aumento nos custos de investimentos, isto é, "uma elevação da restrição de divisas externas" resultaria, "em última instância, no aumento da relação capital/produto e, portanto,dos custos do investimento". Assim sendo, a desvalorização do real em 1999 pode ensejar a produção interna de bens de capital, mas a reversão das importações, "decorrente, em última instância, da restrição de divisas, afetará parcela dos ganhos de eficiência microeconômica" como também "os estímulos ao investimento e aos ganhos de produtividade, visto que não há no Brasil, assim como ocorre nas demais economias em desenvolvimento, um núcleo endógeno de geração de progresso técnico"[396].

De fato, com as crises do final dos anos oitenta, que desembocaram na desvalorização do Real, em 1999, a restrição de reservas levou à desaceleração da economia e, por conseguinte, a uma redução das importações em geral no país[397], mas sem reversão de monta no coeficiente de importação de bens de capital, que, inclusive, cresceu entre 1997 e 1998, especialmente daqueles segmentos voltados para a modernização do setor de telecomunicações. Entre 1997 e 2002, observa-se, inclusive, uma relativa retomada da produção de alguns segmentos de bens de capital e aumento de competitividade externa. Todavia, apesar dos ganhos de competitividade do setor de bens de capital, notadamente nos segmentos de máquinas e equipamentos, observados entre 1997 e 2000, os deficit estruturais do setor foram mantidos[398].

Vale ressaltar que durante a década de noventa há um aprofundamento da internacionalização e especialização do setor de bens de capital no país:

> As empresas que permaneceram no mercado, em sua maioria, tiveram grande parte de suas atividades locais desativada, optando por: montagem

[396] *Id., ib*., p. 47.

[397] Em 1997 observou-se uma retomada da produção de bens de capital, inclusive com o apoio do BNDES, mas muito mais de equipamentos destinados a exportações do que à produção doméstica. Aliás, a partir de 1999, cresceram os incentivos do BNDES às exportações do país. A respeito ver BATISTA, Jorge Chami. O BNDES e o desenvolvimento brasileiro, 1952-2002. *Estudos e Pesquisas*, n. 39. Seminário especial: 50 anos de desenvolvimento: o papel do BNDES e do Banco Nordeste (1952/2002), 2002. Disponível em: http://www.forumnacional.org.br/sec.php?s=620&i=pt&cod=A0309.

[398] Piccini e Puga constatam que, durante o período de 1997 a 2000, o setor de máquinas e equipamentos ampliou a sua competitividade externa, precisamente nos segmentos de "compressores, máquinas para agropecuária, máquinas de terraplanagem e pavimentação, máquinas para as indústrias de papel e celulose e eletrodomésticos", PICCINI, Maurício Serrão; PUGA, Fernando Pimentel. Balança comercial brasileira: desempenho no período 1997/2000. *Textos para Discussão 90*, BNDES, Rio de Janeiro, 2001.

> de *kits* adquiridos em regime de SKD[399] com base em acordos de tecnologia; especialização em nichos de mercado, com redefinição drástica de suas linhas de produtos; desverticalização dos processos produtivos; e realização de acordos de cooperação e *joint-ventures* internacionais[400].

Ademais, segundo esses autores, o ajuste do setor de bens de capital no Brasil acompanhou uma tendência mundial de especialização, por exemplo, no setor de máquinas e equipamentos em que cada vez mais predominam "'empresas montadoras, pouco verticalizadas e que contam com eficientes redes de fornecedores, e a especialização da pauta de produção é, atualmente, elemento decisivo na definição da competitividade de uma empresa'"[401].

Dessa forma, o processo de reestruturação do setor de bens de capital no Brasil, empreendido na década de noventa, acarretou o deslocamento de setores com maior conteúdo tecnológico e fez com que os setores remanescentes de bens de capital, embora mais eficientes e competitivos, com maior grau de racionalização e especialização, fossem incapazes de alimentar a produção local, mesmo nos momentos em que esta apresentou baixos níveis de crescimento. Essa é a conclusão sugerida em estudo realizado em 2002:

> as importações de bens de capital parecem ter perdido o seu caráter pró-cíclico: aumentam continuadamente ao longo da década, infletidas, levemente, apenas no fim do período, provavelmente em função da drástica elevação da taxa de câmbio em 1999. O coeficiente de importação mais do que dobrou no período analisado e, atualmente, cerca de metade do mercado interno é abastecido por importações[402].

Cabe ressaltar que a insuficiência do setor de bens de capital sempre foi um traço típico e estrutural da subordinação constitutiva do capitalismo brasileiro, todavia a apreensão da natureza das mudanças operadas neste ramo requer um esboço das transformações operadas nos demais setores, que será exposto a seguir.

---

[399] Semi Knocked Down (conjunto semi-desmontados).

[400] CAFÉ, Sonia Lebre e outros. Notas preliminares sobre o desempenho competitivo da indústria de bens de capital brasileira no período recente. *BNDES Setorial*. Rio de Janeiro, n. 20, 2004, p. 226.

[401] *Id., ib*., p 226.

[402] VERMULM, Roberto; ERBER, Fábio. *Estudo da competitividade de cadeias integradas no Brasil: Impactos das zonas de livre comércio*, *op. cit*., p. 22. Os segmentos de bens de capital no Brasil são os de máquinas para escritório, equipamentos de informática, equipamentos médico-hospitalares, instrumentos de precisão e ópticos e equipamentos para automação industrial.

4. O padrão de investimento e modernização do conjunto dos setores produtivos

Como já se fez menção, em que pesem as especificidades de cada setor, a reestruturação produtiva da economia brasileira resultou de uma estratégia de modernização e de adequação às novas condições do mercado nacional e internacional adotada pelos empresários durante a década de noventa, de modo que aquele perfil de investimentos e modernização observado no setor de bens de capital, cuja reestruturação, como vimos, atinge toda a cadeia produtiva local, também se manifestava, em geral, nos demais setores da estrutura produtiva que sofreram uma profunda especialização.

O desempenho e as taxas de investimento setoriais foram bem diferenciados, todavia, dado o padrão de investimentos privados, estes foram, no conjunto, inferiores à magnitude da expansão do mercado interno de consumo, observada após o Plano Real, como já aludido. No âmbito da infraestrutura, o único setor que se expandiu foi o de telecomunicações; os investimentos em energia caíram e foram mantidos os mesmos níveis da década anterior no setor de transporte[403]. Na indústria, os bens de consumo tiveram um expressivo crescimento após o Real, notadamente os dos segmentos duráveis[404] - automobilístico, eletrônico e eletrodoméstico, cuja expansão declinou a partir de 1998 e voltou a se recuperar em 2000. Segundo Carneiro, os investimentos na produção de equipamentos industriais, de energia elétrica, de telecomunicações e de informática, entre outros, foram baixos em virtude do aumento das importações[405]. Houve expansão significativa nos segmentos de montagem de aviões e também no automobilístico, que, forçado pela concorrência externa, integrou as suas atividades ao Mercosul e aumentou a taxa de investimento[406]. Todavia não se observa esse movimento nos segmentos de ônibus, tratores e caminhões, fato que evidencia, segundo o autor, que o aumento na taxa de investimento no ramo automotivo se concentrou nas

---

[403] CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX, op. cit.,* p.349.

[404] Entre 1994-96 o crescimento dos segmentos de alimentos, bebidas, higiene e limpeza foi bem inferior ao crescimento dos bens duráveis, conforme LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando. Investimento Direto Estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90, *op. cit*., 1997.

[405] CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX, op. cit.,* p.345.

[406] Segundo Carneiro, entre 1995 e 2005, o setor automobilístico expandiu a sua capacidade (*greenfield*) "a taxas superiores ao do conjunto da indústria, cerca de 6% ao ano", ainda que entre 1999 e 2002 tenha ocorrido desaceleração dos investimentos e vivenciado alta capacidade ociosa, *Id*. Globalização produtiva e estratégias empresariais, *op. cit*., p. 40.

montadoras que possuíam "menor poder irradiador"[407]. Mas, por outro lado, o aumento da produção de bens de consumo duráveis ensejou a expansão nos setores siderúrgico e metalúrgico[408]. Os investimentos na indústria siderúrgica foram um dos mais altos na indústria brasileira[409] (1995-2005), acompanhados de um intenso processo de concentração, via fusão e aquisição, e de perda progressiva dos investimentos externos, entre 1995-2005. Mas, em geral, nos setores em que prevalecem os oligopólios, não se observou aumento de participação na taxa global de investimentos, como, por exemplo, nos setores de alimentos e farmacêutico, que tiveram taxas moderadas, apesar do aumento do consumo interno após o Real.

Segundo Carneiro, as baixas taxas de investimento global na indústria, assim como a diversidade de comportamento setorial denotam uma desarticulação ou redução do encadeamento no setor, proveniente do aumento do coeficiente de importação em relação à produção. Observa o autor que, entre 1991 a 1998, ocorreu

> uma redução do encadeamento intrassetorial na própria indústria em razão do aumento da participação das máquinas e equipamentos importados. O comportamento peculiar do investimento na década, ou seja, a taxa global reduzida e os ciclos de curta duração, encontram explicação nesse novo padrão de articulação no qual sobressai a menor capacidade de encadeamento do gasto autônomo, seja em razão da sua concentração – em termos de setores ou conteúdo – ou por conta do vazamento para o exterior[410].

É certo, segundo o autor, que o ritmo do crescimento dos mercados interno e externo incidiu sobre o comportamento dos investimentos setoriais, mas o vazamento para o exterior da demanda em relação à produção e ao consumo – tanto por conta do aumento das importações de bens intensivos em tecnologia quanto da reestruturação sofrida nos setores de bens de capital e de material eletrônico – levou à "perda da capacidade de retroalimentação dos gastos correntes e de investimento por insuficiência dos efeitos de encadeamento"[411]. Assim, como se verá, o aumento das importações, que desarticulou as cadeias produtivas, a concentração dos investimentos em determinados setores e segmentos, o abandono de

[407] *Id*. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX, op. cit.,* p. 345.

[408] *Id*. Globalização produtiva e estratégias empresariais, *op. cit*.

[409] Também no setor de mineração, sobretudo de minerais metálicos, observou-se, segundo Carneiro, uma das maiores taxas de investimento.

[410] *Id*. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX, op. cit.,* p. 342.

[411] *Id*., *ib*., p. 349.

atividades intensivas em inovação tecnológica, que também reduziu a densidade da estrutura produtiva, caracterizam um processo que vem sendo considerado por alguns autores como de especialização regressiva da indústria brasileira[412]. Todavia, sugere-se no presente trabalho, que vem consignando os dados e elucidações desses autores acerca do processo de reestruturação produtiva do país, que esse movimento de especialização regressiva da indústria brasileira expressa, precisamente, o processo de consolidação da incompletude do capitalismo brasileiro e, portanto, a subordinação de sua reinserção internacional.

Convém, agora, com base nas pesquisas cotejadas, desnudar um pouco mais as prioridades dos investimentos efetivados e o padrão de modernização consumado ao longo da década de noventa, de modo a captar a natureza do processo de reestruturação produtiva e, com efeito, o padrão da reinserção internacional da economia brasileira.

Um dos aspectos que saltam à vista é a forte concentração de investimentos na economia em atividades intensivas em recursos naturais e em mão de obra e de baixo nível de transformação industrial. Conforme já detectado por Coutinho, em 1997, os investimentos e projetos de inversões dos primeiros anos do Plano Real localizavam-se, em grande parte, nos

> complexos produtores de insumos e commodities de grande escala produtiva (...) notadamente nos setores de metalurgia básica, química básica, agribussiness, papel e celulose.(...) Em seguida se destacam o complexo automotriz, incentivado por um regime especial de proteção e o setor têxtil, também beneficiado por proteção específica. Finalmente, aparecem os investimentos programados no setor de equipamentos e aparelhos de comunicação [413].

Configurava-se, assim, com raras exceções, o abandono de atividades intensivas em inovação e o aumento das importações de bens com maior conteúdo tecnológico, que levaria ao retrocesso os setores mais complexos da atividade industrial, isto é, aqueles, "com grau mais elevado de agregação de valor e maior dinamismo tecnológico", notadamente no "complexo eletrônico"[414].

---

[412] Como aludido, este termo foi cunhado por Coutinho e incorporado por autores como Laplane e Sarti e, de certa forma, também por Carneiro.

[413] COUTINHO, Luciano. "A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização", *op. cit.*, p. 98. Este autor tem como base as pesquisas realizadas pela Cepal e pelo Instituto de Economia da Unicamp.

[414] *Id., ib.*, p. 105. O complexo eletrônico compreende os segmentos de eletrônica de consumo, informática (*hardware* e *software*), componentes eletrônicos e equipamentos de telecomunicações. Dada a sua base técnica, a microeletrônica, o complexo eletrônico se vincula direta ou indiretamente ao conjunto das atividades econômicas. O complexo eletrônico no Brasil, que já era extremamente deficiente, foi um dos mais afetados pela liberalização da economia, com a entrada de empresas estrangeiras e ampliação das importações. Conforme

Esse padrão de investimentos e reestruturação produtiva levou Coutinho a chamar a atenção para a natureza da inserção internacional em curso naquele momento:

> Desde logo, a concentração das inversões nos setores produtores de commodities com características já mencionadas, tende – certamente – a aumentar a capacidade de oferta em setores produtores de *tradeables*, mas isto apenas reitera a ´velha´ especialização competitiva da economia em produtos de baixo dinamismo no comercio internacional. A ampliação de capacidade nos setores automobilísticos e de material elétrico de comunicações (que concentram os investimentos estrangeiros) reduz necessidade de importações de bens finais, mas exige importações crescentes de equipamentos e principalmente de peças e componentes. O estabelecimento de acordos que permitam compensar com exportações parte das compras no exterior necessárias para a expansão desses setores exigirá uma boa dose de pragmatismo. Além de exigir o cumprimento desses acordos o governo brasileiro terá que vencer resistências internacionais não desprezíveis[415].

Como mencionado no capítulo anterior, as pesquisas de Laplane e Sarti, já do final dos anos noventa, constatam que os investimentos não priorizaram a produção de componentes e de bens de capital, cujas taxas foram insignificantes, mas se concentraram na "produção de bens finais de consumo e em setores de bens intermediários (química, metalurgia e celulose)" [416], de sorte que se tratou de um perfil de investimentos, segundo esses autores, que aprofundou o padrão de inserção internacional do país em mercados demandantes de *commodities* naturais e industriais[417].

Vale ressaltar que, entre 1994 e 1998, operaram-se as transformações decisivas na estrutura produtiva do país, de tal sorte que a desvalorização cambial, no início de 1999, assim como as políticas específicas que a acompanharam (metas de superavit fiscal elevado, metas de inflação e uma maior intervenção do estado no âmbito econômico), não inflectiram, mas intensificaram o padrão de especialização adotado pelos investimentos naquela primeira

---

NASSIF, André. "Complexo eletrônico brasileiro", *in BNDES 50 anos – histórias setoriais.* BNDES, Rio de Janeiro, 2002.

[415] COUTINHO, Luciano. "A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização", *op. cit*., p. 102.

[416] LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando. Investimento Direto Estrangeiro e o Impacto na Balança Comercial nos Anos noventa, *op. cit.*, p. 42.

[417] Vale registro de que esse perfil de crescimento se manteve nos anos seguintes. Segundo Carneiro, entre 1996 e 2006, houve ampliação da participação da indústria intensiva em recursos naturais, sobretudo pelo intenso crescimento do setor de petróleo, setor extrativo e de minérios, mas redução da participação dos segmentos de máquinas e equipamentos e material eletrônico, exceto pelos segmentos de máquinas e aparelhos elétricos menos elaborados. O setor baseado em ciência manteve a sua baixa participação. Houve ampliação no setor de material de transporte – ônibus e automóveis, mas um movimento de regressão da indústria de vestuário e de calçados. Conforme, CARNEIRO, Ricardo. Impasses do desenvolvimento brasileiro: a questão produtiva, *op. cit*, 2008.

fase, e tampouco alteraram a inserção internacional da economia, de modo que, segundo Amitrano, "mesmo que a partir de 1999 as exportações tenham se constituído no componente mais dinâmico da demanda agregada, isso apenas reforçou as vantagens comparativas já existentes". Não por outra razão, constata o autor, "entre 1999 e 2002, o melhor desempenho ocorreu nos segmentos da agropecuária e da indústria extrativa"[418].

Conforme Miranda, raros foram os exemplos de empresas que buscaram diversificar as "linhas de produção, explorando sinergias inter e intrassetoriais"; as estratégias mais ousadas de modernização estavam ausentes ou foram proteladas, isto é, "Os investimentos em expansão de plantas ou diversificação de produtos estavam indicados mais para o fim da década. Entretanto, as instabilidades macroeconômicas internacionais e internas desde o fim de 1997 postergaram-nos". De modo que a maioria das empresas, nacionais e estrangeiras, adotou, segundo este autor, posturas defensivas, isto é,

> centradas em ganhos não-operacionais, colocando em plano subalterno a inversão em expansão e modernização de plantas industriais", de modo que "A lógica de defesa patrimonial prevalecente implicou estratégias de diversificação caracterizadas pela aquisição de firmas rentáveis ou de empresas de mineração, de reflorestamento e imobiliárias que funcionavam como reserva de valor em período de incerteza crescente. Tanto assim que esta última opção generalizava-se sempre que aumentasse o risco de suas aplicações financeiras, fosse em decorrência do descontrole inflacionário, fosse pela elevação do estoque da dívida pública, que elevara também os temores sobre sua possível desvalorização[419].

Estudo de Carneiro[420], que abarca o período de 1996-2005, revela que os setores de petróleo (tanto na fase extrativa quanto industrial) e da indústria siderúrgica tiveram uma das mais altas taxas de investimentos. A indústria siderúrgica, por exemplo, sofreu um processo significativo de concentração no mercado doméstico, que resultou num pequeno número de

---

[418] AMITRANO, Claudio Roberto. "O modelo de crescimento da economia brasileira no período recente: condicionantes, características e limites", *in* CARNEIRO, Ricardo (org). *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*, *op*., *cit*, p. 239. Ainda, segundo este autor, a partir de 1999, "o comando da economia esteve a cargo das exportações" e com mais forte razão a partir de 2003, isto é, os investimentos ocorrem como "desdobramento direto e indireto do aumento das vendas externas", *Id*.,*ib*. Vale observar ainda que, após a desvalorização do real, há uma retomada relativa dos interesses externos pelos setores agrícolas e extrativo mineral, conforme, SCHERER, André Luís Forti. Investimento direto estrangeiro, fusões e aquisições e desnacionalização da economia brasileira: um balanço da década do Plano Real, *op*. *cit*.

[419] MIRANDA, José Carlos. Abertura Comercial, Reestruturação Industrial e Exportações Brasileiras na Década de 1990, *op. cit*., pp. 13-14.

[420] CARNEIRO, Ricardo. Globalização produtiva e estratégias empresariais, *op. cit*.

empresas, algumas das quais se internacionalizam, e, apesar da perda de espaço mundial, sobretudo por conta do avanço chinês, houve enobrecimento da produção desse setor[421].

Vê-se, assim, que a atração pelo ramo de *commodities* ultrapassou os primeiros anos do Plano Real e acentuou-se na década seguinte, evidenciando, ao lado das demais estratégias de modernização do empresariado brasileiro, os traços típicos da burguesia brasileira: o imediatismo e a aversão ao risco. Ainda que o setor de *commodities* agrícolas e minerais não seja um campo de investimento reservado ao empresariado nacional, mas de acirrada concorrência intrassetorial e palco de investimentos externos de grandes grupos do setor, como Cargill, Dreifus, Bunge Born, Doux, os setores produtivos mais complexos da economia brasileira estão sob o controle do capital externo.

Nesse sentido, convém registrar as conclusões de Miranda, acerca das intenções de investimentos de vários grupos empresariais[422], ao final do governo Cardoso:

> Os anos recentes revelam atração acentuada dos empresários nacionais pela área de commodities, pela expansão dos grandes grupos pela compra de empresas menores, pela participação de privatizações e pela ampliação de capacidade de plantas existentes. Em que pesem as vantagens em recursos naturais, o que constitui fator de competitividade brasileira, o crescimento da participação de commodities na produção dos grandes grupos brasileiros *revela o grau de aversão ao risco dos empresários e a existência de barreiras tecnológicas associadas à entrada em setores de ponta dificilmente transponíveis pelo empresariado nacional*, como deixaram claro várias tentativas realizadas na década de 1980. Ademais, os diversos setores de commodities minimizam as incertezas e a perda de rentabilidade associadas às flutuações conjunturais do nível interno de atividade; facilitam o acesso a fontes externas de financiamento; e, em situações de extrema volatilidade cambial, constituem instrumento mais barato de hedge, como verificado em 1999[423] (grifo nosso).

A aversão ao risco e a opção por investimentos e por recursos de modernização que garantissem, a curto prazo, a rentabilidade e a lucratividade desejadas fizeram, mais uma vez, com que os empresários fossem infensos à construção de novas plantas e, mais ainda, à diversificação de produtos e ao enobrecimento da produção, quer nos setores ainda controlados pelo capital nacional quer naqueles abarcados pelos investimentos externos, que,

[421] A exemplo do grupo GERDAU.

[422] Especificamente das seguintes empresas e associações empresariais: Abecitrus, Abimac, Abiquim, Alcan, Alcoa, Alpargatas, Artex, Basf, Bosch, Caterpillar, Ceval, CBA, CMM, Compaq, Confab, CST, CVRD, Dow Chemical, Eleikeroz, Embraer, Fiat, Gerdau, GM, Gradiente, Hocchst, IBS, Iedi, Kodak, PETROBRAS, Romi, Siemens, Sindipeças, Ultra, VPC, Vicunha e VW.

[423] MIRANDA, José Carlos. Abertura Comercial, Reestruturação Industrial e Exportações Brasileiras na Década de 1990, *op. cit.*, pp. 25-26.

como já se fez menção, foram os que mais contribuíram para a ampliação das importações de bens intensivos em tecnologia. Desse modo, as empresas, no dizer de Laplane e Sarti, "abandonaram todas as atividades nas quais o aumento da competitividade não pudesse ser obtido com a velocidade e a economia de investimento que o câmbio apreciado e a taxa de juros exigiam", resultando daí, a especialização

> em atividades intensivas em vantagens naturais ou com menor exposição à concorrência externa. A desarticulação das cadeias produtivas e o abandono das atividades mais intensivas em inovação caracterizaram um processo de "especialização regressiva" da produção industrial brasileira[424].

Além do predomínio em atividades menos intensivas em tecnologia no conjunto da economia brasileira, o processo de reestruturação da indústria, tanto de empresas nacionais quanto estrangeiras, também contou, como já se fez menção acerca do processo de reestruturação do setor de bens de capital, com novas técnicas de gestão e administração, de modo que os ganhos de eficiência, produtividade e rentabilidade não advieram apenas da reposição de máquinas e equipamentos sofisticados, sobretudo importados – e de "mudanças de layout sem significativas adições de capacidade produtiva"[425] - mas, também, de novas formas de organização da produção e da força de trabalho. Não por outra razão, o processo de modernização operou-se com baixas taxas de investimentos, porém com aumento da produtividade e das taxas de desemprego. Segundo Gonçalves, entre 1995 e 1998,

> No contexto de crescimento modesto e baixos níveis de investimentos em ativos fixos e em tecnologia, a produtividade tem apresentado um crescimento elevado como resultado do avanço do processo de modernização (racionalização, novos métodos de organização, equipamentos mais avançados, terceirização, etc.)[426].

Ou seja, os ganhos de produtividade também foram obtidos pelo aviltamento da força de trabalho, com a utilização de novos métodos de organização da produção (*Just in time*, por exemplo) e da terceirização da mão de obra. Nessa direção, vale ressaltar (embora escape aos propósitos centrais deste trabalho), que esse processo de reestruturação produtiva e

[424] LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando, "Prometeu acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI", *op. cit*., p. 304.

[425] CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX, op. cit.*, p. 342.

[426] GONÇALVES, Reinaldo. *Globalização e desnacionalização*, *op. cit*, p. 100. Também conforme CANUTO, Otaviano; XAVIER, Clésio L. Padrões de especialização e competitividade no comércio exterior brasileiro: uma análise estrutural-diferencial, *op. cit.*

modernização subordinadas foi profundamente adverso para a classe trabalhadora, posto que fez recrudescer o desemprego e a precarização das condições de trabalho – ou mais precisamente se fez às custas do aprofundamento da superexploração da força de trabalho, ao contrário do que propugnavam o governo e os seus porta-vozes, que a abertura da economia e o câmbio valorizado provocariam um choque de competitividade que resultaria numa "redistribuição de renda pelo impacto dos ganhos de produtividade sobre o salário", como lembram Gremaud e Toneto[427]. Segundo Martins, a política de valorização cambial mascarou "a trajetória dos salários"[428] e do "desemprego" no Brasil, como de resto no conjunto da América Latina. Avalia este autor que o crescimento do endividamento externo e a crise no balanço de pagamentos do final dos anos noventa vão fazer recrudescer a superexploração do trabalho[429] e os níveis de pobreza na região. Em seu levantamento acerca da evolução dos salários, produtividade e precarização do trabalho, durante período de 1998-2003, contata Martins que a remuneração do capital externo, isto é "a transferência de capitais e divisas associadas a esses foram atendidas pelo recurso à superexploração, principalmente através da redução dos salários"[430].

Sem atentarem para essas determinações estruturais do recurso a superexploração da força de trabalho, autores como Laplane e Sarti entendem que os fatores determinantes para o padrão de desenvolvimento industrial e reestruturação produtiva ao longo da década de noventa, que conduziram ao baixo desenvolvimento e inserção marginal no comércio mundial, dizem respeito muito mais a orientação geral das políticas econômicas adotadas a partir da década de noventa que as opções e estratégias de desenvolvimento adotadas pelas frações burguesas, já que estas teriam sido outras, supõem estes autores, caso não tivesse prevalecido a visão de que as políticas monetárias e fiscais ortodoxas fossem "panacéia na

---

[427] GREMAUD, Amaury Patrick; TONETO Jr. Rudinei. Política cambial: antigos problemas, velhos debates... *Revista Praga*. Estudos marxistas. São Paulo, n. 9, 2000, pp. 91-92. Além disso, deve-se observar que não houve favorecimento da pauta de consumo popular: as importações concentraram-se em bens de consumo duráveis e o setor de alimentos foi ainda penalizado pelo processo de oligopolização.

[428] Não por outra razão, vale o registro:"Indicadores do IBGE apontam entre 1999-2003 uma elevação da população que ganha até dois salários mínimos ou não é remunerada, que passa de 62,4% a 67,3%" *apud* MARTINS. Carlos Eduardo. O Brasil e a dimensão econômico-social do governo Lula: resultados e perspectivas. *Revista katálysis*, vol.10 no.1 Florianópolis Jan./June 2007.

[429] Martins parte, entre outras, das formulações de Rui Mauro Marini acerca da superexploração da força de trabalho na América Latina.

[430] MARTINS, Carlos Eduardo. *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina, op. cit.*, pp. 304-305, e conforme pp. 336-37.

promoção do crescimento e do desenvolvimento"[431]. Ou seja, na ausência de uma política de desenvolvimento industrial científico e tecnológico, o desenvolvimento ficou a cargo das iniciativas individuais dos empresários, nacionais e estrangeiros. Assim, a despeito de iniciativas consubstanciadas pela política industrial, tecnológica e de comércio exterior (PITCE), em 2003, a manutenção do governo Lula de políticas monetária e fiscal restritivas obstou, segundo esses autores, a exploração das oportunidades abertas pelo comércio mundial, ao contrário do que ocorreu com algumas economias asiáticas. Dessa forma, a acomodação, o parasitismo, o imediatismo, a opção por investimentos e formas de associação subordinada com o capital externo, baseados na superexploração da força de trabalho, traços estes característicos na trajetória histórica e estrutural da burguesia brasileira para assegurar a rentabilidade e lucros imediatos, não apenas não são propriamente explicados como – ao que parece - são tomados – inclusive, isoladamente, como aspectos passíveis de superação e ou regulação pelo estado. Ou seja, esses autores reconhecem o caráter defensivo das frações burguesas nacionais e os condicionantes globais para os investimentos externos diretos no país. Como explicam:

> O baixo crescimento da industria brasileira é conseqüência do ajuste econômico defensivo, primordialmente financeiro e de defesa das margens de lucro, das empresas industriais em fase da sucessão de expansões curtas dos negócios recorrentemente interrompidas por choques da política econômica desde 1994. A agilidade mostrada pelas empresas, principalmente no plano financeiro, revela um pronunciado instinto de sobrevivência e de aversão aos riscos inerentes ao investimento em capacidade produtiva e em desenvolvimento tecnológico.
> A não adoção de estratégias mais arrojadas de expansão teve por conseqüência que a estrutura dos grandes grupos nacionais não evoluísse em direção à atividades de elevada densidade tecnológica e de maior potencial de crescimento. No caso das filiais de empresas estrangeiras são poucas as que realizaram investimentos que a habilitassem para participar como fornecedoras globais na divisão internacional do trabalho estabelecida pelas matrizes[432].

Todavia, concluem que,

> O desperdício de oportunidades para o crescimento da indústria brasileira é resultado do viés anticrescimento da política macroeconômica e da ausência de estratégia de desenvolvimento industrial daera FHC. O governo Lula não

[431] LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando, "Prometeu acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI", *op. cit*., p. 314.

[432] *Id., ib*., 319.

> foi capaz de reverter esse quadro, a despeito das iniciativas para retomar o desenvolvimento industrial[433].

5. Especialização *regressiva*

De todo modo, a concentração de investimentos em atividades intensivas em recursos naturais e em mão de obra, a opção, em muitos casos, pela montagem de partes e de componentes, pela importação de equipamentos sem ganhos na capacidade produtiva, pela redução de linhas de produtos e pelo descarte, em geral, de atividades mais intensivas em inovação perfizeram o processo de reestruturação da economia brasileira ao longo da década de noventa e, portanto, o movimento definido por Coutinho de especialização regressiva do aparato produtivo[434].

Ou seja, o aprofundamento da internacionalização produtiva acarretou uma profunda reestruturação produtiva que a tornou mais eficiente do ponto de vista da produtividade e rentabilidade, todavia concentrada em setores intensivos em recursos naturais e em mão de obra e mais inexpressiva na produção de setores intensivos em capital e tecnologia[435], que, com raras exceções, regrediram tanto em relação à sua demanda interna quanto no que se refere à sua inserção externa. Conformou-se, assim, um movimento de reestruturação produtiva que reduziu a diversidade da indústria e levou à perda de sua densidade e de encadeamentos produtivos, atestada, de um lado, pelo empobrecimento e ou especialização dos setores de máquinas, equipamentos e material eletrônico, de outro, pela ampliação de compras fora da indústria, como insumos, partes e peças[436].

Advoga Carneiro que, afora as condições externas mais desfavoráveis para o desenvolvimento industrial na periferia, do que aquelas que prevaleceram durante a vigência do regime de Bretton Woods Breton, a política econômica adotada pelo Brasil, a partir da década de noventa (política cambial associada à ausência de política industrial, que, poderia, inclusive, ter orientado o capital externo para investimentos de maior qualidade), foi um dos

---

[433] *Id., ib*., 319.

[434] COUTINHO, Luciano. "A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização", *op. cit*.

[435] Setores intensivos em capital e tecnologia se localizam em geral nos segmentos de bens de capital, intermediários elaborados e bens de consumo duráveis, conforme CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX*, *op. cit.,* p. 320.

[436] CARNEIRO, Ricardo. Impasses do desenvolvimento brasileiro: a questão produtiva, *op. cit,* p. 27.

determinantes para o baixo dinamismo da indústria e, por conseguinte, da economia como um todo, caracterizado pelo baixo crescimento do período e pela reduzida incorporação "dos setores dinâmicos do novo paradigma tecnológico"[437]. Desse modo, a economia brasileira ficou não somente aquém do padrão consolidado nas economias avançadas - nas quais houve, entre 1993 e 2006, "ampliação significativa da participação da indústria de material de eletrônico e de comunicação, dando suporte ao avanço do setor da tecnologia da informação, e das atividades manufatureiras conexas, fundadas na microeletrônica" -, mas também das demais economias em desenvolvimento, notadamente as asiáticas, que conseguiram incorporar conquistas do novo paradigma tecnológico, oriundo da chamada terceira revolução industrial. Isto é,

> Os países em desenvolvimento, como um todo, acompanham a mudança em direção à preeminência desse setor e, também, diferenciam a sua indústria em outras direções, que implica incorporar segmentos mais avançados do ponto de vista tecnológico, como é o caso de máquinas e aparelhos elétricos e outro material de transporte. A trajetória da economia brasileira é algo distinta, pois, apesar de acompanhar essas duas últimas tendências não foi capaz de incorporar de maneira significativa o setor emblemático da nova onda tecnológica: material eletrônico e de comunicação[438].

Essa discussão sobre o processo de reestruturação produtiva, caracterizado por Coutinho, Carneiro e outros autores já mencionados como "especialização regressiva", será retomada ao final deste capítulo à guisa de uma conclusão preliminar. Por ora, será apresentado, na próxima seção, um quadro das relações comerciais do Brasil durante a década de noventa que está em conformidade com o processo de reestruturação produtiva e, pois, com o padrão subordinado da reinserção internacional do Brasil na década de noventa.

6. Relações comerciais do Brasil: desempenho das exportações

Enquanto a expansão do comércio mundial, entre 1993 e 2005, caracterizou-se pelo crescimento da participação de produtos com maior intensidade tecnológica - notadamente de material eletrônico e de comunicações -, química e de veículos automotores, e pela redução dos bens intensivos em recursos naturais e baixa intensidade tecnológica[439], as

---

[437] *Id., ib*., p. 53.

[438] *Id., ib*., p. 5.

[439] Como, por exemplo, alimentos, bebidas, couro, têxteis e calçados. PICCINI, Maurício Serrão; PUGA, Fernando Pimentel. Balança comercial brasileira: desempenho no período 1997/2000, *op. cit*.

exportações brasileiras seguiram uma trajetória inversa[440], a despeito de seu crescimento quantitativo e da ampliação da participação de bens manufaturados e mesmo da introdução de alguns bens de média e alta tecnologia. Ou seja, foi marginal a participação da economia brasileira nos fluxos do comércio mundial, notadamente nos polos mais dinâmicos, isto é, os demandantes de produtos intensivos em P&D[441].

As grandes empresas brasileiras que já vinham se reestruturando desde a década de oitenta, em função da pressão externa, como CVRD, Ceval, Cargill, Sadia, Brasmotor, Aracruz, ampliaram e consolidaram a sua posição de exportadoras de *commodities* e figuraram, em 1997, entre as vinte maiores exportadoras do país[442]. Mas apesar das vantagens comparativas em alguns setores, como na agropecuária e mesmo na indústria de transformação (máquinas e equipamentos, aviação/ferroviário/embarcação/motos e de veículos automotores)[443], o Brasil perdeu competitividade internacional nos setores de química, agropecuária e petróleo/gás/álcool, em decorrência da superioridade da concorrência externa[444].

De modo geral, durante o período de 1999 a 2002, os produtos brasileiros mostraram-se mais competitivos em comparação com a década anterior: avançaram as exportações nos segmentos semimanufaturados e manufaturados intensivos em recursos

---

[440] O quadro apresentado por Canuto e Xavier exemplifica a tímida evolução qualitativa das exportações brasileiras, em comparação com a década anterior: "Os produtos básicos (minério de ferro, farelo de soja, soja em grão, café em grão, fumo em folhas, carne de frango, açúcar demerara, carne bovina etc.), que constituíam 42% da pauta de exportações em 1980, responderam por apenas 25,4% em 1998. Já os produtos manufaturados (automobilístico, suco de laranja, motores de pistão, bombas e compressores, pneumáticos, café solúvel, papel, motores e geradores, açúcar refinado, cigarros, móveis, produtos químicos, laminados planos de ferro e aço, têxteis e calçados etc.) passaram de 45% para 57,5% no mesmo período. Por seu turno, os semimanufaturados (celulose, produtos de ferro e aço, alumínio bruto, açúcar cristal, óleo de soja bruto, couros e peles, ferro gusa, ferro-ligas, ouro para uso não monetário, ligas de alumínio etc.) cresceram de 12% em 1980 para 15,9% em 1998", CANUTO, Otaviano; XAVIER, Clésio L. Padrões de especialização e competitividade no comércio exterior brasileiro: uma análise estrutural-diferencial, *op. cit.*, pp. 14-15.

[441] SARTI, Fernando; LAPLANE, Mariano. O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90, *op. cit.*, p. 91.

[442] MIRANDA, José Carlos. Abertura Comercial, Reestruturação Industrial e Exportações Brasileiras na Década de 1990, *op. cit.*

[443] Como também os setores de papel/celulose, couro/calçados, madeira e móveis, que aumentaram as suas vantagens comparativas durante o período em tela, conforme PICCINI, Maurício Serrão; PUGA, Fernando Pimentel. Balança comercial brasileira: desempenho no período 1997/2000, *op. cit.*

[444] *Id,, ib*.

naturais e energia e, com certo destaque, alguns bens de alta e média intensidade tecnológica, notadamente nos setores de aviação e automotivo[445].

Todavia, apesar do salto verificado no setor de aviação, via Embraer, que em apenas quatro anos transformou-se numa das grandes exportadoras do mundo[446], a inserção brasileira nos mercados mais dinâmicos do comércio mundial de produtos de média e alta intensidade tecnológica permaneceu marginal, em torno de 0,55%, entre 1990 e 2000, enquanto as *commoditiies* primárias tiveram uma participação em torno de 38%, em 2000.

Nessa direção também, Puga, que ao investigar a dinâmica do comércio mundial e o desempenho do comércio brasileiro entre 1993 e 2004, constata que o Brasil, apesar de ter ampliado as exportações de manufaturados e de bens mais intensivos em tecnologia, como materiais eletrônicos e de comunicações,teve participação no comércio mundial desses segmentos ainda bem reduzida até 2003, de tal forma que o país "está inserido no cenário mundial como um país ainda especializado na exportação de produtos intensivos em recursos naturais e em mãodeobra"[447].

Como se viu nas seções anteriores, as mudanças operadas a partir dos anos noventa, a internacionalização da base produtiva, o padrão dos investimentos tanto das empresas nacionais quanto estrangeiras conformaram um padrão de inserção internacional no qual o país se posicionou e no qual foi se consolidar, na década seguinte, como fornecedor de *commodities* agroalimentares, minerais e industriais. De modo que o país ficou praticamente à margem dos polos mais dinâmicos do comércio mundial, notadamente de produtos de média e alta intensidade tecnológica.

Esse quadro já explicitado nos anos noventa tem levado vários pesquisadores a chamar a atenção para a reprimarização da pauta exportadora, que, no dizer de Gonçalves, expressa uma "inserção regressiva do Brasil no sistema mundial de comércio"[448]. Ou seja, o

---

[445] Isto é, "cerca de 1/3 dos produtos mais importantes para o crescimento das exportações do Brasil também foram relevantes para o crescimento mundial. Aviões, Equipamentos de Telecomunicação, Automóveis, Autopeças e Móveis contribuíram com 11,5% do crescimento mundial, e com significativos 25% do incremento exportador brasileiro" COUTINHO, Luciano; HIRATUKA, Celio; SABBATINI, Rodrigo. "Desafio da construção de uma inserção externa dinamizadora", *op. cit*, p. 22.

[446] Vale registro de que mais de 40% das exportações de aviões vão para os Estados Unidos.

[447] PUGA, Fernando Pimentel. A inserção do Brasil no comércio mundial: o efeito China e potenciais de especialização das exportações, *op. cit*., p. 6.

[448] GONÇALVES, Reinaldo. Competitividade Internacional e Integração Regional: A Hipótese da Inserção Regressiva, 2001. Disponível em: http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/secex/sti/indbrasopodesafios/revecocontemporanea/art02ReinaldoGoncalves.pdf.; *Id. O Brasil e o Comércio Internacional. Transformações e Perspectivas.* São Paulo, Ed. Contexto, 2000.

padrão de inserção internacional do Brasil efetivado ao longo da década de noventa, como no restante da América Latina, explicitou-se, na década seguinte, com a retomada do crescimento mundial e o aumento da demanda por *commodities*. Como chama a atenção Carneiro, em 2012,

> De um ponto de vista histórico, as grandes mudanças da pauta exportadora na América Latina ocorreram com velocidade decrescente até os anos 1990. A partir de então, ocorre uma re-especialização para todos os países nas exportações de bens primários somados à manufatura baseada em recursos naturais, à exceção do México. Um aspecto a ser destacado é que para os grandes países da região como México, Brasil e Argentina, as mudanças ocorrem durante os anos 1990 e estão mais associadas às reformas liberais postas em prática na região e em menor intensidade ao ciclo de preços dos anos 2000[449].

7. Geografia do comércio exterior brasileiro

A reestruturação produtiva operada durante a década de noventa, ao lado do aprofundamento do processo de integração regional, alterou, relativamente, a geografia do comércio exterior do Brasil, cujos aspectos foram, também, aprofundados na década seguinte. Segundo Carneiro,

> Do ponto de vista dos mercados de destino das exportações brasileiras, houve significativas mudanças durante a década. Pode-se perceber que ocorreu uma troca da importância entre os mercados cujo sentido foi o de diminuir o peso dos países desenvolvidos. Em compensação ampliou-se a relevância dos países de regiões mais pobres, especialmente do MERCOSUL e do restante da América Latina[450].

Entre 1995 e 1998, o Brasil reverteu os saldos comerciais positivos do início da década com as principais regiões destinos de suas exportações, de tal forma que, com exceção do Mercosul, com o qual o Brasil obteve saldos comerciais positivos, e do conjunto da América Latina e Caribe, o país acumulou deficit comerciais especialmente com Estados Unidos, União Europeia e Ásia.

---

[449] CARNEIRO, Ricardo. Commodities, choques externos e crescimento: reflexões sobre a América Latina, *Cepal*, División de Desarrollo Económico, Santiago, enero de 2012, 31.

[450] CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX, op. cit.*, p. 332.

Mercosul

Os acordos de comércio e de integração no âmbito do Mercosul estimularam os investimentos externos e ampliaram o comércio, notadamente entre 1995 e 1998[451], especialmente entre as principais economias da região, a brasileira e a argentina, que, sozinhas, responderam por cerca de três quartos do comércio intrabloco. Em 1998, a participação do Mercosul para as exportações brasileiras era praticamente a mesma dos Estados Unidos e Canadá. Nesse mesmo ano, as exportações brasileiras para o Mercosul destacaram-se em segmentos mais elaborados e intensivos em tecnologia[452], enquanto a pauta de importação do bloco apresentou uma maior participação de produtos primários. Entre 1990 e 1998, a participação do conjunto da América Latina e do Caribe, como destino das exportações brasileiras, havia praticamente dobrado[453], mas manteve-se quase a mesma pauta para o Mercosul.

Nafta, União Europeia e Ásia

Apesar da relativa diversificação dos mercados destinos das exportações brasileiras, verificada na década de noventa, o grupo do Nafta absorveu a maior parte das exportações brasileiras, deslocando a primazia da União Europeia. Em decorrência da desvalorização do real e da crise argentina em 2001, ocorreu uma redução da participação dos países latino-americanos (exceto do México) nas exportações brasileiras. Por outro lado, a partir de 2000, o Brasil ampliou as exportações para a China, Rússia e continente africano[454].

---

[451] Ente 1999 e 2002, o Mercosul refletiu as crises de suas economias e do mundo e retomou o patamar de sua fase mais auspiciosa a partir de 2003.

[452] Entre 1995 e 1998, o MERCOSUL mostrou-se particularmente relevante para as indústrias que atuavam no Brasil nos ramos de madeira, mobiliário, material de transporte plástico, sendo que, nos dois últimos segmentos,foi notória a participação do capital externo, conforme GONÇALVES, Reinaldo. *Globalização e desnacionalização, op cit*, p. 112.

[453] CANUTO, Otaviano; XAVIER, Clésio L. Padrões de especialização e competitividade no comércio exterior brasileiro: uma análise estrutural-diferencial, *op. cit*., p. 16.

[454] PICCINI, Maurício Serrão; PUGA, Fernando Pimentel. Balança comercial brasileira: desempenho no período 1997/2000, *op. cit.*

A partir de 2001, o saldo comercial com os Estados Unidos passou a ser positivo[455] e, vale destacar, ao contrário da pauta exportadora brasileira para União Europeia e Ásia, formada fundamentalmente de produtos básicos e semimanufaturados, as vendas externas do Brasil para os Estados Unidos e Nafta caracterizaram-se, especialmente, por produtos manufaturados e com crescente participação, especialmente a partir de 1999, de bens com média e alta tecnologia (aeronaves[456], telefonia celular, automóveis, máquinas, motores, material elétrico e produtos metalúrgicos[457]). Ademais, parte do comércio bilateral era do tipo intraindustrial, isto é, trocas operadas por empresas pertencentes ao mesmo grupo econômico que operaram no Brasil como fornecedores especializados em determinados bens, especialmente intensivos em P&D[458]. Todavia, apesar dessas alterações no saldo comercial e na composição das exportações, as compras brasileiras dos Estados Unidos concentraram-se nos segmentos químico, de máquinas e de material elétrico. Em geral, esse é o perfil das importações que o Brasil realizou com os demais blocos econômicos, exceto com a América Latina.

Ou seja, em conformação com a posição do Brasil na divisão internacional do trabalho, como produtor de *commodities* naturais e industriais, entre 1993 e 2003, as suas importações do Nafta, da União Europeia e da Ásia eram, fundamentalmente, de bens intensivos em tecnologia, enquanto exportava, principalmente, para o mercado norte-americano produtos industrializados e para Europa e Ásia, notadamente, bens intensivos em recursos naturais e menos intensivos em tecnologia. Em relação à América Latina (com exceção do México), a relação comercial foi inversa, posto que o Brasil importou bens menos intensivos em tecnologia (exceto produtos químicos e veículos automotores) e exportou bens com maior conteúdo tecnológico[459].

---

[455] Essa relação se inverte a partir de 2009, momento em que o Brasil volta a acumular deficit comerciais. http://www.global21.com.br/noticia/50022

[456] O aumento das exportações de aviões também acarretou o aumento das importações de componentes dos EUA para a sua fabricação no Brasil, especialmente a partir de 2001, VEIGA, Pedro da Mota; CASTILHO, Marta Reis. As relações comerciais Brasil – EUA no contexto da ALCA, *op., cit.*

[457] Mas a pauta exportadora para os Estados Unidos também inclui café, papel e celulose.

[458] *Id., ib.*

[459] PUGA, Fernando Pimentel. A inserção do Brasil no comércio mundial: o efeito China e potenciais de especialização das exportações, *op. cit*.

Segundo Puga, durante o período 1993-2003, embora o Brasil não tivesse se especializado nos setores mais dinâmicos do comércio mundial, obteve o seu melhor desempenho "nos mercados consumidores de maior dinamismo, como a China"[460].

Dessa forma, a despeito da diversidade geográfica das exportações brasileiras, foi notória a marginalização das exportações brasileiras nos setores mais dinâmicos do comércio mundial. Segundo Coutinho e outros, os maiores mercados, compostos por quinze países[461] que mais importaram na década de noventa (cerca de 70% do total em 2000), consumiram majoritariamente produtos com alta e média intensidade tecnológica. Esses mercados são também aqueles que mais contribuíram, com exceção da Malásia, para o crescimento das exportações na década de noventa, que cresceram mais que o produto global. No entanto, a participação brasileira nesses mercados mais dinâmicos foi marginal, variando de 0,5 a 1%, sendo que a balança comercial foi, na maioria dos casos, negativa para o Brasil. Nesse período, os setores mais significativos para o crescimento das exportações brasileiras e que se aproximaram do padrão do comércio mundial foram os segmentos de aeronaves, equipamentos de telecomunicação, automóveis, autopeças e móveis[462]. De todo modo, no quadro geral,

> A participação do Brasil nos fluxos de exportação tem sido inferior a 1% durante toda a década de noventa, o que significou uma contribuição à variação total de apenas 8%. A taxa de crescimento das exportações brasileiras (5,8% a.a.) foi também inferior à media mundial e medíocre se comparada à dos países em desenvolvimento participantes da lista dos 15 dos mais relevantes[463].

Claro está que a dinâmica e o perfil das relações comerciais do Brasil estava perfeitamente de acordo com a natureza da reestruturação produtiva ocorrida na economia brasileira durante a década de noventa. Como assinala Carneiro,

> O que se pode concluir do conjunto de dados é que a estrutura do comércio exterior brasileiro refletiu fielmente as mudanças ocorridas na estrutura

[460] *Id., ib*.

[461] Alemanha, Bélgica, Canadá, China, Coreia do Sul,Espanha, EUA, França, Holanda, Hong Kong , Japão, México, Reino Unido, Cingapura.

[462] Vale registro de que o impulso exportador dos setores de automóveis e de equipamentos de telecomunicações ocorreu a partir de um patamar de alta capacidade ociosa vivenciada na virada da década de noventa para os anos 2000 e que eram segmentos altamente importadores de insumos, conforme COUTINHO, Luciano; HIRATUKA, Celio; SABBATINI, Rodrigo. "Desafio da construção de uma inserção externa dinamizadora", *op., cit*.

[463] *Id., ib*., p. 18.

> produtiva, com exportações concentradas em setores de menor conteúdo tecnológico, ocorrendo o oposto com as exportações[464].

O quadro das relações comerciais acima evidencia que a inserção do Brasil na divisão internacional do trabalho está em conformidade com a reestruturação produtiva ocorrida no Brasil (só se podem barganhar, no mercado internacional, os bens que são produzidos internamente e aqueles bens de que a estrutura produtiva e o mercado de consumo necessitam), de sorte que ambos os movimentos tratados até aqui – reestruturação produtiva e relações comerciais - expressam a natureza da inserção internacional da economia brasileira no marco da mundialização do capital, que repõe noutro patamar a subalternidade estrutural do país.

Nesse sentido, convém assinalar que - de um lado, com exportações concentradas em *commodities* agrícolas e industriais, em bens intensivos em trabalho e com baixa intensidade tecnológica, discrepando, assim, do perfil/high-tech da demanda internacional para a qual colaboraram as economias mais dinâmicas[465] e, de outro, demandando importações (em conformidade com a intensificação da especialização e subordinação de sua indústria) de bens de alta intensidade tecnológica e de maior valor agregado - o Brasil atravessou os anos noventa praticamente no mesmo estágio de dinamismo no qual se encontravam as suas exportações na década anterior. Ou seja, conforme Miranda,

> Consolidou-se, assim, no fim dos anos 1990, o pequeno dinamismo e a baixa intensidade tecnológica da pauta de exportações brasileira vigente desde o início da década precedente: só 40,9% de nossas exportações cresceram a um ritmo igual ou superior ao das exportações mundiais e só 20,9% são produtos de média e alta intensidade tecnológica[466].

De modo que a retomada do crescimento da economia mundial na década seguinte, acompanhada pela ampliação da demanda por *commodities*, apenas fez recrudescer o padrão da inserção subordinada do Brasil na divisão internacional do trabalho operada na década de noventa.

---

[464] CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX, op. cit.,* p. 334.

[465] LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando, "Prometeu acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI", *op. cit.* COUTINHO, Luciano. "A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização", *op. cit*., p. 102.

[466] MIRANDA, José Carlos, Abertura Comercial, Reestruturação Industrial e Exportações Brasileiras na Década de 1990, *op. cit*, p. 6.

8. Conclusões preliminares

Viu-se, neste capítulo, assim como no anterior, que tratou dos investimentos diretos estrangeiros, que a inserção internacional do país deu-se por meio de uma profunda reestruturação em seu aparato produtivo, que vem sendo denominada por vários autores como um movimento de especialização regressiva. A estrutura produtiva brasileira tornou-se mais eficiente do ponto de vista da produtividade e rentabilidade, porém mais concentrada em setores intensivos em recursos naturais e em mão de obra e mais inexpressiva na produção de setores intensivos em capital e tecnologia. Essa reestruturação produtiva provocou a redução da diversidade da indústria e a perda de sua densidade e de encadeamentos produtivos, expressos pela especialização de bens menos sofisticados ou menos intensivos em tecnologia, inclusive entre os segmentos produtores de máquinas, equipamentos e material eletrônico e, ao mesmo tempo, pela compra (fora da indústria brasileira) de insumos, partes e peças. Tal quadro é interpretado por vários autores como um movimento de regressão da estrutura produtiva tanto em relação à sua demanda interna quanto no que se refere à sua inserção externa.

No entendimento de Carneiro, a especialização produtiva[467] - decorrente do processo de liberalização e reestruturação produtiva da economia brasileira e atestada pelo aumento progressivo das importações, sobretudo de bens de capital, bens duráveis, material de transporte e intermediários elaborados e, de menor vulto, de bens de consumo e intermediários não elaborados – consiste, fundamentalmente, na "perda de densidade produtiva nos setores responsáveis pela reprodução do capital", e, nesse sentido, marcou, no dizer do autor, "um antagonismo claro com o processo histórico de crescimento da economia brasileira cuja trajetória, até os anos 80, havia sido a diversificação e a redução da dependência de importações, incluindo os setores de meios de produção"[468]. Essa interpretação do autor ancora-se na tese de que o chamado modelo de industrialização por substituição de importações, prevalecente nas décadas anteriores à abertura, a despeito das insuficiências típicas da economia brasileira, notadamente a ausência de um núcleo endógeno de geração de tecnologia, e os erros de condução dos governos em determinados momentos,

[467]Especialização produtiva medida pela relação entre importação/produção.

[468] CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX*, *op. cit.*, p. 316.

propiciou à "economia brasileira um elevado dinamismo durante décadas"[469]. O autor vai além na defesa desse modelo, no momento em que se contrapõe às vertentes que consideram que esse modelo foi nefasto ao desenvolvimento e a ganhos de produtividade na economia brasileira, ao afirmar que a industrialização por substituição de importações, que operava no padrão produtivo da segunda revolução industrial,

> esteve largamente fundada num processo radical de inovação por meio da diversificação da estrutura produtiva, com incorporação de novos setores à matriz industrial. Aliás, dada a ausência de um núcleo endógeno de geração de tecnologia, essa é a principal forma de incorporação de inovações tecnológicas em países periféricos. Para estes, a fronteira tecnológica estabelece-se a partir dos países desenvolvidos e o processo de inovação assume a forma atualização (*catchingup*)[470].

Abstraindo-se por ora a questão de fundo da interpretação de Carneiro (ou precisamente a ausência do problema de fundo do capitalismo brasileiro: relação estrutural entre incompletude e subordinação do capital), importa reter os aspectos do processo de transformação da estrutura produtiva brasileira que mais afloram tanto nas pesquisas deste autor quanto nas dos demais autores aludidos, a saber, o movimento de especialização "regressiva" e a perda de adensamento e encadeamento produtivos.

Parece-nos que o movimento de especialização "regressiva" da economia brasileira e de redução da diversidade industrial e dos encadeamentos produtivos locais - discutido neste capítulo e também no capítulo anterior, que aborda o padrão de investimentos, modernização e inserção internacional levado a cabo pelas filiais estrangeiras – atesta, conforme será desdobrado no capítulo V deste trabalho, que a reinserção internacional da economia brasileira consolidou a incompletude do capitalismo brasileiro e, portanto, a sua subordinação. Esse movimento indica a consolidação da incapacidade de uma dada forma de capital de se autoprojetar, incapacidade essa que se impõe definitivamente e se explicita, mais do que todas as suas fases anteriores, precisamente no seu travejamento na mundialização do capital, cujas forças produtivas e lógica de objetivação reemolduram aquela forma de capital.

Desde logo, cumpre observar que, se o capitalismo brasileiro nunca se completou, se a industrialização brasileira consolidou-se, a partir da segunda metade da década de cinquenta, pela expansão do setor de bens de consumo duráveis (controlados pelo capital externo), a qual levou ao recrudescimento da importação de bens de capital, sem jamais

---

[469] *Id., ib.*, p. 312.

[470] *Id.* Impasses do desenvolvimento brasileiro: a questão produtiva, *op. cit,* p.8.

integrar organicamente a cadeia produtiva em todos os seus segmentos (do setor primário ao industrial) ao mercado de consumo interno, nunca houve, de fato, uma articulação produtiva orgânica e autônoma na economia brasileira.

Não é o caso, aqui, de adentrar no campo das mudanças produzidas no mercado de consumo interno brasileiro, a partir da década de noventa, mas os dados apresentados até o momento explicitam que se assistiu a uma ampla reestruturação produtiva, que seguiu apartada ou em contraposição às necessidades básicas da população. Ainda que os investimentos em bens de consumo duráveis e correlatos, assim como no setor de comunicação, tenham ampliado o seu consumo para uma parcela das camadas populares, o destino do conjunto da produção seguiu ou concentrado numa minoria do mercado interno de consumo ou voltado para o mercado externo. Basta ver a ampliação e ganhos de produtividade do setor ligado a bens de salário voltados para a exportação e a desproporcionalidade entre os investimentos em bens de consumo duráveis e os investimentos em bens de consumo não duráveis obsevados no período[471].

Outrossim, o padrão de investimentos e as estratégias de modernização adotadas pelo conjunto do empresariado brasileiro nacional/estrangeiro – calcadas, em geral, em aquisição de empresas, no investimento no ramo de *commodities*, na especialização de produtos ou etapas da produção de bens, assim como na introdução de novas técnicas de organização da produção e do emprego de mão de obra – nivelaram, com raras exceções, todas as frações do capital, isto é, pela aversão ao risco, pela opção por investimentos e por recursos de modernização que garantissem, a curto prazo, a rentabilidade e a lucratividade desejadas.

Ou seja, não se pode perder de vista, sobretudo em decorrência de seus movimentos ulteriores e atuais, que o processo de reestruturação produtiva e de modernização do aparato produtivo da economia brasileira operou-se, embora com novos vetores, mecanismos e instrumentos, tal como em outros períodos de sua trajetória, sob o impulso do capital internacional e sob a sua condição subordinada ao capital internacional dominante. As novas formas de articulação da economia brasileira com a economia mundial não apenas mantiveram a condição de receptor do capitalismo brasileiro como exigiram a sua reciclagem.

Desse modo, parece-nos que a desarticulação ou a redução dos encadeamentos na cadeia produtiva local, detectadas pelos autores aludidos, dizem respeito à reciclagem - por

[471] LAPLANE, Mariano, SARTI, Fernando. Investimento Direto Estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90, *op. cit.*, p. 150.

meio do processo de aprofundamento da internacionalização subordinada e, pois, reinserção internacional - da estrutura produtiva (incompleta) na qual se assentava o capitalismo brasileiro. Reciclagem esta necessária, posto que sem ela o capital atrófico brasileiro não se reproduz como receptor para os investimentos internacionais. Tal processo de inserção internacional não apenas dispensou a indústria de bens de capital e demais segmentos de maior valor agregado[472], tal como se configurava antes da abertura, como também - em virtude do novo patamar tecnológico internacional, cujo monopólio e controle são exercidos pelos países centrais, e da nova divisão internacional do trabalho - esses setores foram reduzidos e especializaram-se, como visto, fundamentalmente, na produção de *commodities* ou de bens necessários à sua produção (como máquinas e equipamentos agrícolas e de terraplanagem), assim como em bens menos intensivos em conhecimento e tecnologia[473]. Entrelaçada com esse movimento de reestruturação específico do setor de bens de capital ocorreu a reestruturação nos demais setores produtivos, que completou o processo de reciclagem e regulagens impulsionados e exigidos pela inserção subordinada do capitalismo brasileiro.

Como se viu, os ganhos de eficiência e produtividade nos diversos setores da economia foram auferidos, de um lado, pela utilização de novas técnicas de gestão e de aviltamento da força de trabalho e, de outro, por um movimento de reestruturação/especialização do conjunto da estrutura produtiva, que não pode ser visto como regressivo, como se interrompesse uma trajetória de desenvolvimento a caminho da sua autossuficiência ou como se as etapas anteriores fossem superiores à atual, embora a consolidação da subordinação do capitalismo brasileiro, no marco da mundialização, tenha, de fato, levado à proeminência de atividades produtivas de exportação de bens primários e semimanufaturados.

O chamado movimento de especialização regressiva da economia brasileira corresponde a e expressa antes, parece-nos, o próprio processo de inserção da economia brasileira na mundialização do capital, processo esse que consolida – pelo caráter irreversível da internacionalização produtiva, que segue operando de modo desigual e combinado, e pelo desmonte ou atualização da estrutura produtiva brasileira - a incapacidade/impossibilidade de

[472]A exemplo do complexo eletrônico, como visto nas seções anteriores.

[473] A exemplo, como visto, dos setores que mais se modernizaram durante a década de noventa: máquinas agrícolas e de terraplanagem. Sobre a especialização mundial do setor de bens de capital, o presente trabalho baseou-se, também, na pesquisa de CAFÉ, Sonia Lebre e outros. Notas preliminares sobre o desempenho competitivo da indústria de bens de capital brasileira no período recente, *op*. *cit*.

autonomização nacional. Ou seja, a mundialização do capital objetiva-se, concentrando nos países centrais a superioridade e o monopólio em termos de pesquisa e em tecnologia; países esses que controlam as inovações e difusão tecnológicas e, não por outra razão, transferem para as economias periféricas (em desenvolvimento) somente aquelas atividades industriais menos intensivas em conhecimento[474], sendo os bens necessários à viabilização de sua produção importados ou dos países centrais ou das redes internacionais de comércio às quais as filiais estrangeiras estão vinculadas, de sorte que dispersa, como assinalou Marini, "entre diferentes nações as etapas da produção de mercadorias, de maneira que impeça o surgimento de economias nacionalmente integradas". De sorte que a economia globalizada tende a, *mutatis mutandis*, como antevia este autor, em 1995, "restabelecer, em um plano superior, formas de dependência que acreditávamos desaparecidas com o século XIX"[475].

Como ficou demonstrado, as mudanças operadas na década de noventa exteriorizaram, de vez, a viabilização da produção e da modernização do aparato produtivo brasileiro, isto é, essas tornaram-se inviáveis sem a recorrência a importações de produtos e tecnologias controlados pelo capital externo e sem o ingresso constante de divisas internacionais. É certo que alguns setores intensivos em tecnologia e capital foram mantidos no país, mas o foram em sua estreiteza e subalternidade; basta ver o controle externo sobre a produção local de segmentos de máquinas, equipamentos e bens duráveis, cuja especialização e mercados de consumo são definidos conforme as estratégias das corporações internacionais. Dessa forma, tal como no passado, a "modernização" do capitalismo brasileiro foi a reiteração de sua incompletude, isto é, a reciclagem necessária do receptor para as exercitações do capital dominante.

O processo de reestruturação produtiva e de reinserção internacional do capitalismo brasileiro deu proeminência, como se viu, às atividades baseadas em recursos naturais e em mão de obra, reiterando e aprofundando, embora noutro patamar de produção, a tradicional inserção internacional do país como produtor de *commodities* naturais e de bens intermediários menos sofisticados. Ou, conforme a classificação utilizada pela maioria dos economistas aludidos no presente trabalho, os segmentos nos quais o Brasil possui "vantagens" no mercado internacional e que compreendem a maioria de suas exportações

[474] Como o capítulo sobre o perfil dos investimentos externos diretos mostrou à exaustão.

[475] MARINI, Ruy Mauro. "Processo e tendências da globalização capitalista" *in Dialética da dependência*, *op. cit.*, pp. 282-290.

localizam-se nos setores não industriais[476] e naqueles de baixa e média intensidade tecnológica. No segmento de alta tecnologia, destaca-se apenas o material aeronáutico, posto que todo o restante é deficitário, em que pese, como se viu na seção sobre as exportações brasileiras, a inserção internacional significativa de segmentos de máquinas e equipamentos, mecânicos e elétricos em alguns nichos regionais e internacionais. Ou seja, a reinserção internacional da economia brasileira, com raras exceções, reitera a sua antiga posição na divisão internacional do trabalho como fornecedora de bens de baixo dinamismo no comércio mundial. De sorte que o chamado movimento de especialização regressiva a que se assistiu na década de noventa foi, em essência, expressão determinada do caráter atrófico do capitalismo brasileiro e da lógica desigual e combinada da mundialização do capital. Assim, por ser incompleto, atrófico e subordinado, ele só pode produzir num padrão inferior a seus congêneres avançados e se especializar, pois, naquilo em que as suas forças e potência lhe permitem e as relações de subordinação externas exigem: *commodities* naturais e industriais e alguns segmentos de maior conteúdo tecnológico específicos, restritos face ao conjunto e contrapostos, em todos os casos, às necessidades da maioria da população, que segue sustentando, por meio do aviltamento de sua força de trabalho (salário abaixo do valor da força de trabalho), o processo de acumulação e apropriação externa.

A consolidação da via colonial de objetivação do capitalismo brasileiro no interior da mundialização do capital será desdobrada no capítulo 5 deste trabalho. Por ora, será feita, no próximo capítulo, uma discussão acerca dos constrangimentos da reinserção internacional do Brasil, expressos pela crise na balança de pagamento do país durante a década de noventa.

[476] Esses segmentos vão aumentar a sua participação na pauta exportadora brasileira, sobretudoa partir de 2007, enquanto cai a participação da indústria. Conforme, CARNEIRO, Ricardo. Impasses do desenvolvimento brasileiro: a questão produtiva, *op. cit*, 2008.

CAPÍTULO III

Constrangimentos estruturais da reinserção subordinada da economia e as bases sociais do estado brasileiro

Viu-se que a liberalização da economia brasileira e o padrão de investimentos produtivos tanto dos novos fluxos de investimentos externos quanto do conjunto dos investimentos locais levaram a um movimento de reestruturação produtiva em que os ganhos de eficiência, modernização e produtividade assentaram-se, de um lado, na introdução de novas técnicas de gestão e administração da produção (valendo-se de mecanismos de aviltamento da força de trabalho), de outro, na progressiva importação de peças, insumos, componentes eletrônicos e bens de capital. Esse processo de internacionalização produtiva, a um só tempo: aprofundou a dependência por importações não apenas de bens finais de consumo, mas também de bens necessários à reprodução do aparato produtivo, mormente demandados pelos setores automobilístico, químico, informático e de telecomunicações, não por acaso, controlados pelo capital externo; levou ao empobrecimento de, praticamente, todos os setores mais complexos da anterior estrutura produtiva; e deu proeminência à inserção internacional dos setores intensivos em recursos naturais e trabalho.

Tratou-se, assim, de um movimento de aprofundamento da internacionalização produtiva que reconfigurou as engrenagens produtivas nas quais se assentava o capitalismo brasileiro e o engatou à nova divisão internacional do trabalho. Esse processo, acompanhado pela inserção internacional do sistema financeiro brasileiro, produziu, pelos seus próprios mecanismos de funcionamento, uma série de constrangimentos, expressos, entre outros, pelas crises no balanço de pagamento do país da década de noventa. A essência dos constrangimentos não nos parece inteiramente nova, dada a reiteração do caráter subordinado da inserção internacional da economia brasileira, todavia, como a lógica e os mecanismos que os vêm emoldurando não são os mesmos do passado, não nos parece, também, que se trata de uma mera repetição de outros momentos da trajetória do capitalismo brasileiro. O presente capítulo não pretende dar conta dessas questões, mas reter os principais problemas apontados nos dois capítulos anteriores e fazer algumas aproximações, que a presente pesquisa enseja, com os constrangimentos produzidos pelo processo de reinserção internacional do Brasil ao longo da década de noventa.

1. Estrutura produtiva e deficit na balança comercial

Um dos constrangimentos decorreu da intensificação da dependência por importações para viabilizar o padrão de acumulação, notadamente de bens intensivos em tecnologia, que foram, em geral, os principais responsáveis pela reversão da balança comercial positiva a partir de 1995. Para se ter a dimensão da evolução irreversível desse deficit, vale lembrar, conforme Carneiro, que

> Em 1992, os energéticos (essencialmente petróleo) respondiam por dois terços deste e a indústria intensiva em tecnologia e fornecedores de bens de capital, por cerca de um terço. Com a consolidação da abertura, cresce o peso desses últimos setores cuja contribuição para o deficit chega à casa dos 70% em 1998, caindo um pouco após a desvalorização. A forma como se processou a abertura, isto é, a sua velocidade, abrangência e ausência de salvaguardas, num contexto internacional de significativas mudanças tecnológicas, teria que conduzir a esses resultados. Dificilmente o peso do deficit será deslocado desses segmentos, em razão da escala de produção necessária e do controle da tecnologia[477].

Ao longo do período 1990-2002 foi crescente a importação de bens intensivos em capital e tecnologia, entre os quais se destacaram o setor de bens de capital - cuja importação evoluiu cerca de 100% em relação à produção doméstica -, os insumos e os segmentos do complexo eletrônico. Assim, ajunta-se a tradicional dependência por equipamentos da industria brasileira o aumento de importações de partes e componentes para a montagem de bens duráveis[478]. Vale lembrar que, com a entrada de empresas estrangeiras no complexo eletrônico, ocorreu uma ampliação significativa das exportações, notadamente de material eletrônico e aparelhos transmissores (terminais de telefonia celular, equipamentos de telecomunicações), porém a dependência estrutural de componentes eletrônicos, e de outros bens[479] cuja produção inexiste no Brasil, fez com que a ampliação das exportações também

[477] CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX, op. cit.,* p. 331. Este autor tem em vista o fato de que o processo de industrialização brasileira se objetiva sob o paradigma tecnológico da segunda revolução industrial, que se caracterizava por uma relativa estabilidade em termos de inovação e por proporcionar, em que pese o domínio da ciência e tecnologia dos países centrais, uma certa ramificação e reprodução dos processos produtivos para a periferia do sistema. Ao contrário, a dinâmica da chamada terceira revolução tecnológica, que impõe sucessivas e rápidas mudanças, obsta ainda mais a sua disseminação.

[478] LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando, "Prometeu acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI", *op. cit*., p. 307.

fosse acompanhada de deficit comerciais no setor, que, inclusive, se ampliaram após a desvalorização do real, declinando apenas a partir de 2001, em virtude da desaceleração da economia brasileira e da crise externa[480].

A indústria brasileira, como um todo, passou a ser deficitária após o Plano Real, com importações muito superiores às exportações. Porém, desde o início da década, os setores intensivos em capital e tecnologia[481] - que foram mais afetados pela abertura que aqueles intensivos em recursos naturais e trabalho (os quais, por sua vez, foram mais prejudicados pela valorização cambial, que fez comprimir as exportações[482]) - foram aqueles que já colaboravam para a deterioração do saldo setorial, de sorte que, a partir de 1995, quando se acentuou a reestruturação da indústria brasileira, os segmentos intensivos em capital e tecnologia passaram a ser deficitários enquanto os segmentos intensivos em recursos naturais e trabalho foram superavitários[483].

De acordo com o comportamento da balança comercial brasileira, a partir da década de noventa, o crescimento e o desempenho das exportações brasileiras foram inferiores aos das importações[484], isto é, enquanto se ampliaram as importações notadamente de bens intensivos em capital e tecnologia, as exportações, além de não acompanharem o ritmo das primeiras, concentraram-se, à exceção de alguns itens duráveis e segmentos de aeronave, em produtos intensivos em recursos naturais e trabalho. De sorte que a abertura da economia e a

---

[479]Como circuitos integrados, cinescópios e válvulas, diodos e transistores, circuitos impressos, capacitores, dispositivos de cristal líquido, resistores e demais materiais, conforme PICCINI, Maurício Serrão; PUGA, Fernando Pimentel. Balança comercial brasileira: desempenho no período 1997/2000, *op. cit.*

[480] NASSIF, André. "Complexo eletrônico brasileiro", *op. cit*.

[481] Com exceção do segmento de perfumaria (intensivo em mão-de-obra), os segmentos da indústria química são intensivos em capital ou em tecnologia (fertilizantes; fibras artificiais/sintéticas; resinas/fibras/elastômeros; produtos petroquímicos básicos; tintas/vernizes/solventes; farmacêutico), como também os setores de material eletrônico/comunicações e de máquinas/equipamentos são intensivos em tecnologia, conforme PICCINI, Maurício Serrão; PUGA, Fernando Pimentel. Balança comercial brasileira: desempenho no período 1997/2000, *op. cit.*

[482] Vale lembrar que ao longo da década de noventa, sobretudo, na segunda metade, há uma queda dos preços internacionais de commodities.

[483] CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX, op. cit.*, pp. 326-331. Entre as 100 maiores importadoras do país, em 2000, estão as empresas que atuam nos ramos de petróleo, aeronáutica, aviação, material eletrônico e de comunicação, veículos automotores, trading,material elétrico, material de escritório e informática, química, máquinas e equipamentos, máquinas de escritório e informática. Entre elas, 12 foram deficitárias no comércio exterior: além da Petrobras, empresas do complexo eletrônico, do setor automotivo, de metalurgia, de química, instrumentos médicos e ópticos, Conforme PICCINI, Maurício Serrão; PUGA, Fernando Pimentel. Balança comercial brasileira: desempenho no período 1997/2000, *op. cit.*

[484] "Entre 1989 e 2002, enquanto as exportações cresceram 76%, as compras externas aumentaram 159%" *in* COUTINHO, Luciano; HIRATUKA, Celio; SABBATINI, Rodrigo. "Desafio da construção de uma inserção externa dinamizadora", *op., cit.*, p.5.

reestruturação produtiva, combinadas com a valorização cambial, conduziram a deficit crescentes na balança comercial do país, mormente nos momentos de pico de investimento[485], e reverteram, portanto, os saldos positivos responsáveis pelo acúmulo de reservas que o país apresentava na primeira metade da década de noventa, que permitiam, como assinala Carneiro, o financiamento da totalidade dos deficit de serviços produtivos e boa parte da parcela das rendas de capitais[486].

Em virtude do seu caráter estrutural, os deficit comerciais persistiram mesmo nos momentos de baixo crescimento econômico, como os que se veem a partir de 1997 e após a desvalorização do real, em 1999, em que pesem pontuais inflexões setoriais tanto das importações quanto das exportações[487]. De forma que a retração da atividade econômica, conforme assinala Filgueiras,

> em geral, só revolve, quando muito, no curto prazo; quando a economia volta a crescer um pouco mais rapidamente, o deficit externo aumenta de novo. Após crise da Ásia, nem mesmo com a diminuição do ritmo da atividade econômica conseguiu-se melhorar, significativamente, o deficit da balança comercial[488].

Ou seja, em decorrência do aprofundamento da dependência de importações em relação à produção, a despeito, inclusive, da capacidade ociosa da economia em alguns momentos[489], os deficit comerciais só foram reduzidos com a desaceleração do crescimento da economia brasileira, que levou à queda das importações, como ocorrera, já no ano anterior, a desvalorização cambial, quando o PIB apresentou taxa negativa. Essa recessão também foi acompanha pela queda das exportações, fato que reforçou o peso das importações sobre o comportamento do saldo comercial[490].

---

[485] Não por outra razão o pico deficitário da balança comercial foi em 1997, quando se constatou maior expansão da indústria, especialmente no primeiro semestre. LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando, "Prometeu acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI", *op. cit*., p 304.

[486] CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX, op. cit.,* p. 387.

[487] *Id*., *ib*., p. 334.

[488] FILGUEIRAS, Luiz. *História do plano real*, *op. cit*., p. 178.

[489] *Id.*, *ib*., p. 178.

[490] *Id.*, *ib*., p. 156.

Dessa forma, embora a mudança cambial, em 1999, tenha impactado positivamente alguns segmentos exportáveis do país[491] e mesmo redirecionado uma parcela da demanda externa para os produtores locais[492], ela não teve a capacidade de alterar o deficit estrutural da indústria, tampouco de alterar substancialmente a pauta exportadora. Basta ver que, ao final da década, as exportações nos setores intensivos em recursos naturais e em trabalho superaram as importações, mas não nos setores intensivos em capital e tecnologia[493].

A título de ilustração, durante o curto pico de inversão, em 2000, os setores industriais que mais contribuíram para o deficit na balança comercial continuaram sendo aqueles intensivos em tecnologia, quais sejam, em ordem de valores importados, os setores químico, petróleo/gás/álcool, material eletrônico e de comunicações, máquinas e equipamentos e instrumentos médicos/ópticos, muitos dos quais controlados por multinacionais. Ou seja, os deficit comerciais apenas declinavam nos momentos de refluxo da economia brasileira; tão logo esta se recuperava, eles voltavam a subir[494]. Conforme constatam Laplane e outros, em 2001,

> A recente recuperação da produção doméstica impulsionou na mesma direção as importações de insumos e componentes, o mesmo devendo ocorrer com os bens de produção. Isto significa que a expectativa de internalização da produção de insumos e componentes importados não se confirmou, ao menos não na intensidade suficiente para reduzir o conteúdo importado da produção doméstica em importantes setores importadores como o automobilístico, químico, informática, telecomunicações, eletroeletrônicos etc. Portanto, a geração de superavit comerciais parece depender sobretudo da evolução negativa da demanda doméstica. Portanto não haveria em curso nenhuma tendência de reversão no deficit comercial, observado no período 1995-99, associada à nova capacidade produtiva resultante do atual fluxo de IDE ou mesmo dos investimentos domésticos como um todo[495].

---

[491] O impacto da desvalorização também não foi maior dado que os preços internacionais estavam deprimidos.
.

[492] *Id., ib*., pp. 201-202. Alguns autores, como Filgueiras, sugerem, com reservas, que houve certa substituição de importações após a desvalorização do real.

[493] CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX, op. cit.*, p. 328.

[494] PICCINI, Maurício Serrão; PUGA, Fernando Pimentel. Balança comercial brasileira: desempenho no período 1997/2000, *op. cit.*, p. 19. Convém registrar que o produto interno bruto da economia brasileira cresceu 5,85%, em 1994; 4,22%, em 1995; 2,66%, em 1996; 3,27%, em 1997; 0,13%, em 1998; 0,79%, em 1999; 4,36%, em 2000; 1,42%, em 2001; e 1,52%, em 2002,conforme FILGUEIRAS, Luiz. *A história do plano real*, *op. cit*., p. 255.

[495] LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando; HIRATUKA, Celio; SABBATINI, Rodrigo, "La Inversión Extranjera Directa en el Mercosur: el caso brasileño", *op.cit*., p. 181. A redução das importações de bens intensivos em tecnologia, em 2002, que se refletiu na geração de superavit comercial, deveu-se, fundamentalmente, à queda das atividades na economia brasileira.

Ou seja, o crescimento das importações ao longo da década de noventa e o baixo dinamismo das exportações brasileiras evidenciavam, entre outras coisas, que não se objetivou a aposta do governo Cardoso e de seus porta-vozes em que o processo de liberalização e desregulamentação da economia propiciaria novos investimentos num ciclo virtuoso de modernização que abastecesse a produção local e também em que, à medida que os projetos de investimentos, especialmente externos, fossem amadurecendo, ocorreria uma relativa internalização dos bens importados e, com efeito, uma redução dos deficit comerciais além de uma melhora na pauta exportadora[496]. Isto é, a esperança de que o setor privado, sobretudo o internacional, fosse compelido a investimentos e à transferência de tecnologia que ensejassem um novo padrão de produção e inserção internacional não apenas não se realizou como também esse processo de aprofundamento da desnacionalização do aparato produtivo, comercial e financeiro e de agravação, pois, do controle externo, consolidou a incompletude e a subordinação do capitalismo brasileiro e exacerbou os limites e constrangimentos para a sua reprodução na rota da mundialização do capital.

Assim, a composição e o comportamento dos deficit comerciais - como também os demais problemas decorrentes da internacionalização produtiva e da liberalização financeira, que incidiam negativamente sobre a balança de pagamentos do país - apenas refletem o caráter subordinado da reestruturação produtiva, o padrão de investimentos, a despeito, ou por isso mesmo, das baixas taxas de investimentos, e a natureza da reinserção internacional da economia brasileira, atestando a um só tempo, a consolidação da incompletude do capitalismo brasileiro e a inevitabilidade de constrangimentos que se impuseram à sua reprodução. De modo que as condições externas desfavoráveis da segunda metade da década de noventa precipitaram e intensificaram os constrangimentos estruturais da economia brasileira, no seu novo enlace internacional, em sustentar o crescimento e manter a remuneração do capital financeiro, impondo, como já sucedera em outros momentos da sua trajetória, políticas restritivas, como, por exemplo, as que acompanharam a desvalorização do real, em 1999, que forçaram um ajuste interno, que implicassem ao mesmo tempo na contenção do crescimento da economia e no redirecionamento de recursos que garantissem a remuneração do capital financeiro internacional. Nesse sentido, convém agora retomar a outra ponta do processo de reinserção internacional, que se põe no âmbito do sistema financeiro.

---

[496] Por exemplo, autores como, BARROS, José Roberto Mendonça de; GOLDENSTEIN, Lídia. Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro. *Revista de Economia Política*, v. 17, n. 2(66), p.11-31, mar. 1997 e FRANCO, Gustavo. A inserção externa e o desenvolvimento, *op. cit.*

2. Integração internacional do sistema financeiro brasileiro

Como aludido na introdução deste trabalho, a liberalização do sistema financeiro brasileiro, há muito reivindicadas pelas instituições financeiras e organismos internacionais, foi parte constitutiva de seu processo de reinserção na mundialização do capital, que impôs a descompressão de todos os espaços para o seu livre circuito.

A integração do sistema financeiro brasileiro à mundialização do capital deu-se por meio de um amplo conjunto de medidas, que já principiavam à época do governo Sarney, mas foram aprofundadas pelos governos Collor e FHC e aperfeiçoadas nos anos seguintes. Elas perfaziam a implementação e ou remoção de diversos instrumentos e mecanismos[497], cujas especificidades não são destrinçadas neste trabalho, todavia, liberalização financeira refere-se, em geral, conforme a definição sucinta de Prates,

> à facilidade com que os residentes podem adquirir ativos e passivos denominados em moeda estrangeira e do acesso de não residentes ao mercado financeiro doméstico, envolvendo, assim, tanto a liberalização dos movimentos de capitais quanto a permissão de transações monetárias e financeiras em moeda estrangeira no espaço nacional[498].

A liberalização do mercado financeiro brasileiro e a sua integração ao circuito internacional do capital deu curso livre à movimentação de capitais, inclusive, no dizer de Carneiro, a movimentos "ilícitos cambiais" e à "expatriação de capitais tanto de famílias de alta renda quanto de empresas"[499].

Segundo Carneiro, Freitas e Prates, ao contrário das perspectivas otimistas do governo e de alguns analistas de que o aumento da participação estrangeira no sistema financeiro brasileiro resultaria na intensificação da concorrência e em maior oferta de créditos

---

[497] A respeito das distintas formas e etapas de regulamentação dos investimentos internacionais no país, ao longo de sua história, no que diz respeito, entre outros, a limites de participação estrangeira na economia, a prazos e demais condições para repatriação de lucros, inclusive a sua discriminação entre aqueles oriundos de atividades produtivas e dos investimentos em títulos públicos, SOUZA CORRÊA, Cristiane Sanches. *Os Regimes de Investimento Direto Estrangeiro no Brasil: Regulação e Política Externa Nacional*. Dissertação de mestrado, UNESP/PUC-SP, Unicamp, 2007.

[498] PRATES, Daniela Magalhães."A inserção externa da economia brasileira no governo Lula", *in* CARNEIRO, Ricardo (org). *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*, *op*. *cit*., p. 136.

[499] CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX*, *op. cit.*, p. 281.

necessários aos investimentos e desenvolvimento econômico do país, a internacionalização do sistema financeiro brasileiro[500], longe de ameaçar o oligopólio bancário, consolidou-o[501] e longe de impulsionar o desenvolvimento produtivo no país, intensificou a sua subordinação à lógica financeira e aos interesses dos grupos financeiros.

Segundo Freitas e Prates, a ampliação do número de bancos estrangeiros no Brasil, a partir de 1995, não impactou positivamente o sistema de crédito no país, "em termos da redução dos custos do crédito e dos serviços bancários ofertados à população e do alongamento dos prazos das operações de crédito como consequência de suposta maior *expertise* na administração dos riscos", posto que os bancos estrangeiros passaram a operar de modo similar aos seus congêneres nacionais e locais, que, historicamente, não se comprometem com financiamentos de longo prazo. Basta ver, conforme ressaltam as autoras, a amostra da carteira de crédito dos bancos privados nacionais, estrangeiros e públicos, entre 1998-2000, para constatar que são os bancos públicos "que financiam de forma mais expressiva os setores agrícolas e agroindustriais e concedem a maioria dos financiamentos imobiliários de longo prazo"[502].

A prioridade do capital externo eram os investimentos de curto prazo, mormente em títulos e valores imobiliários[503], de sorte que parcela significativa de sua lucratividade advinha, segundo Carneiro, "de operação de tesouraria, especialmente do carregamento de título da dívida pública"[504]. Devido às altas taxas de juros que passaram a ser ofertadas pelo país como forma de atrair investimentos externos, por meio dos quais se cobririam os deficit da economia, o investimento em títulos públicos foi o que mais cresceu no período. O próprio

[500] Segundo estudos do IPEA, houve um decréscimo da participação de bancos estrangeiros no país a partir de 2001, ante o crescimento verificado na segunda metade da década de noventa. Em 2010, "os bancos estrangeiros respondem por aproximadamente um quarto das atividades financeiras do país", *in Inserção Internacional brasileira: temas de economia internacional*, IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2010, livro 3, vol.2, *op*., *cit*., p.213.

[501] Basta ver o expressivo crescimento do patrimônio e da rentabilidade dos dez maiores bancos privados do país, a partir de 1994, conforme FILGUEIRAS, Luiz. *A história do plano real*, *op*., *cit*., 254 e CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XIX*, *op*. *cit*., pp. 298-299.

[502] FREITAS, Maria Cristina Penido; PRATES, Daniela Magalhães. A abertura financeira no governo FHC: impactos e conseqüências, *op*. *cit*., p. 101.

[503] BRAGA, José C. S.; PRATES, Daniela. Todos os bancos do presidente. *Revista praga*. Estudos marxistas. São Paulo, n. 6, 1998, p. 41.

[504] CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX*, *op. cit.*, p. 297.

governo incentivou a compra de títulos públicos não apenas para financiar as suas despesas[505] mas também para controlar a quantidade de dólares no mercado, de maneira que, em função das altas taxas de juros e da indexação de uma parcela da dívida à taxa de câmbio, a ampliação do endividamento público observada no período foi que sustentou grande parte dos ganhos de rentabilidade bancária que triplicaram, entre 1994 e 2001, mediante a compra de títulos públicos[506]. Dessa forma, conforme explica Machado, o aumento da rentabilidade dos bancos, em decorrência do endividamento público, atesta que a ampliação de mecanismos de valorização financeira beneficiou "na ponta final" tanto segmentos nacionais, industrial e classe média, quanto o capital estrangeiro, para o qual o mercado brasileiro foi uma das fontes mais seguras de rentabilidade[507]. De sorte que o endividamento público "possibilitou a conformação de uma verdadeira burguesia rentista, a qual tem sua valorização de capitais assentada na aquisição de títulos de elevada rentabilidade e segurança, visto que, em última instância, são garantidos pelo governo brasileiro"[508].

O processo de liberalização do mercado financeiro e a sua integração à mundialização do capital ensejaram novos fluxos de investimentos estrangeiros, aumentaram a rentabilidade do capital financeiro, especialmente estrangeiro, e internalizaram mais diretamente as oscilações do mercado internacional, de tal modo que exacerbaram os constrangimentos impostos pela subordinação internacional da economia brasileira, que, em sua dimensão mais imediata, têm sido denominados, pela literatura corrente, de vulnerabilidade externa. No dizer de Freitas e Prates,

> a abertura financeira não teve os efeitos benéficos propalados pelos seus defensores. Mas, em contrapartida, contribuiu para o aumento da vulnerabilidade externa do país ao estimular o crescimento da dívida externa securitizada e dos investimentos de portfólio, que compõem (ao lado da dívida externa bancária e do estoque de IED) o passivo externo bruto da economia brasileira. Esse passivo, por sua vez, gera um fluxo permanente de

[505] Não por acaso, como observam Freitas e Prates, no início do período 1994-2000 "as aplicações interfinanceiras de liquidez representavam a principal receita, todavia, ao longo do período, os bancos estrangeiros foram redirecionando suas aplicações para títulos públicos tornando-se os principais compradores nos leilões primários" FREITAS, Maria Cristina Penido; PRATES, Daniela Magalhães. A abertura financeira no governo FHC: impactos e conseqüências, *op. cit.*, p. 102.

[506] MACHADO, Gustavo Viana. *A burguesia brasileira e a incorporação da agenda liberal nos anos 90*, *op. cit.*, pp. 66-67.

[507] *Id.*, *ib.*, p. 68.

[508] *Id.*, *ib.*, p. 67.

> remessas de serviços fatores (juros e lucros e dividendos), que se tornaram o principal componente do elevado deficit em conta corrente do país[509].

Resultou, assim, do aprofundamento da internacionalização da economia brasileira, da criação dos expedientes para a valorização do capital financeiro, sobretudo internacional, um crescimento exponencial da dívida líquida do setor público, que, segundo Filgueiras,

> saiu de U$S 153 bilhões, em 1994, para quase U$S 1 trilhão ao final do terceiro ano do Governo Lula. Nesses últimos três anos foram pagos mais de U$S 400 bilhões de juros; apesar disso, seu valor absoluto só fez crescer e o seu valor em relação ao PIB reduziu muito pouco, em virtude, principalmente, do processo de revalorização do real a partir de 2003[510].

O crescimento exponencial da dívida pública em relação ao PIB, a partir do plano real indica, segundo Oliveira, que o crescimento interno, ainda que restrito, é inviável sem o aporte do "capital global" via sistema financeiro, isto é, indica, nas palavras do autor, que,

> a produção que se expressa no PIB requer outra metade de riqueza social virtual para sua sustentação, que somente se materializa via coerção do Estado. Dívidas do Estado, teoricamente, querem dizer que a produção de valor não pode ser sancionada pelo valor, isto é, o consumo e o investimento não podem se realizar e a dívida pública é uma forma de adiantamento do valor que não se realiza. Mas uma dívida externa pesada, como no caso brasileiro e da periferia latinoamericana em sua maior parte, significa dizer que a sustentação de uma realização do valor interno requer o capital externo global e esta é a nova forma do capitalismo financeirizado. Somadas as dívidas interna e externa chega-se a algo como 80% do PIB brasileiro, isto é, o adiantamento do valor do PIB requer uma massa quase igual para simplesmente manter a produção nos medíocres patamares do período FHC-Lula[511].

E para assegurar ao estado a sua capacidade de pagamento dessa dívida, o governo brasileiro, desde o início do Plano Real, cuidou de preservar os recursos da União, desvinculando-os das despesas determinadas pela Constituição, o que não foi, senão, mais uma forma de institucionalização da exclusão social, isto é,

---

[509] FREITAS, Maria Cristina Penido; PRATES, Daniela Magalhães. A abertura financeira no governo FHC: impactos e conseqüências, *op. cit*., p. 105.

[510] FILGUEIRAS, Luiz. "O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico", *in* BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*, *op. cit*., p. 195.

[511] OLIVEIRA, Francisco. "A dominação globalizada: estrutura e dinâmica da dominação burguesa no Brasil", *op. cit*., p. 279.

> a Desvinculação de Receitas da União (DRU[512]), permite desvincular 20% do montante total das receitas, possibilitando uma transferência crescente de recursos da população, que deveria ir para educação, saúde, previdência social, estradas etc, para o pagamento dos juros da dívida pública"[513].

Os aspectos aludidos, ainda que longe de tocarem na complexidade da liberalização financeira no Brasil, indicam que o deficit da balança comercial, que recrudesceu ao longo na década de noventa, foi uma das pontas do aprofundamento da internacionalização subordinada da economia brasileira, uma vez que a ele se agregaram outros deficit estruturais, com o agravante de que, nos momentos de estrangulamento das contas externas do país, foi possível lançar mão de uma política restritiva para reduzir o deficit na balança comercial, já que, ao inibir o crescimento da economia, foi possível reduzir as importações e, com efeito, os seus custos. O mesmo não pôde ser feito em relação aos demais deficit estruturais do país para os quais colaboraram a liberalização financeira e, de resto, o processo de internacionalização e desnacionalização da economia, que ampliaram os custos para remuneração do capital internacional. Ou seja, a margem de manobra dos gestores do capital restringiu-se ou, mesmo, desapareceu. Como explicam Freitas e Prates, a capacidade da "gestão macroeconômica doméstica"

> de influenciar o deficit em serviços fatores é nula, já que esse não depende do nível de atividades interno. As remessas de juros, lucros e dividendos dependerão do comportamento do passivo externo líquido do país – que corresponde ao passivo externo menos as reservas internacionais e os haveres externos dos bancos residentes. O indicador passivo externo líquido em porcentagem do PIB cresceu continuamente no período 1996/99, como reflexo tanto do aumento do estoque de IED e IEP[514] quanto da expansão do endividamento externo[515].

---

[512] DCU é apenas outro nome do antigo Fundo Social de Emergência (FSE), criado em 1994. Em 1996, foi aprovado o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, em 2000, foi criada a Desvinculação de Recursos da União (DRU), que vem sendo prorrogada, mantendo os 20%de toda a arrecadação tributária.

[513] FILGUEIRAS, Luiz. "O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico", *op. cit.*, p. 195.

[514] IED e IEP: investimento estrangeiro direto e investimento estrangeiro em portfólio, respectivamente.

[515] FREITAS, Maria Cristina Penido; PRATES, Daniela Magalhães. A abertura financeira no governo FHC: impactos e conseqüências, *op. cit*, p. 107.

3. Deficit estruturais da reinserção internacional subordinada

Não é o caso, aqui, de esquadrinhar o conjunto das contas externas do país, mas somente de destacar alguns aspectos relativos aos seus deficit estruturais de maneira a dimensionar um pouco mais o caráter subordinado da reinserção internacional da economia brasileira a partir dos anos noventa.

Viu-se que o crescimento da economia brasileira, durante os anos noventa, embora extremamente baixo, foi em grande parte impulsionado pelo forte afluxo de investimentos externos diretos. Porém esses novos investimentos acarretaram uma demanda crescente por divisas, tanto para custear as importações, crescentemente exigidas, sobretudo pelos setores controlados pelo capital externo, quanto para permitir que a mais valia apropriada internamente em real fosse realizada mediante a sua conversão em dólares remetidos ao exterior. Porém a balança comercial brasileira passou a acumular sucessivos deficit a partir de 1995, de sorte que as divisas obtidas por meio das exportações brasileiras foram inferiores ao volume necessário para custear a remessa de lucros e de juros das filiais estrangeiras e as despesas de importações de bens e serviços do conjunto da atividade produtiva. Assim sendo, configurou-se um movimento que incidiu negativamente na conta corrente do balanço de pagamentos do país, no âmbito da qual ainda operavam outras despesas, como as relativas a empréstimos destinados aos setores privado e público e aos juros pagos pelos títulos públicos e demais investimentos em portfólio. Dessa forma, o aprofundamento da internacionalização produtiva e da liberalização do mercado financeiro levou à maior dependência de recursos externos para administrar o balanço de pagamentos do país. Ou seja, no decorrer da década de noventa, como constata Carcanholo,

> a dívida externa cresceu 108%, o passivo externo liquido[516] 195,7%, o serviço da dívida externa (pagamento de juros e amortizações) 160%, o serviço do passivo externo (serviço da dívida mais remessa de lucros e dividendos) 132%, o estoque da dívida pública, entre 1994 e 1998, subiu 572%, e os juros pagos por essa dívida, no mesmo período , 415%[517] .

[516] Passivo externo bruto constitui-se pelo estoque da dívida externa bruta mais o estoque do investimento externo no país (direto ou portfólio). O passivo externo líquido, por sua vez, é "diferença entre o passivo externo bruto (...) e as reservas internacionais" PRATES, Daniela Magalhães. Os limites da inserção comercial da economia brasileira. *Economia política internacional: análise estratégica*, n. 1, julho/set, 2004, p. 22.

[517] CARCANHOLO, Marcelo Dias. "Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo Lula", *op. cit.*, p. 111.

Assim, se a liberalização financeira permitiu o crescimento dos empréstimos diretos, tanto do capital privado quanto do público, e ajudou a financiar a conta negativa das transações correntes, ela também provocou novos gastos futuros. Ou seja, conforme explica Carcanholo,

> Se, do ponto de vista do curto prazo, isto pode ser positivo, pois financia as contas negativas das transações correntes, implica a elevação do passivo externo líquido e, portanto, o crescimento do serviço desse passivo em momentos posteriores, o que significa também o aumento da necessidade do financiamento externo para o futuro[518].

Configura-se, assim, no dizer do autor, uma armadilha financeira das contas externas, isto é,

> o crescimento do deficit em transações correntes, colocado estruturalmente pelo processo de abertura externa, leva ao aumento do passivo externo em virtude da maior entrada de recursos para financiar aquele deficit. Entretanto, isso implica o maior pagamento do serviço desse passivo, o que volta a elevar o deficit da balança de serviços, gerando um circulo vicioso de endividamento externo[519].

De modo que o aumento da remessa de lucros e dividendos das empresas estrangeiras, tanto da esfera produtiva quanto da bancária e financeira, fez recrudescer as despesas nas contas externas do país[520], que compreendiam: as contas relativas aos deficit na balança comercial; as despesas decorrentes dos serviços que o Brasil tem no exterior (remessas de lucros e dividendos das empresas instaladas aqui nos diversos ramos da economia); o pagamento da dívida externa e ou do serviço da dívida; pagamento de empréstimos; pagamento de royalties (relativo a utilização de tecnologia estrangeira); pagamento de juros, entre outros[521].

---

[518] *Id., ib*., p. 119.

[519] *Id., ib*., p. 119.

[520] Segundo estudo do IPEA "Em 1995 e 2000, o saldo negativo da conta de transações correntes das ETs foi determinado pela saída de recursos na conta de rendas, que superou o saldo positivo da balança comercial de bens e serviços (...) Para ilustrar, em 2000, a balança comercial de bens e serviços das ETs foi superavitária em aproximadamente US 900 milhões, enquanto que a remessa de lucros, dividendos e juros de empréstimos intercompanhias foi de US$ 4.238 milhões; portanto o deficit de transações correntes das ETs foi de USS 3.339 milhões em 2000. Em 2005, o resultado de transações correntes das ETs foi positivo (7.118 milhões) devido ao extraordinário superavit da balança comercial, superior a US$ 18 bilhões", *in Inserção Internacional brasileira: temas de economia internacional*, IPEA, livro 3, vol 2, op. cit., p. 223.

Assim, os deficit estruturais acumulados durante o primeiro mandato do governo Cardoso foram os seguintes, segundo Filgueiras,

> o deficit da balança comercial acumulado (1994/1998) chegou a atingir US$ 23,7 bilhões, enquanto o deficit acumulado em transações correntes, no mesmo período, atingiu US$ 110 bilhões. Considerando-se apenas o ano de 1998, este último deficit foi de U$ 33,6 bilhões, correspondendo a 4,5% do PIB, quando em 1994 o mesmo era de apenas US$ 1,8 bilhão. Essa situação insustentável desembocou na desvalorização cambial de 1999, a partir da qual esses deficit iriam, então, se reduzir ano a ano[522].

Entre 1995 e 2001, o aumento líquido da dívida externa e dos demais passivos internacionais do país, medido pelos deficit acumulados no balanço de pagamentos em conta corrente, foi da ordem de US$ 180 bilhões[523].

4. O ciclo vicioso do financiamento dos deficit das contas externas

Na ausência de superavit comerciais suficientes, a economia tornou-se mais dependente de novos afluxos de capital externo para financiar o conjunto dos deficit, o que apenas os fez recrudescer, ao aumentar, no futuro, a remessa de juros e dividendos. Outrossim essa dependência agravou-se nos momentos de saída em massa de capital, como ocorrera durante as crises asiática e russa, da segunda metade da década de noventa, isto é, nos momentos em que foi preciso remunerar, num curto espaço de tempo, uma grande massa de capital[524], que queima boa parte das reservas existentes. Assim, o novo engate da economia brasileira na mundialização do capital – aprofundamento do controle do capital

---

[521] Conforme Paulo Passarinho, vice-presidente do CORECON-RJ, 2008. Disponível em: http://www.cofecon.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1318&Itemid=99

[522] FILGUEIRAS, Luiz. "O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico", *op. cit*., p. 192.

[523] Segundo o balanço feito por Batista Jr., em 2002, "a dívida federal em títulos (exclusive papéis na carteira do Banco Central) subiu de R$ 61,8 bilhões em dezembro de 1994 para nada menos que R$ 624,1 bilhões em dezembro de 2001. A dívida líquida do setor público como um todo (incluindo União, estados, municípios e empresas estatais), que era inferior a 30% do PIB em fins de 1994, alcança atualmente bem mais de 50% do PIB. As condições dessa dívida são bastante desfavoráveis. A maior parte dela é de custo elevado e prazo relativamente curto. Cerca de 80% da dívida federal em títulos é composta de papéis pós-fixados, com remuneração referenciada à taxa de juro de curto prazo, ou de papéis cambiais, indexados à variação da taxa de câmbio", BATISTA Jr., Paulo Nogueira. A vulnerabilidade externa da economia brasileira. *Estudos Avançados*. São Paulo, vol. 16., n. 45, maio/agosto, 2002.

[524] Grande massa de capital que, por diversas razões sai do país, ou para compensar as perdas sofridas naqueles mercados externos ou mesmo para se acautelar de um possível calotesai do Brasil.

externo nos âmbitos produtivo e financeiro - levou inevitavelmente à produção de deficit estruturais internos e externos e à drenagem automática via sistema financeiro de boa parte da riqueza gerada pelo país. Ou seja, na medida em que o movimento de entrada e saída de capital tornou-se irrestrito, a economia brasileira ficou ainda mais a mercê das oscilações e desígnios do capital internacional. Conforme Filgueiras,

> Essa permanente instabilidade –que acompanha o país desde a crise do México em dezembro de 1994 e que se evidenciou sucessivamente e de forma cada vez mais crítica, nas crises da Ásia em 1997, da Rússia em 1998, do próprio Brasil em 1999, da Argentina em 2001 e, de novo, do Brasil em 2002– está associada a uma grande dependência da dinâmica econômica brasileira para com o capital financeiro nacional e internacional, que se alimenta das altas taxas de juros pagas pelos títulos das dívidas interna e externa[525].

Desse modo, como já se fez menção, os gestores do capital podem, eventualmente, reduzir o deficit comercial por meio de políticas restritivas ao crescimento, mas não podem reduzir as despesas oriundas dos investimentos externos (diretos, em portfólio e de curto prazo) e do endividamento externo[526], e tampouco podem influir na internalização das turbulências do capital financeiro internacional.

5. Crise na balança de pagamentos e a desvalorização do real em 1999

Até 1999 os deficit estruturais da balança de pagamentos foram financiados pelos próprios fluxos de capitais estrangeiros que aportaram no país, tanto sob a forma de IED (direcionado em grande parte para a compra de ativos públicos e privados) quanto sob a forma de capitais financeiros e ou voláteis (mormente em títulos da dívida pública e ações nas bolsas de valores). Dessa forma, os saldos negativos na conta de transações correntes foram, segundo Filgueiras,

> financiados pela privatização de empresas públicas, aquisições e empresas nacionais por capitais estrangeiros e pelos fluxos internacionais de capitais

[525] FILGUEIRAS, Luiz. "O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico", *op. cit.*, p. 192.

[526] FREITAS, Maria Cristina Penido; PRATES, Daniela Magalhães. A abertura financeira no governo FHC: impactos e conseqüências, *op. cit*., p. 107.

> (superávits na conta de capital), equilibrando-se, deste modo, o seu balanço de pagamentos[527].

Todavia, na quadra de intensificação dos deficit estruturais do país, isto é, no contexto de agravamento das crises externas (asiática, em 1997, e russa, em 1998), aumentou a relevância dos fluxos de IEDs para o financiamento do deficit em conta corrente do país[528]. Isto é, se até 1997, período em que a economia brasileira apresentou taxas de investimentos maiores ante a média dos anos seguintes, os deficit comerciais e de serviços[529] foram financiados tanto pelos fluxos de IEDs quanto por investimentos externos em portfólio, em aplicações de curto prazo e por financiamentos e empréstimos externos, com as crises externas houve uma forte redução dessa segunda modalidade de investimentos externos, enquanto aumentaram os fluxos de IEDs, que financiavam "a totalidade do deficit em conta corrente", entre 1998 e 1999[530]. Porém, como tratado no capítulo anterior, os novos IEDs voltaram-se quase que exclusivamente para o mercado interno, pouco contribuindo para o crescimento das exportações, mas gerando despesas futuras com remessas de lucros e dividendos[531].

Ocorre que esse mecanismo de financiamento acabou se estrangulando com o desenrolar das crises asiática e russa e com novo ataque especulativo no ano seguinte, que provocaram grandes evasões de reservas internacionais e precipitaram a desvalorização do real, em princípio de 1999[532]. Vale registrar, aqui, a evolução e a composição, em parte volátil, das reservas internacionais ao longo da década de noventa. Segundo Lacerda,

> em meados de 1994, as reservas já atingiam US$ 40 bilhões, o que equivalia, na época, a cerca de dezoito meses de importações. Esse processo de crescimento das reservas cambiais, alimentado tanto pela relativa liquidez no

[527] FILGUEIRAS, Luiz, "O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico", *op. cit.*, p. 192.

[528] Transações correntes e saldo na balança de pagamento das contas correntes são expressões distintas que tratam das mesmas contas e operações.

[529] Serviços fatores: juros da dívida externa, remessas de lucros e dividendos; deficit com serviços não-fatores: turismo, fretes e outros.

[530] Aporte de IED no Brasil: em 1996, US$ 10.792; em 1997, US$ 18.993; em 1998,US$ 28.856; em 1999, US$ 28.578; em 2000, US$ 32.779; em 2001, US$ 22.457. Conforme LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando; HIRATUKA, Celio; SABBATINI, Rodrigo, "La Inversión Extranjera Directa en el Mercosur: el caso brasileño", *op. cit.*, p. 66.

[531] FILGUEIRAS, Luiz. *A história do plano real*, *op. cit.*, p. 162.

[532] Vale registro que, em poucos meses, o Brasil perdeu cerca de US$ 40 bilhões em reservas.

> mercado internacional quanto pelos elevados juros domésticos como fator de atratividade, se intensifica até a eclosão da crise no fim de 1998 e início de 1999. As reservas cambiais brasileiras, a essa altura, já atingiam US$ 75 bilhões, em grande parte formada por *hot Money*[533] .

Portanto, com as altas taxas de juros, oferta de privatizações, possibilidades de investimentos na infraestrutura foi possível financiar o crescimento e administrar os deficit em conta corrente com os fluxos de IEDs e em portfólio, porém, a sucessão das crises asiática e russa e a redução drástica das divisas internacionais - utilizadas pelo país para bancar seus compromissos em moeda estrangeira - tornaram impossível continuar protelando a desvalorização do real. Ou seja, conforme explicam Laplane e Sarti,

> as condições das finanças internacionais depois da crise da Rússia generalizou a percepção de que o deficit na Conta corrente do balanço de pagamento era insustentável. Dessa forma, a desvalorização cambial do início de 1999 tornou-se inevitável. A partir da desvalorização, o deficit comercial nos manufaturados foi decrescente até desaparecer em 2003[534].

Vale lembrar que a economia brasileira já vinha sofrendo um processo de desaquecimento desde a segunda metade de 1997, que se refletiu no desempenho da balança comercial, cuja queda foi mais significativa pelo lado das importações.Todavia, apesar da redução do deficit na balança comercial, as contas externas pioraram ao longo do ano seguinte. Como assinala Filgueiras,

> No fim de 1998, mesmo com o desaquecimento da economia ao longo do ano – com redução do PIB e taxas de desemprego recordes – com a ocorrência de um período deflacionário, as contas públicas e externas só pioraram e o país foi vítima de uma crise cambial prevista por economistas das mais variadas correntes de pensamento. (...) O crescimento do deficit na balança de serviços em 9,6% (...) mais do que compensou a queda da balança comercial, atingindo a casa dos U$ 28 bilhões (...) impulsionado pelo crescimento das remessas de lucros e dividendos em 23% e de juros de 16,4% [535].

---

[533] LACERDA, Antonio Correa de. Política econômica, reestruturação e vulnerabilidade da economia brasileira nos anos 1990. *Pesquisa & Debate*. São Paulo, volume 15, n. 1(25), 2004, p. 34.

[534] LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando. "Prometeu acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI", *op. cit*., p. 305.

[535] FILGUEIRAS, Luiz. *História do plano real, op. cit.,* p. 216.

Após o *default* que a Rússia aplicou à sua dívida, em 1998, houve o fechamento dos mercados internacionais de crédito e uma queda dos preços dos produtos exportados pelo Brasil, tanto dos básicos quanto dos semimanufaturados, fatos que sinalizavam a inevitabilidade da desvalorização do real. Porém, ainda em 1998, para tentar fechar as contas externas do país, o governo brasileiro fechou um acordo com o Fundo Monetário Internacional, Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Mundial, que foi acompanhado de uma política mais restritiva ao crescimento e, ao mesmo tempo, mais atrativa para os investidores externos. Essas intervenções consistiram basicamente nos seguintes pontos:

> i) um forte ajuste fiscal; ii) uma política monetária dura – as taxas de juros aumentaram novamente para aproximadamente 40% em meados de setembro –; iii) um pacote de ajuda externa – do FMI, organizações multilaterais e dos Tesouros dos países centrais – de US$ 42 bilhões; e iv) a manutenção da política cambial, tema esse considerado "tabu" pelas autoridades[536].

Essas intervenções, no entanto, não evitaram que o país sofresse novo ataque especulativo, que, ademais, foi alimentado pela ajuda financeira do fundo monetário. Não obstante, a nova evasão de divisas, em princípios do ano seguinte, 1999, levou a uma situação limite em que o país corria o risco de ficar sem reservas internacionais e decretar uma moratória externa[537]. Sendo assim, a saída foi a desvalorização do real, em janeiro de 1999, início do segundo mandato do governo Cardoso, quando o Banco Central deixou o câmbio flutuar, após um largo período da chamada apreciação da moeda nacional. A alteração do regime cambial foi acompanhada de uma desvalorização da moeda nacional de cerca de 50%[538].

---

[536] GIAMBIAGI, Fabio e AVERBUG, André. A crise brasileira de 1998/1999- Origens e conseqüências. *Texto para Discussão,* n.77, BNDES, Rio de Janeiro, 2000. Esses autores consideram que o FMI cometeu erros: o primeiro em relação aos limites impostos para as reservas antes da desvalorização;o segundo, em relação à demora em "restabelecer" as negociações com o país logo após a desvalorização, quando o dólar subia rapidamente;o terceiro erro foi deixar o dólar chegar novamente a R$ 2,00 sem revisar o Acordo para melhorar as condições de interferência do Banco Central, isto é, "sem revisar a permissão de gastar parte das reservas no mercado cambial".

[537] Priorizam-se, aqui, apenas os aspectos que mais afloravam naquele momento, sem adentrar no campo dos conflitos, tanto no interior do governo, com mudança do diretor do Banco Central, quanto nas especulações de um *default* da dívida interna *ala* Collor.

[538] Vale lembrar que a desvalorização do real foi ainda seguida por perdas das reservas internacionais.

6. As mudanças na política econômica após a desvalorização do real e a recomposição das frações do capital

A partir do acordo com o FMI[539], por meio do qual o Brasil receberia 41 bilhões de empréstimos, e da desvalorização do real, o país adotou, entre outras, as seguintes medidas: regime de câmbio flutuante, com intervenções sistemáticas do Banco Central; elevação do superavit primário; regime de metas de inflação; política fiscal mais rígida (a lei de responsabilidade fiscal) para obtenção de superavit primários, (fundamentalmente para pagar os juros da dívida pública); taxas de juros ainda mais elevadas (para conter a demanda e controlar a inflação); forte carga tributária[540]. Todavia, se essas medidas ofereceram as condições mínimas para a remuneração do capital externo e financeiro, não houve redução significativa dos deficit estruturais da economia brasileira[541], a despeito do baixo crescimento e do endividamento do setor público. Assim, já no final de 2000, era visível que a desvalorização do real não tinha sido suficiente para ajustar as contas externas, que continuaram sendo financiadas por investimentos externos diretos. E, no ano seguinte, com os indícios de retração da economia mundial, particularmente nos Estados Unidos, com as crises argentina e energética no Brasil, o país sofreu novo ataque especulativo e outro semelhante em 2002, no contexto das eleições presidenciais.

Ante o refluxo da economia mundial, o colapso dos preços das *commodities* no mercado internacional e a recessão na maioria dos países da América Latina, que reduziu as exportações das manufaturas brasileiras, o impacto da desvalorização do real sobre as exportações brasileiras foi limitado, tendo, inclusive, reduzido a venda nos segmentos intensivos em recursos naturais (agropecuária e alimentos/bebidas), mas em que pese a

---

[539] Em fevereiro de 1999, o Congresso acabou aprovando a proposta governamental de contribuição previdenciária de servidores públicos, incluindo os inativos. Foi assinado em março, novo compromisso com FMI no qual o país se compromete com meta de inflação e ajustes fiscais. O governo seguiu lançando títulos nos mercados internacionais e o Brasil voltou a receber fluxos externos diretos.

[540] FILGUEIRAS, Luiz. *História do plano real*, *op. cit*., p. 229, *Id*. "O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico", *op. cit.*, p. 192. Vale salientar que o aumento da arrecadação de impostos, que incide mais sobre os trabalhadores, não alterou a sua forma de distribuição, pois a maior parte continuou sendo destinada ao pagamento do serviço da dívida pública, que, como visto, remunera os grandes grupos.

[541] Vale registro de que "A Dívida Líquida do Setor Público saiu de U$S 153 bilhões, em 1994, para quase U$S 1 trilhão ao final do terceiro ano do Governo Lula. Nesses últimos três anos foram pagos mais de U$S 400 bilhões de juros", *Id*., "O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico", *op. ci.*, p. 195.

ampliação da participação de bens intensivos em tecnologia, desde 1997, a pauta brasileira manteve a sua concentração em *commodities*[542].

Dessa forma, os constrangimentos inerentes ao novo enlace da economia brasileira na mundialização do capital abordados acima não apenas se mantiveram como foram intensificados após a desvalorização do real em 1999.

Ressalte-se que a redução gradativa dos deficit comerciais, a partir de 1999 até a sua reversão em 2002, foi, em grande medida, decorrente da desaceleração da economia brasileira, que, inclusive, antecedeu a desvalorização do real. A economia cresceu somente 0,1% em 1998; 0,8% em 1999, vivenciou uma isolada recuperação em 2000, de 4,4%, e seguiu com crescimento de apenas 1,5%, em 2001, de 1,51%, em 2002 e de 0,5, em 2003, sendo impulsionada somente em 2004 pela nova conjuntura internacional. Portanto, a redução dos deficit comerciais deve-se não apenas à desvalorização do real mas também à redução das importações em todos os setores, inclusive nos de bens de capital, que acompanhou o refluxo da economia brasileira e mundial.

Todavia, apesar da desvalorização do real, da drástica redução do crescimento econômico na primeira metade da década de noventa e da queda significativa do deficit da balança comercial, os deficit estruturais da economia mantiveram-se elevados durante todo o segundo mandado do governo FHC, notadamente na balança de renda e de serviços. Segundo Filgueiras,

> enquanto a conta de serviços encerrou o ano de 2002 com um deficit de US$ 5,1 bilhões – praticamente metade do deficit de 1998 -, a conta de renda, embora reduzindo seu deficit em relação a 2001, permaneceu com o mesmo deficit obtido em 1998- antes da mudança do regime cambial- qual seja, US$ 18,2 bilhões[543].

Nesse sentido, a desvalorização do real apenas contornou uma situação limite da economia brasileira, naquele momento, para seguir remunerando o capital externo. Não removeu, portanto, as bases e mecanismos pelos quais foram produzidos os seus deficit estruturais: a dependência estrutural por importações e os deficit da conta de serviços e de renda do país, oriundos, como já se fez menção, do processo de reestruturação produtiva da

---

[542] CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX, op. cit.*, p. 386.

[543] FILGUEIRAS, Luiz. *História do plano real, op. cit*., pp. 243-244.

economia e da natureza dos investimentos externos, tanto sob a forma produtiva, que reforçou a tendência importadora dos investimentos, quanto sob a forma de empréstimos, financiamentos e investimento em portfólio, que, no dizer de Filgueiras, "alimenta a rolagem e o crescimento da dívida pública"[544]. Dessa forma, a desaceleração da economia, a desvalorização do real e as políticas restritivas que a acompanharam, como a meta de superavit fiscal, não foram suficientes para reduzir os deficit na conta de serviços e de renda do país, posto que, conforme explica o autor,

> Essa maior resistência da conta de serviços e rendas em reduzir o seu deficit, comparativamente à balança comercial, está muito associada à natureza do investimento direto estrangeiro direcionado ao Brasil nos últimos anos. (...) "as empresas com controle estrangeiro passaram a responder por parcela maior do grande deficit externo gerado pelo país. Em 2000, para um deficit total em transações correntes de US$ 24,3 bilhões (...) o deficit das empresas controladas pelo capital estrangeiro atingiu US$ 14,9 bilhões (...) o correspondente a 61,4%. (...) O maior desequilíbrio decorreu de um substancial aumento de seu deficit comercial ao lado de maiores pagamentos líquidos de juros e royalties"[545].

Não vem ao caso prosseguir com a especificação do desempenho desses e de outros deficit das contas da economia brasileira mas assinalar que, devido ao padrão de acumulação e inserção internacional subordinada, a economia brasileira, doravante mais diretamente susceptível às crises e oscilações internacionais, seguiu dependente de fluxos externos para financiar o balanço de pagamentos que fizeram recrudescer a dívida pública[546].

Em outras palavras, mantida a condição subalterna do capitalismo brasileiro, ainda que o deficit comercial pudesse ser minorado pela queda da produção, uma vez que, como se viu, qualquer retomada do crescimento incidia sobre o saldo da balança comercial[547], a remuneração do capital internacional continuou impondo a necessidade de divisas, isto é, segundo Filgueiras,

> Tal remuneração não pode ser garantida apenas através da realização, por parte do setor público, de elevados superavit fiscais primários. É necessário que esses recursos, denominados em moeda nacional (real), possam ser

[544] *Id., ib.*, p. 243.

[545] *Id., ib.*, p. 246.

[546] *Id., ib.*, p. 257.

[547] *Id., ib.*, p. 232.

> trocados por dólares, para que sejam remetidos à circulação internacional de capital[548].

De modo que, de acordo com esse padrão de inserção internacional, a saída para contornar esse problema de fundo, que não implicasse em baixo crescimento ou recessão e descontrole das contas externas, só poderia advir da geração de divisas via ampliação significativa das exportações. Conforme Miranda,

> Crescimento sustentável a longo prazo requer que as exportações sejam capazes de gerar as divisas necessárias para financiar importações compatíveis com os níveis de investimento e consumo necessários à manutenção do pleno emprego. Em grandes economias não exportadoras de capital, o superavit do balanço comercial é a única fonte endógena das divisas necessárias ao crescimento sustentável. É por essa razão que, tradicionalmente, no Brasil, a restrição de divisas sempre teve influência decisiva na definição de suas políticas cambial, comercial e industrial[549].

Ou seja, os superavit fiscais primários, que acompanharam a desvalorização do real, não foram suficientes para debelar, por exemplo, a dívida pública que continuou crescendo, de modo que as intervenções, em princípios de 1999, somente contornaram uma situação limite, evitaram o descontrole sobre o balanço de pagamento, por meio do baixo crescimento econômico, inferior ao período de valorização cambial, e fundamentalmente, do aumento brutal do desemprego e, consequentemente, da redução da renda e consumo internos, que marcaram os anos que seguiram a mudança cambial. Nesse sentido, convém lembrar da ampliação da exclusão social, da precarização das condições de trabalho e, pois, recrudescimento da superexploração da força de trabalho, aspecto este que será retomado mais adiante. Como assinala Martins,

> Durante o período expansivo, o câmbio se valoriza pela entrada de capitais. O resultado é a diminuição do superávit comercial e sua tendência para o deficit que conduz à necessidade de novos ingressos de capitais para financiá-los. Na eclosão da crise, quando predomina a saída de capitais, o câmbio se desvaloriza e gera saldos comerciais, mas também o aumento do endividamento externo e dos encargos fatoriais da conta corrente que são pagos em dólar. Como os movimentos de capitais são mais dinâmicos que o comércio internacional, o câmbio por si só não será suficiente para gerar os superavit necessários para financiar os deficit em fluxos de capital. Torna-se necessário aprofundar a superexploração do trabalho. A retomada da

[548] *Id*. "O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico", *op. ci*, p. 192.

[549] MIRANDA, José Carlos. Abertura Comercial, Reestruturação Industrial e Exportações Brasileiras na Década de 1990, *op. cit.*, p. 8.

> expansão e das entradas de capital implica na valorização do câmbio e coloca em questão o superávit comercial e a sustentabilidade do crescimento econômico[550].

Vale lembrar, ainda, conforme Almitrano, que o crescimento moderado da economia, durante o período de 1994-1998, teve um impulso interno em decorrência da estabilidade inflacionária e do aumento das importações, que ensejaram aumento do consumo em geral e novos investimentos, embora, como já se fez menção, a formação bruta de capital fixo tenha sido inferior ao crescimento das importações. O período que se abriu com a desvalorização do real veio na esteira da retração do mercado interno, de modo que os novos investimentos foram puxados direta ou indiretamente pelo crescimento das exportações (num primeiro momento, como efeito da desvalorização do real e, num segundo momento, a partir de 2002, como efeito da retomada da economia mundial) e acompanhados de uma maior intervenção do estado baseada em uma "política de desenvolvimento de corte estritamente liberal, voltada para os direitos de propriedade e para a minimização das assimetrias de informação e das 'falhas de governo'"[551] que não inflecte, mas reforça, conforme o autor, o padrão de desenvolvimento do primeiro momento, assentado na especialização produtiva da indústria. Não por acaso o melhor desempenho, entre 1999 e 2002, esteve a cargo da agropecuária e indústria extrativa, de modo que o crescimento das exportações, a partir de 1999, somente "reforçou as vantagens comparativas já existentes" no país[552].

É importante destacar, todavia, que, a partir da crise de 1999, se não havia inflexão substantiva em relação ao período anterior, ocorreu uma reorientação na política econômica, a fim de ampliar a obtenção de divisas e reduzir as importações, que, na prática, *significaram, entre outros, uma recomposição ou início de recomposição das frações do capital a favor do setor exportador*. Convém registro de que, ao menos até 1996, o governo considerava que o fluxo de capital externo no país, sobretudo sob a forma de investimento direto, permitia uma situação equilibrada entre os setores produtivos voltados para o mercado interno e externo, e não geraria a necessidade de criação de mega-superavit comerciais[553]. Todavia, os

---

[550] MARTINS. Carlos Eduardo. "O pensamento latino-americano e o sistema mundial", p. 193. http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/becas/critica/C03CMartins.pdf.

[551] AMITRANO, Claudio Roberto. "O modelo de crescimento da economia brasileira no período recente: condicionantes, características e limites", *op., cit,* p. 240.

[552] *Id., ib*., p. 240.

[553] Como Cardoso declarou durante entrevista em 1996, ao ser questionado sobre a correção do câmbio: "a balança está equilibrada. Quer dizer, o problema é que você não tem mais necessidade de gerar mega-superavit. Você tem um fluxo grande de capital (...). E as reservas estão mudando de qualidade (...). Então, havendo

constrangimentos inerentes à reestruturação produtiva e à inserção internacional impuseram, como em outros momentos da trajetória do capitalismo brasileiro, a reativação de instrumentos que beneficiaram o setor exportador:

> Após a crise externa de 1999, houve uma maior ênfase no apoio às exportações, principalmente por meio da oferta de financiamento doméstico compatível com as condições internacionais e da progressiva eliminação de impostos e taxas que afetavam sua competitividade. No caso do setor agropecuário, foi oferecido financiamento em condições especiais para promover o investimento em máquinas e equipamentos agrícolas, tratores, colheitadeiras, etc. no âmbito do Programa Moderfrota, do BNDES. Foram também estabelecidos fundos para o financiamento das atividades de inovação (fundos setoriais de desenvolvimento científico e tecnológico), a partir de contribuições do setor privado. Em todos esses casos foram definidas como necessárias para corrigir distorções tributárias ou nas condições de financiamento oferecidas aos produtores nacionais (nivelar o campo de jogo)[554].

Tais medidas de apoio ao setor exportador, aliadas à desvalorização do real, não foram suficientes para alavancar, de forma expressiva, as exportações, que cresceram moderadamente, mas foi esse impulso externo o responsável pelo crescimento moderado da economia nos dois primeiros anos do segundo mandato de Cardoso, já acossado pelo refluxo da economia mundial e pelas crises argentina e energética interna.

Vale observar que os mecanismos de estímulos dados aos setores exportadores a partir de 1999 - e aperfeiçoados pelos governos seguintes (2003-2010)[555] - inscrevem-se naquele processo de esgotamento das condições de financiamento do crescimento e de remuneração do capital internacional, que impeliu a reacomodação das frações burguesas no país, de sorte que o impulso para a retomada expressiva do crescimento só poderia advir de novas condições externas, que, de fato, iriam se pôr especialmente a partir de 2004, quando, então, a economia brasileira passou a vivenciar fases mais expressivas de acumulação, impulsionada, fundamentalmente, pelo crescimento da demanda internacional por

---

reservas estáveis, não é preciso tanta preocupação com a balança comercial, embora tenha que haver alguma". Em que sentido? Não por meio da antiga farra cambial que favorecia os exportadores e os grupos monopolistas industriais, mas mantendo a economia aberta, garantindo a produtividade e incentivando as exportações por meio da desoneração de impostos e outras formas de financiamento, e não permitindo que a taxa de crescimento ultrapasse os 4% e 5%. *In* Estamos reorganizando o capitalismo brasileiro. Entrevista de Fernando Henrique Cardoso com Brasilio Sallum Jr., *op. cit.*, p. 23.

[554] LAPLANE, Mariano. "Políticas de competitividade no Brasil e seu impacto no processo de integração no MERCOSUL", Cepal, 2005, p. 10. Disponível em: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/23855/DocSerieW3.pdf

[555] *Id., ib.*

commodities. Ou seja, o aprofundamento da internacionalização subordinada da economia brasileira, ao longo da década de noventa, exacerbou uma dinâmica de acumulação que, ao se processar, gerou (em decorrência dos seus predicados: incompletude do capital/inserção internacional subordinada) constrangimentos que se interpuseram à sua continuidade, exceto se ocorresse um novo impulso externo que, por exemplo, demandasse exportações brasileiras, fonte geradora de divisas, que financiassem as atividades produtivas e remunerassem o capital financeiro, mormente o internacional.

É precisamente ao que se assistiu na década seguinte com a retomada do crescimento da economia mundial e a ampliação da demanda de produtos brasileiros, notadamente de *commodities*, que foram determinantes para o crescimento da economia brasileira e para o acúmulo de superavit na balança comercial, cuja magnitude levou ao crescimento das divisas internacionais, a despeito do crescimento das importações que acompanhou a retomada do crescimento da economia brasileira. Nessa direção, convém registrar, o fortalecimento a que se assistiu, a partir de 2003, das frações exportadoras, industrial e especialmente daquelas vinculadas ao agronegócio, que foram, conforme destacam Filgueiras e Pinheiros, incorporadas ao "bloco de poder dominante", como frações dirigentes, já a partir da crise de 1999. Esse bloco, até então dominado pelo capital financeiro, teria sido obrigado a incorporar as frações exportadoras[556] "absoluta necesidad de consolidar"[557] o "modelo liberal periférico", (o padrão de acumulação e inserção internacional que se estruturou no Brasil na década de noventa), reduzindo a "vulnerabilidade externa", que, todavia, argumentam os autores, estava longe de ser reduzida ou superada, dada a continuidade do caráter passivo da inserção internacional do Brasil e do refluxo da economia mundial, a partir de 2008, que ameaçava os saldos positivos da balança comercial do país. Não é o caso, aqui, de prosseguir com a avaliação desses autores sobre o governo Lula, mas registrar, por ora, as suas explicações para a ênfase que se deu ao setor exportador, a partir de 1999:

---

[556] Incorporação essa não isenta de conflitos com as demais frações do bloco, especialmente dos setores industriais que necessitam de um cambio desvalorizado. Nesse sentido, a política cambial e de juros do país tem, essencialmente, uma conotação política, uma vez que incide diretamente sobre os diversos interesses das frações burguesas no Brasil, isto é, taxas de juros elevadas atraem o capital externo e interessa ao setor financeiro, enquantovalorização cambial favorece os setores produtivos mormente demandantes de bens intensivos em tecnologia, mas prejudica os setores exportadores.

[557] FILGUEIRAS, Luiz; PINHEIRO, Bruno Rodrigues. "Bloque de poder dominante y vulnerabilidad externa de la economía brasileña", *in* BASUALDO, Eduardo; ARCEO, Enrique. *Los condicionantes de la crisis en América Latina*. *Inserción internacional y modalidades de acumulación.* CLACSO, Buenos Aires, agosto de 2009, p. 194. Disponível em: http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/arceo/09filgue.pdf 2009.

> Desde el punto de vista de la articulación de las diferentes fracciones del capital, puede verse conclaridad que los grandes capitales internacionales presentes en Brasil, independientemente de la forma asumida por sus inversiones (directas o encartera), necesitan, de forma crucial, de las exportaciones de los sectores ligados al *Agro-Business* (compuesto principalmente de empresas nacionales) para obtener los dólares necesarios para sus remesas al exterior. En el caso del capital financiero esta dependencia es todavia mayor, pues ese sector no le generan divisas al país, salvo las ganancias marginales que los bancos nacionales remiten del exterior a Brasil[558].

O presente capítulo procurou evidenciar o conjunto de mecanismos por meio dos quais se objetiva a inserção internacional da economia brasileira e que reproduz diversos constrangimentos à acumulação interna e à remuneração do capital internacional, sobretudo financeiro, desde o deficit estrutural da balança comercial e os seus efeitos na balança de pagamento do país até os demais deficit provenientes da intensificação do controle externo sobre a estrutura produtiva e financeira do país, que, por sua vez, também incidem sobre a balança de pagamentos. Desse quadro esboçado, é possível concluir que os constrangimentos produzidos na década de noventa, se exigiram, especialmente no contexto de estrangulamento das contas externas ao final da década, maiores compromissos do país com o capital internacional, não chegaram a produzir impasses. Ou seja, a partir de 1997, os constrangimentos foram contornados pelo baixo crescimento econômico, pelo aumento do endividamento externo e por um conjunto de medidas que garantiram a continuidade de sua remuneração, entre elas, aquelas intervenções mais favoráveis ao setor exportador, que, por sua vez, foram potencializadas, finalmente, pela recuperação da economia mundial puxada pela ampliação de demanda por *commodities* agrícolas e industriais, sendo que, em todo esse processo, foram reiterados os mecanismos da conciliação subordinada do capitalismo brasileiro que permitiram a drenagem externa do excedente produzido internamente.

Convém, agora, demarcar ou, ao menos, aproximar-se da recomposição das forças burguesas no Brasil em meio ao processo de liberalização e de desregulamentação da economia brasileira e da inserção internacional.

7. Ruptura do tripé do capitalismo brasileiro: hegemonia do capital externo

A liberalização e a desregulamentação da economia, acompanhadas da expansão dos investimentos externos diretos em diversos setores produtivos e comerciais, provocaram

[558] *Id*.,*ib*., p. 211.

inúmeros processos de falência de empresas locais e, como foi observado, especialmente no capítulo I deste trabalho, um amplo movimento de fusões e aquisições de empresas, movimento esse que beneficiou os grandes grupos empresariais e, especialmente, o capital estrangeiro[559], de modo que se constata um duplo movimento de concentração e desnacionalização[560] na economia brasileira.

Nessa quadra, grandes empresas de capital nacional[561]foram apropriadas pelo capital estrangeiro, enquanto outras empreenderam uma nova fase de associação com este, por meio da qual buscaram ampliar os recursos, internalizar tecnologia e assimilar *know-how*[562]. **S**egundo Diniz, o processo de reestruturação do setor produtivo, no Brasil, deslocou as antigas lideranças empresariais ligadas ao chamado período desenvolvimentista, como José Mindlin (Metal Leve) Abrahan Kasinski (pioneiro na produção do autopeças no Brasil), Celso Varga (freio Vargas), Hugo Etchnique, Felipe Arno, Sérgio Prosdócimo e Paulo Villares, entre outros[563]. As frações sobreviventes reestruturaram-se, diversificaram as suas atividades e empreenderam novas formas de associação com o capital estrangeiro[564]. A Associação brasileira para o desenvolvimento da indústria de base (ABDIB), por exemplo, - que

[559] Vale destacar o avanço e o controle do capital externo nos segmentos eletroeletrônicos, de higiene, de limpeza, automotivo, de informática, de telecomunicações, de mecânica, farmacêutico, de alimento e bebidas, de plástico, de borracha, de bens de capital, de autopeças, alimentos, bebidas, de siderurgia e metalurgia como também nos setores exportadores de *commodities* naturais. Conforme DINIZ, Eli. *Empresário, Estado e Democracia: continuidade e mudança entre os governos Fernando Henrique e Lula*, *op. cit.*; Gonçalves, R. *Globalização e desnacionalização*, *op. cit.*

[560] DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato R. Empresariado e estratégias de desenvolvimento, *op. cit.*; FILHO, Nelson S.; SILVA, Carla Souza. "As Grandes Empresas nos Anos 90: Respostas Estratégicas a um Cenário de Mudanças", *op. cit.*, p. 406.

[561] Como Metal Leve, Lacta, Refrigeração Paraná, Supermercado Bompreço, Cofap, Agroceres, Grupo Renner e os bancos Nacional/Excel, Garantia, Bamerindus e Real

[562] FILHO, Nelson S.; SILVA, Carla Souza. "As Grandes Empresas nos Anos 90: Respostas Estratégicas a um Cenário de Mudanças", *op. cit.*, p 385 e Gonçalves, R. *Globalização e desnacionalização*, *op. cit.*, p. 142.

[563] Grupos como Villares, Bardella, Mindlin, expressão da burguesia nacional, que, no dizer de Oliveira, consubstanciava, "pela primeira vez na história brasileira", a internalização da "geração do progresso técnico". OLIVEIRA, Francisco. "A dominação globalizada: estrutura e dinâmica da dominação burguesa no Brasil", *op. cit.*, p. 270.

[564] O grupo Vicunha, por exemplo,"partindo dos setores têxtil e de vestuário, num curto espaço de tempo, assumiu a direção de um complexo nas áreas de portos, ferrovias e energia, tornando-se presidente dos conselhos da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), da Light e da Vale do Rio Doce. Neste caso, o aproveitamento das condições abertas pela nova conjuntura traduziu-se no êxito da formação de um conglomerado diversificado. Para este empresário dos novos tempos, o futuro do capitalismo no Brasil implicaria o aprofundamento do modelo em implantação, com maior inserção externa e uma articulação mais intensa com o capital internacional", DINIZ, Eli. *Empresário, Estado e Democracia: continuidade e mudança entre os governos Fernando Henrique e Lula*, *op. cit.*, p. 16.

congregava, desde a sua fundação, em 1955, grupos estrangeiros[565], mas mantinha o controle da entidade pelos grupos nacionais, e em cujas fileiras despontaram lideranças de viés nacionalista (como Bardela), que chegaram a apoiar o II PND do governo Geisel -, alterou o seu nome para Associação Brasileira da Infraestrutura e da Indústria de Base[566] e, ao final da década de noventa, segundo Diniz, essa entidade "já abrigava grupos europeus e norte-americanos, como a Shell e a Exxon, a argentina YPF ou a Asea Brown Boveri", cujos ativos, no mundo, permitiam "aos sócios brasileiros amplas chances de expansão de seus negócios"[567].

Essas acomodações da burguesia brasileira ocorreram no processo de reestruturação produtiva e de avanço do capital estrangeiro, que seguiu ampliando o seu controle tanto nos segmentos mais dinâmicos da indústria quanto nos mais rentáveis da economia brasileira– como o de *commodities*, de serviços e de comercialização[568]. Não por outra razão, o grau de concentração da produção no país foi maior nos segmentos de capital e tecnologia – nos quais havia maior presença estrangeira - que nos setores intensivos em trabalho, em que ainda sobreviviam empresas nacionais[569].

Todavia, todas essas mudanças, que levaram a uma recomposição e acomodação das frações burguesas, a favor dos grupos monopólicos nacionais e, sobretudo estrangeiros, não implicaram, evidentemente, em nenhum momento, rupturas com o governo Cardoso, que

---

[565] A associação foi fundada pela agremiação de Aços Villares S/A, Bardella S/A – Indústrias Mecânicas, Companhia Brasileira de Construção Fichet, Companhia Brasileira de Material Ferroviário, Indústria Mecânica Cavallari S/A e Máquinas Piratininga e, logo depois, por Indústria Brasileira de Embalagens S/A, Arno S/A, Indústria Dínamo - Elétrica do Brasil S/A, General Elétrica S/A e S/A White Martins. Após 1964, o quadro de associados da ABDIB mais que duplicou, congregando, em 1978, mais de oitenta empresas. Conforme, BRANDÃO, Rafael Vaz M. ABDIB e a Política Industrial no Governo Geisel (1974-1979), *op. cit.*

[566] "Até 1995, a Abdib reunia, principalmente, empresas de bens de capital sob encomenda e indústrias de base. A partir de então, passou a contar também com a participação de empresas investidoras, operadores e concessionárias públicas e privadas de infraestrutura. Atualmente, cerca de 144 grupos empresariais fazem parte da Abdib. Em 2010, a contribuição desses grupo para o produto interno bruto brasileiro foi R$ 565 bilhões (quase 15% do PIB)". http://pt.m.wikipedia.org/wiki/Associa%C3%A7%C3%A3o_Brasileira_da_Infraestrutura_e_Ind%C3%BAstrias_de_Base.

[567] DINIZ, Eli. *Empresário, Estado e Democracia: continuidade e mudança entre os governos Fernando Henrique e Lula*, *op. cit*., p. 17.

[568] LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando; HIRATUKA, Celio; SABBATINI, Rodrigo, "La Inversión Extranjera Directa en el Mercosur: el caso brasileño", *op.cit*., p. 24.

[569] MOREIRA, Maurício Mesquista. "Estrangeiros em uma economia aberta: impactos recentes sobre produtividade, concentração e comércio exterior", *op. cit*., p. 351. Entre 1991-1997, já se observava que cerca de 96% das empresas de eletroeletrônica era estrangeiras.

levava a cabo as perspectivas de desenvolvimento e modernização do conjunto das frações burguesas, ainda que não as contemplasse de igual modo.

No acompanhamento do empresariado brasileiro feito por Diniz e Boschi, que priorizam os esquemas de representatividade político-institucional do empresariado na sua relação com o estado, constatam-se a ausência de divergências de fundo em relação ao governo e apenas manifestações de insatisfações a respeito da forma e da intensidade do processo de liberalização e desregulamentação da economia, especialmente pelos setores mais diretamente atingidos. Isto é, de modo geral, houve um consenso, no dizer da autora, entre as principais lideranças e entidades do empresariado brasileiro em relação à política de estabilização econômica e apoio à agenda governamental, apenas com manifestações críticas em relação

> ao ritmo e à forma de implementação dessas reformas. Os erros de execução foram causados, segundo os empresários, pelas dificuldades enfrentadas pelas empresas brasileiras, submetidas a uma profunda reestruturação sem o respaldo de políticas governamentais eficientes, capazes de conduzir a uma adaptação equilibrada e gradual. Essa lacuna explicaria o impacto destrutivo sobre o setor industrial, o qual se manifestou por inúmeros indicadores. Fechamento de empresas, falências, associações e fusões com empresas estrangeiras, queda substancial do nível de emprego na indústria, desarticulação de cadeias produtivas já consolidadas (como a cadeia eletroeletrônica), ampla desnacionalização da economia, tudo isso foi apontado como as principais consequências da abertura descontrolada e do aumento da vulnerabilidade externa da economia, principalmente entre 1995 e 1998, sobressaindo, entre os setores mais afetados,as indústrias têxtil, de máquinas e equipamentos, de autopeças e de produtos eletrônicos[570].

Mas, ao final dos anos noventa, justamente no momento em que o governo se viu compelido a recrudescer as políticas restritivas e a desvalorizar o real, intensificaram-se as divergências tanto no âmbito do governo - entre a corrente liberal desenvolvimentista[571] e a de orientação ortodoxa - quanto no meio empresarial. Segundo Diniz, já no processo de reeleição de Cardoso, o empresariado industrial colocou na ordem do dia a necessidade de priorizar uma política industrial.

> A postura crítica foi liderada por duas importantes organizações empresariais –Fiesp e Iedi (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial) – e por um grupo recém-constituído, integrado por oito organizações

[570] DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. Empresariado e estratégias de desenvolvimento, *op. cit*., p. 25.

[571] Na qual se destacou o ministro das comunicações Luiz Carlos Mendonça de Barros.

> empresariais – Movimento Compete Brasil –, delineando-se pela primeira vez um esforço de resistência conjunta. A despeito das diferenças de cada um desses segmentos, havia convergência de opinião quanto à redefinição de prioridades a favor da retomada do desenvolvimento e à adoção de uma política industrial que ajudasse a revitalizar a indústria brasileira[572].

De forma que o crescimento pífio da economia brasileira, as turbulências financeiras, o refluxo do capital internacional subsequente, a incapacidade de alguns setores de se adequarem ao processo de reinserção da economia brasileira, o descontentamento em relação aos juros excessivos, entre outros fatores, levaram o empresariado brasileiro, especialmente no âmbito da Fiesp, em 1998, a recrudescer as críticas à prevalência do setor financeiro em detrimento do setor produtivo e a reivindicar uma "isonomia para a empresa nacional", críticas essas que intensificaram as divergências no interior da base de sustentação do governo Cardoso, durante todo o seu segundo mandato, traduzidas pela dicotomia ortodoxia e desenvolvimentismo[573], tal que se processou, segundo Diniz, "uma erosão da coalizão neoliberal". Segundo a autora, as entidades empresariais avaliavam que a política econômica até então vigente havia favorecido o capital financeiro em detrimento da indústria, de sorte que propugnavam uma participação maior deste setor junto ao governo na elaboração de um projeto de longo prazo para revitalização da indústria[574]. As crises externas que desembocaram na desvalorização do real e as políticas restritivas adotadas a partir de então deslocaram as posições desenvolvimentistas no interior do governo a favor dos segmentos mais liberais[575], todavia, as entidades empresariais, Fiesp, CNI e Iedi, continuaram propugnando, até o final do governo, uma política de retomada do desenvolvimento industrial e de fortalecimento do comércio exterior para os quais seriam necessárias políticas de desenvolvimento tecnológico e de proteção à indústria local. De modo geral, segundo Diniz e Boschi,

> a ênfase de três propostas formuladas pela CNI, Fiesp e pelo Iedi no primeiro semestre de 2002 centrou-se na urgência da adoção de uma política industrial consistente de estímulo às exportações e à substituição competitiva de importações, de forma a reduzir o deficit da balança comercial, como uma

[572] *Id., ib*., p. 25.

[573] DINIZ, Eli. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais, op. cit*.

[574] DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. Empresariado e estratégias de desenvolvimento, *op. cit*.

[575] Basta lembrar que foram mantidas as figuras representativas do capital financeiro, como Pedro Malan, Gustavo Franco e Armínio Fraga, enquanto aquelas que representavam o chamado desenvolvimentismo, como Sérgio Mota, Luis Carlos Mendonça de Barros e José Serra eram marginalizadas.

> série de efeitos em cadeia, como a criação de capacidade tecnológica, produção de bens de alto valor agregado, aumento de produtividade e expansão do emprego na indústria[576].

Entre as preocupações expressas pela CNI, destacava-se a necessidade de corrigir "as distorções introduzidas pelo processo de abertura" e de formular uma política de inovação tecnológica, a favor da qual surgiu, em 2002, no seio da Abimaq, a Sociedade Brasileira Pró-inovação Tecnológica. Já a Fiesp voltou-se para a ampliação da inserção internacional dos grandes grupos empresariais. Não é o caso de esmiuçar as propostas que surgiram no meio empresarial durante o segundo governo Cardoso, mas de observar que a patente preocupação do empresariado brasileiro em reivindicar uma maior atenção ao setor industrial manifestou-se com maior intensidade não só por conta do momento de maior adversidade da economia brasileira, ao final dos anos noventa, mas também em decorrência da necessidade de se acautelar ante a uma eventual rodada de liberalização que se divisava com a Alca (Área de livre comércio das Américas), em 2001, especialmente nos termos delineados pelos Estados Unidos.

O fato é que não houve divergências substanciais das elites empresariais em relação à estratégia de abertura e de reinserção internacional do Brasil, contudo, dada a natureza compósita da burguesia e da sua ampla e profunda reacomodação - que subtraiu ainda mais as suas frações menores e intensificou a concentração do capital e a concorrência entre os extratos monopólicos - não poderia haver uma reação homogênea das elites brasileiras nem em relação ao próprio processo de liberalização, no qual ainda se divisava a integração hemisférica, nem em relação à crise, posto que os momentos de penúria econômica foram precisamente aqueles em que os setores privados mais se engalfinharam para escapar dos seus prejuízos. É natural, pois, que fossem refratários às políticas de contenção do governo quando estavam ansiosos por uma nova rodada de acumulação. Por outro lado, como se viu na seção anterior, os constrangimentos postos pelo processo de inserção internacional levaram a uma acomodação, não isenta de conflitos, das frações burguesas a favor dos setores exportadores, acomodação essa que garantiu a hegemonia do capital estrangeiro.

De todo modo, com a redução drástica das atividades produtivas do estado, com o desaparecimento de estruturas produtivas estritamente nacionais, com o aprofundamento da associação subordinada com capital externo, rompeu-se o antigo tripé que sustentara o capitalismo brasileiro, em cujo rastro se consolida a hegemonia do capital internacional.

---

[576] DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. Empresariado e estratégias de desenvolvimento, *op. cit.*, p. 27.

É certo que a liberalização e o processo de reestruturação produtiva da economia brasileira, que ensejaram o aprofundamento das importações, também fomentaram o campo de negócios para as elites locais, em "segmentos voltados à comercialização ou assistência técnica de produtos importados", conforme aponta pesquisa de Machado[577]. Tratar-se-ia, segundo este autor, do ressurgimento, com nova roupagem, da "velha tradição colonial das burguesias 'compradoras', as quais multiplicam seus negócios em torno da importação de sofisticados produtos" e de um retrocesso no processo anterior de constituição da burguesia industrial nacional, que já mantinha posição secundária em relação ao capital internacional. A emergência desses novos segmentos é mais um exemplo da estreiteza do espaço que era reservado às elites locais, que, longe de se incomodarem, viam, nessa "mera intermediação dos negócios do capital internacional", apenas mais um espaço de valorização[578].

De sorte que o capital estrangeiro, ao eliminar e deslocar setores públicos e privados nacionais, incluindo as suas frações mais avançadas ligadas ao setor de bens de capital, assumiu a primazia nos principais eixos produtivos do país ou, no dizer de Gonçalves, assumiu o controle sobre o núcleo duro do capital produtivo do Brasil, que compreendia as 500 maiores empresas do país:

> A participação das transnacionais no total das vendas das 500 maiores empresas (capital produtivo) aumentou de cerca de 31% em 1992, para 45,3% dez anos depois. Nesse mesmo período, a participação relativa das empresas privadas nacionais reduziu de 42,4%, para 37,3%, enquanto a queda das estatais foi ainda maior (de 26,6% em 1992, para 19,1% em 2002) (...). O capital estrangeiro tornou-se, então, o setor dominante no núcleo duro do capital produtivo no Brasil e passou a controlar quase metade da produção nesse núcleo[579].

[577] MACHADO, Gustavo Viana. *A burguesia brasileira e a incorporação da agenda liberal nos anos 90*., *op. cit.*, p. 65.

[578] *Id*., *ib*., p. 65.

[579] GONÇALVES, Reinaldo, "Desestabilização macroeconômica e dominação do capital financeiro no Brasil", *op., cit,* p. 218. Se o núcleo duro do capital for reduzido para as 40 maiores empresas do Brasil, a participação estrangeira também se amplia, conforme Revista Exame, *apud* DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. Empresariado e estratégias de desenvolvimento, *op. cit*.

Tal ruptura, que resultou na penetração do capital estrangeiro nos principais eixos da acumulação[580], implicou, no dizer de Oliveira, num aprofundamento do processo de extroversão dos centros de decisão do país, processo esse que remonta especialmente à ditadura militar, atravessou a crise da dívida dos anos oitenta e se aprofundou a partir dos anos noventa, num movimento que, segundo o autor, deslocou

> o campo de forças no interior da própria burguesia, desmontando o tripé empresas estatais-privadas nacionais-multinacionais que deslizou para a predominância da última nos principais eixos da acumulação de capital, extrovertendo o centro de decisões e tornando irrelevante um conjunto de associações públicas construídas em torno das empresas estatais, como sindicato de petroleiros e associação de engenheiros da Petrobrás, por exemplo. A relação Estado-burguesias se altera radicalmente, tornando o Estado uma espécie de refém do novo poder econômico centrado nas multinacionais produtivas e financeiras[581].

A redução drástica do estado em setores produtivos não significou, todavia, que o estado perdeu a sua função clássica, (agente do capital). Como visto, nas seções anteriores, o estado continuou subsidiando a acumulação e assumindo os maiores riscos de investimentos em setores, inclusive, controlados pelo capital privado, e lançando mão de todos os instrumentos que garantissem a valorização e a remuneração dos extratos monopólicos nacionais e, sobretudo, estrangeiros.

[580] "Estimativas sugerem que a parte do produto interno bruto sob controle de multinacionais era da ordem de 50 a 60% do mesmo PIB, valor nunca alcançado mesmo se comparado à época da República Velha, quando o capital privado estrangeiro predominava nos transportes ferroviários e urbanos e na eletricidade" OLIVEIRA, Francisco. "A dominação globalizada: estrutura e dinâmica da dominação burguesa no Brasil", *op. cit.*, p. 278.

[581] *Id., ib.*, p. 278.

CAPÍTULO IV

A política externa do governo Fernando Henrique Cardoso 1995-2002

1. A diplomacia presidencial de Fernando Henrique Cardoso e a apologia à globalização

Convém destacar, desde já, que os discursos de Cardoso, desde o final dos anos oitenta, assinalam não apenas a urgência da inserção internacional do Brasil, como forma de equacionar os problemas e impasses com os quais as frações burguesas vinham se debatendo desde meados da década de setenta[582], mas também uma clara apologia à globalização, não obstante a negue por meio de uma abstração arbitrária dos elementos constitutivos da natureza e determinações estruturantes da globalização do capital: a unidade socioeconômica.

Os dois grandes movimentos confluentes desse período - a aceleração da globalização e a restauração do capitalismo no leste europeu - são tomados por Cardoso como movimentos específicos, todavia convergentes para uma nova etapa da história humana que, a despeito dos problemas econômicos e sociais prevalecentes, era auspiciosa. Assim o defende, como se verá.

A apologia à globalização, consignada em seus discursos oficiais desde a sua breve experiência no Ministério das Relações Exteriores, não sofre inflexões substantivas em sua base analítica e prospectiva; apenas arrefece a partir de 1997, quando o seu governo, às voltas com o acirramento do desequilíbrio das contas externas do país, passa a enfatizar os aspectos que julga negativos da globalização: a ausência de mecanismos institucionais e de confluência política internacional que garantissem um controle maior sobre os capitais voláteis e maior acesso das nações em desenvolvimento aos foros em que são tomadas as decisões que afetam o conjunto dos países. Essas críticas são direcionadas, em alguns momentos, explicitamente aos países centrais, quer pela sua resistência em reduzir o protecionismo quer pela falta de compromisso com as reformas propugnadas por Cardoso como necessárias à construção de uma ordem internacional mais justa e menos excludente.

A opinião de que a globalização e a restauração do capitalismo no leste europeu são

---

[582] Em artigo publicado na *Folha de S. Paulo*, "Política externa: opção universalista", o então ministro das relações exteriores, Fernando Henrique Cardoso, afirma: "Para um país que quer retomar o crescimento, precisa debelar a inflação e, ao mesmo tempo, resgatar sua enorme dívida social. O êxito dessa nova política passa pelo setor externo e, nesse sentido, instrumenta-se em nossa diplomacia", *in Política externa em tempos de mudanças*: *a gestão do ministro Fernando Henrique Cardoso no Itamaraty*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 1994, p. 236.

alvissareiras de uma fase histórica, rica em possibilidades sociais, e mesmo de "um novo humanismo" sustenta-se, em geral, em discursos inconsistentes, marcados, em grande parte, apenas por desideratos, deixando ausente, pois, a indicação do caminho para a realização efetiva dos objetivos desejados. Para alguns intérpretes, Cardoso nunca foi um pensador sistemático, daí certas inconsistências e ambiguidades em seus discursos[583]. Todavia, parece-nos que os discursos, em seu conjunto, expressam, antes, a ausência de um pensamento de rigor, própria de uma posição que parte do princípio de aperfeiçoar o capital; daí obstruir, com subterfúgios e escapes, uma investigação dos problemas e contradições inerentes ao capital. As transformações na realidade nacional e internacional, a partir do final da década de oitenta, apenas ajudam-no a cimentar o descarte de uma alternativa de transformação ancorada no trabalho, fonte da apologia à globalização e à economia de mercado, manifestada em seus discursos da década de noventa, é apenas o corolário ideológico de sua antiga opção de classe[584].

Dessa forma, Cardoso – que vinha, desde o final da década de setenta, sugerindo que as transformações na estrutura produtiva na sociedade contemporânea, proporcionadas pelo desenvolvimento científico e tecnológico e pelo predomínio dos meios de comunicação de massa e, a seu ver, típicas de uma "sociedade de massas complexas", alteravam substancialmente a estrutura de classe[585] e, portanto, punham em xeque a teoria marxista das classes sociais – passa a postular, nos anos noventa, que, embora a globalização, tal como Marx previu, leve ao extremo as tendências do capital, já que a sua vocação é revolucionar e submeter outros sistemas[586], o capitalismo atual sofreu mudanças qualitativas em sua lógica as quaisnão desembocaram na crise "final" prevista por Marx. De modo que não há "determinismo" – que imputa a Marx -, mas, antes, um certo peso dos processos econômicos e "dentro de certas condições". Nesse sentindo, a globalização resulta,

---

583 Sebastião Velasco, que, ademais, parece cobrar de Cardoso uma perspectiva de valorização à política. VELASCO E CRUZ, Sebastião. Idéias do poder: dependência e globalização em F. H. Cardoso. *Estudos Avançados*. São Paulo, 13 (37), 1999.

584 Como defendeu, mais de uma vez, a economia de mercado mostrou-se politicamente mais flexível que o socialismo real, uma vez que admite diversos modelos políticos, várias formas de governo: "O espaço de escolha para estruturar soluções sociais é amplo e, quando falamos em escolha, falamos em valores, em orientação ética" "Agenda para o século XXI", *op. cit.,* p. 98.

585 Para Cardoso, a estrutura de classes, tal como foi pensada pelas teorias clássicas, teve vigência na Europa até a Segunda Guerra Mundial. A partir daí, houve uma redução do número de operários e diversificação no interior da classe trabalhadora.

586 *O presidente segundo o sociólogo*, *op.*, *cit*., p. 82.

> "Da transformação do sistema produtivo provocada basicamente pela automação, pela revolução dos transportes, pela revolução das comunicações. Foi resultado também da imensa acumulação financeira. Aí as previsões de Marx falharam porque houve um enorme avanço tecnológico e não houve crise de pauperização"[587].

Segundo Cardoso, a revolução científica e tecnológica dá um golpe de morte na principal justificativa do ideário socialista – a teoria da exploração de classe –, já que "reduziu enormemente a massa dos explorados que são necessários para a saúde do sistema capitalista, tanto em casa quanto entre as nações"[588]. A importância cada vez maior do trabalhador qualificado – posto que "o trabalho baseado no conhecimento tornou-se escasso vis-à-vis o capital"[589] - também desautoriza a ideia do operariado como classe universal, representante da humanidade, isto é, portador da transformação social.

Na sua fase pós-imperialista[590], o capital globaliza o sistema produtivo, busca mercado e não a exploração da oferta abundante de mão deobra barata. Se assim não fosse, argumenta Cardoso, a África seria uma forte atração para as incursões do capital internacional[591]. Os atrativos do passado, como recursos naturais e mão de obra barata abundantes, perderam relevância do ponto de vista da nova dinâmica do capital, que "dispensa a pobreza", uma vez que o impulso reside "nos setores mais modernos da economia"[592].

Há uma fragmentação das ocupações e de objetivos dos trabalhadores e mesmo uma emergência de segmentos e interesses sociais distintos, (o feminino, o ecológico, o da violência, o da sexualidade), por conseguinte, argumenta Cardoso, os indivíduos não são mais definidos pela função que ocupam na estrutura produtiva e passam a sê-lo pelas suas identidades raciais, culturais, regionais, isto é, os indivíduos "podem ser encontrados num amplo espectro de combinações possíveis na nova relação Capital e Trabalho"[593].

Ademais, nos polos mais avançados e dinâmicos do capital, assiste-se a uma

---

[587] CARDOSO, Fernando Henrique; SOARES, Mário. *O Mundo em Português*: um diálogo. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1998, pp. 255-256.

[588] *Id*. "Relações Norte-Sul no Contexto Atual: Uma nova dependência?", *op*. *cit*., p. 8.

[589] *Id.* In praise of the art of politics. *Journal of democracy*, v. 7, n. 3, jul., 1996, p. 9.

[590] O pensamento global de FHC. *Revista República*, ano 4, n. 40, fev. 2000. Entrevista concedida a Jorge Caldeira, Luiz Felipe D'Ávila e Reinaldo Azevedo.

[591] CARDOSO, Fernando Henrique; SOARES, Mário. *O Mundo em Português*: um diálogo, *op*. *cit*., p. 322.

[592] CARDOSO, Fernando Henrique. "O impacto da globalização nos países em desenvolvimento", conferência pronunciada no Colégio do México, em 20/02/1996, *in* OLIVEIRA, Miguel Darcy. (org.) *Discursos selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso*. Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2009, p. 27.

[593] *Id*. "In praise of the art of politics", *op*. *cit*., p 9.

"democratização" da propriedade dada pela pulverização dos fundos de pensão, que são administrados tanto por novos extratos do capital quanto por trabalhadores, de forma que há uma diluição e despersonalização da relação patrão/empregado.

A desconstrução da realidade - e, com efeito, dos fundamentos e contradições estruturantes da sociabilidade do capital -, que passa a ser vista pela ideia que se tem dela, completa-se com a retificação de uma formulação de Touraine: "Assim, à observação de Touraine 'mais do que nos definirmos por aquilo que nós fazemos, passamos a nos definir por aquilo que somos' eu acrescentaria 'não somente por aquilo que somos', mas também por aquilo que nós desejamos"[594].

Entre os seus discursos do primeiro mandato destacam-se os proferidos no Colégio do México[595] e em Johannesburgo, África do Sul[596], ambos de 1996, nos quais Cardoso prossegue na tentativa de demonstrar que o avanço do capital – a globalização – tende a arrefecer o confronto Capital/trabalho e a não justificar a alternativa revolucionária. Ou seja, a nova estrutura produtiva, as "novas" relações capital/trabalho, as novas identidades individuais e os novos valores demonstrariam que os conflitos não se dão apenas mediante a dicotomia burguesia-proletariado e tampouco justificam a "teoria da exploração". Como arremata,

> Ora, como falar, hoje, com nitidez, de "exploração" do capitalista, de realização da mais-valia, no sentido clássico do marxismo, se uma parcela importante dos trabalhadores começa a se tornar sócia do Capital? Sem dúvida, há grupos específicos de trabalhadores que souberam construir melhores formas de acesso ao Capital justamente porque foram capazes de se organizar de forma moderna[597].

Assim, o aumento da demanda por mão de obra qualificada, a competição entre os próprios trabalhadores, a democratização parcial da propriedade privada, que os fundos de pensão permitem[598], levam, supõe o presidente, a uma superação positiva do confronto entre

---

[594] *Id., ib.*, p.10.

[595] *Id*. "O impacto da globalização nos países em desenvolvimento", *op. cit.*

[596] Conferência proferida em 27/11/96, *in* CARDOSO, Fernando Henrique. Globalização e Política Internacional. *Política Comparada*, Ano1, 1(1): 67-80, jan.-abr. 1997.

[597] *Id*. "O impacto da globalização nos países em desenvolvimento", *op. cit.*, p. 26.

[598] Como afirma, "Passada a experiência do socialismo real, sabemos que não será por intermédio de uma transformação radical do sistema de propriedade que ganharemos em eficiência e equidade. Até porque a propriedade privada em parte se democratizou e se pulverizou (...) Sabemos que não haverá uma via exclusiva para transformações radicais e definitivas, como queria o marxismo, (...) o projeto de transformação pela via

capital e trabalho. De forma que o avanço da globalização e a superação do chamado socialismo real – que ajudou a comprovar que a economia de mercado é mais flexível politicamente – permitiram um avanço da própria humanidade, ou seja, o projeto generoso de transformação radical da sociedade - assim Cardoso o define - deu lugar a um novo humanismo.

Tendo como base um inaudito patamar de desenvolvimento científico e tecnológico, a globalização engendra,- ao lado da emergência de temas universais que galvanizam indistintamente os indivíduos[599] - uma nova consciência do mundo e novas possibilidades de realização humana: um novo humanismo. Mas, postula Cardoso, diferente da primeira forma de Renascimento, que suplantou as crenças do passado ao erigir o indivíduo como sujeito, e do marxismo, que transformou o proletariado em classe universal, a globalização e o novo humanismo criam um novo "universal", *a la Hegel*!, a humanidade como sujeito[600], que se expressa no plano dos valores e temas cada vez mais universais - a reafirmação dos valores democráticos, a luta pelos direitos humanos e pela justiça e paz sociais –, o que comprova que existem questões que transcendem o indivíduo, as classes, as ideologias tradicionais e as nações[601].Como afirma em discurso proferido em Portugal, por ocasião do recebimento de título de Doutor Honoris Causa, em 1995,

> No quadro de multipolarização mundial surgido no pós-Guerra Fria, ao lado da globalização da economia e do predomínio dos grandes temas da sobrevivência da humanidade, a discussão dos aspectos éticos da ideia do progresso voltará a ser tendência crescente nos próximos anos[602].

A globalização, então emergente, expressa a vitória da racionalidade e coloca os indivíduos diante de problemas comuns, de forma que os governos, segundo Cardoso, "já não podem encarar os problemas a partir de uma ótica meramente nacional"[603]. Eis por que a globalização é favorável à construção de novos canais políticos de participação e decisão na sociedade - a globalização não é, pois, um processo em si negativo. Manifestações contrárias

---

revolucionária, pode-se afirmar sem receios, está perempto", *in* CARDOSO, Fernando Henrique. "Agenda para século XXI", *op. cit*, p. 104.

[599] O pensamento global de FHC, *op. cit*., p. 55.

[600] *Id*. "A utopia viável", *op. cit*., p. 91 e p. 102. Vale registrar que a ideia de classe universal não é marxiana.

[601] *Id., ib*., p. 102.

[602] *In Palavra do Presidente*, 2º semestre 1995, Brasília, Biblioteca da Presidência da República, p. 147.

[603] *Id*. "Agenda para o século XXI", *op., cit*. p. 102.

a essa tendência de amplas possibilidades de realização humana só poderiam ser classificadas, argumenta Cardoso, como pessimistas e catastróficas, já que não teriam sustentação nas condições objetivas e potencialidades abertas pela globalização, apesar dos problemas e desafios que esta acarreta[604].

Eis por que a política e o estado devem se adaptar à globalização, não para obliterar o seu processo, mas, fundamentalmente, para aproveitar as possibilidades de desenvolvimento, modernização, inserção internacional, assim como as possibilidades que se abrem para transformações positivas nas relações internacionais.

Antes de prosseguir com as proposições de Cardoso, vale observar que, conforme visto acima, para contraditar uma eventual alternativa revolucionária e, portanto, demonstrar a inevitabilidade do capital, Cardoso elenca um conjunto de elementos supostamente positivos, cuja defesa lhe parece suficiente para justificar o abandono da perspectiva de superação do capital, como, por exemplo, a das condições "melhores" que o capital passou a oferecer a determinados segmentos da classe trabalhadora ao lhe permitir acesso à propriedade ou a da emergência de valores universais que transcendem as classes e estados. Mas, para lidar com as questões estruturais da globalização – em verdade, efetivamente, evitá-las – Cardoso patina num círculo vicioso montado por argumentos "positivos" e "negativos" da globalização, no qual propugna desideratos piedosos de justiça social e institucionalização da política internacional. Ou seja, o mundo pós-Guerra Fria coloca, no seu entender, questões paradoxais para as quais "não há respostas óbvias, abrangentes"[605]; sentencia, senão, tentar revolver algumas delas (sem indicar precisamente como), apelando por uma "ética universal" e por uma nova arquitetura institucional mundial. Ou seja, devem-se aproveitar as possibilidades abertas pela globalização por meio da reativação dos valores (que Cardoso afirma predominarem no mundo pós-guerra) e da criação de "novas macroestruturas ordenadoras do conjunto das relações internacionais"[606].

Senão, vejamos.

Cardoso argumenta que há uma situação "paradoxal", pois, se, de um lado, as

---

[604] Em entrevista à Veja, em 10/09/97, Cardoso afirma: "Há tanta coisa boa, nova, desafiadora, que me entristece ver como as pessoas se aferram a esse... como é que eu chamei? … esse nhenhenhém, não foi isso o que eu disse?".

[605] *Id*. "O mundo do após-Guerra Fria: dilemas e perspectivas", discurso proferido no *Council on Foreign Relations*, Nova York, EUA, 19 de abril de 1995, p. 359. Disponível em: *Palavra do Presidente*, 1 semestre de 1995, Biblioteca Presidência da República, http://www.biblioteca.presidencia.gov.br.

[606] *Id.*, *ib.*, p. 360.

transformações na realidade mundial mostraram a superioridade da economia de mercado como principal lócus da produção de riqueza e essa, argumenta, não assegura por si só o bem-estar social e demais problemas existentes, de outro lado, a globalização não garante a realização do conjunto de possibilidades que ela mesma oferece, isto é, a globalização também alimenta as diferenças, a desigualdade e a exclusão tanto nos países em desenvolvimento quanto no interior dos países desenvolvidos. Assim também, as transformações que culminaram no mundo pós-guerra levaram a uma "convergência universal de valores" na direção de um novo humanismo, um novo ethos moral e político, isto é, à reafirmação de um conjunto de valores fundado na racionalidade, na produção com liberdade, o que significa que não há apenas a globalização econômica e financeira, mas também a globalização de valores e temas comuns à humanidade. Mas, então, questiona Cardoso, como resolver esse paradoxo? Isto é, porque as transformações positivas não avançam? Como se indigna durante discurso feito no *Council on Foreign Relations*, nos Estados Unidos, em 1995:

> Se a democracia é um valor universal, como defendê-la na prática? Se estamos de acordo em que é preciso preservar o meio ambiente, são suficientes para esse fim os mecanismos internacionais de cooperação existentes? Se a globalização econômica traz benefícios, como evitar os efeitos perversos que decorrem do jogo especulativo nas finanças internacionais? Se as preocupações com a justiça social se desligam de modelos ideológicos e ganham universalidade, como criar mecanismos viáveis que permitam a atenuação da pobreza e o ataque efetivo aos bolsões de miséria absoluta? Como equilibrar o sentido universal das preocupações humanitárias e o marco das soberanias nacionais? Para essas questões não há respostas *óbvias* abrangentes[607].

Todavia é "óbvia" a sua crença na inevitabilidade do capital e, igualmente, na possibilidade de administrá-lo ou democratizá-lo, arrefecendo seus efeitos mais deletérios, por meio da revitalização de valores universais e de um novo marco institucional internacional[608]. Ou seja, a defesa de uma "ética da solidariedade" e da revitalização da política institucional matizou a sua prédica internacional:

> O apelo por uma ética da solidariedade, a redefinição de valores nacionais e, principalmente, a luta contra a desigualdade, que as elites encararam hoje

[607] *Id., ib*., p. 359. Grifo nosso.

[608] Como se verá adiante, o Brasil poderia, na visão do governo Cardoso, apresentar "credenciais" que lhe permitiriam influir na construção de nova arquitetura institucional internacional ou na construção de uma "governança progressista".

> como algo natural e até aceitável, são ideais que somente a política, como arte da construção de consensos, pode equacionar[609].
>
> A dificuldade inerente à criação de uma arquitetura institucional e ao estabelecimento de uma nova mecânica dos processos decisórios, que reflitam as novas realidades, explica em grande parte por que ainda não se materializaram as promessas de paz e cooperação suscitadas pelo fim da Guerra Fria"[610]

Segundo Cardoso, há que se acreditar, então, que os valores universais e novas instituições possam regenerar o econômico e a sociedade. Repõe-se, assim, a sua concepção politicista[611]: a política – fundamentalmente institucional – permite reordenar a realidade, contrapondo às distorções da economia de mercado os interesses públicos, por meio de valores e instituições, de modo a torná-la compatível com a eficiência econômica e o bem-estar social. E, tal como no período da luta contra a ditadura militar, as classes mais interessadas no bem-estar social são abstraídas de suas proposições politicistas.

De todo modo, cabe ressaltar que Cardoso nutria crença, ao menos durante os primeiros anos de governo, de que a globalização, a derrocada do chamado socialismo, o avanço dos processos de integração regional e internacional não conduziriam à hegemonia unipolar norte-americana, tampouco à monopolização do poder econômico e político entre as principais potências mundiais, mas a uma nova correlação de forças que abria a "possibilidade de articulação de um novo sistema internacional, mais democrático e guiado por regras multilateralmente acordadas"[612].

2. A critica a "era varguista"

Outra prédica da diplomacia de Cardoso, embora mais direcionada ao público nacional e regional, refere-se à necessidade de ruptura com os resquícios do estilo de desenvolvimento varguista, enquanto pressuposto para a inserção internacional do Brasil.

Para Cardoso, a América Latina, ao insistir na preservação do estilo de desenvolvimento cepalino, (perdeu as chances de se adequar mais rapidamente à nova dinâmica do capitalismo mundial, isto é, da "globalização da economia com dispersão

[609] *Id.* "O impacto da globalização nos países em desenvolvimento", *op. cit*., p. 40.

[610] *Id.* "O mundo do após-Guerra Fria: dilemas e perspectivas", *op. cit.*, p. 360.

[611] Conforme detectamos em nossa pesquisa de Mestrado, *op., cit.*

[612] *Id.* "Política externa: a opção universalista", *in Política externa em tempos de mudança: a gestão do Ministro Fernando Henrique Cardoso no Itamaraty*, *op. cit*., p. 235.

controlada, associada a práticas de criatividade e liberdade"[613]. Enquanto isso, os NICs (*Newly Industrialized Coutries*) asiáticos buscaram caminhos alternativos que não levaram à estagnação econômica, à inflação e ao aumento do peso da dívida externa, que sufocaram a economia latino-americana nos anos 80. Esses países souberam, no seu entender, fazer as escolhas políticas mais adequadas ao desenvolvimento: foram mais cautelosos na obtenção de recursos externos, priorizaram a acumulação de capital e tecnologia e implementaram políticas sociais mais consistentes que o conduziram, mais adiante, a "modelos mais eficazes de enfrentamento das questões da globalização"[614] .

Segundo Cardoso, o modelo de desenvolvimento varguista, de origem cepalina, embora tenha cumprido um papel histórico congruente com as crenças e condições do país, à época, - na crença de que "os fundamentos para a entrada da América Latina na 'modernidade' seria a aliança entre capitais locais. Estado e empreas multinacionais"[615] e na necessidade de que o estado assumisse a função de empresário na direção do desenvolvimento industrial[616], - acabou atravancando o desenvolvimento e a modernização da economia, uma vez que impediu a competição necessária à eficiência e a assimilação das inovações tecnológicas, apesar da manutenção dos baixos salários. Além disso, o modelo varguista teria privilegiado determinados setores produtivos da concorrência externa e incentivado as exportações para acumular superavit por meio de subsídios e incentivos diretos e indiretos, em detrimento do consumo interno.

Cumpre observar que Cardoso critica o modelo varguista sem demarcar as inflexões do chamado período varguista[617], nem mesmo as apontadas em suas pesquisas anteriores. Viu-se, na introdução deste trabalho, que Cardoso saúda a equação do regime militar (a aliança estado, capitais locais e multinacionais) por ter colocado a economia brasileira em

---

[613] *Id.* "Alternativas econômicas para a América Latina", *in* CARDOSO, Fernando Henrique. *As idéias e seu lugar*: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento. Petrópolis: Vozes, 1993, p. 235.

[614] *Id.* "O impacto da globalização nos países em desenvolvimento", *op. cit*., p. 29.

[615] *Id*. "Alternativas econômicas para a América Latina", *op*. *cit*, p. 237.

[616] *Id.* "A nova agenda sociológica da América Latina", *op*. *cit.*, pp. 40-41.

[617] A rigor, Cardoso não reconhece a inflexão no padrão de acumulação a partir do governo JK. Como observou Cotrim, Cardoso, "não faz a conexão entre a alteração nas posições políticas aliancistas e os padrões industriais, que de fato determinaram as primeiras, impedindo a continuidade da orientação nacionalista do processo de desenvolvimento. Dessa forma encadeia os processos de industrialização como se um fosse consequência do outro, e indiferentes os seus conteúdos e perspectivas no processo geral de industrialização. Embora apontando o caráter seletivo da indústria de JK, isto é, indústria voltada para setores definidos em termos de 'poder de compra', dado o tipo de mercadoria produzida, Cardoso não polemiza a respeito de alternativas à industrialização que possibilitassem uma exclusão menos intensa dos setores populares", COTRIM, Ivan. *Capitalismo dependente em Fernando Henrique Cardoso*, *op*. *cit*., p. 95.

compasso com o padrão de desenvolvimento capitalista mundial, reintegrando-a a esta. Enfatiza que, a despeito de seus constrangimentos políticos e sociais, a intervenção militar foi um avanço em direção à modernização[618]. A partir da década de noventa, Cardoso passa a sugerir que os militares não modernizaram o suficiente, pois reforçaram o modelo varguista. Tinham o poder para dar novo curso ao desenvolvimento, mas "Aliaram-se às oligarquias e não as levaram a apoiar as mudanças necessárias"[619]. O estado foi sendo, cada vez mais, "enfeudado" pelas práticas clientelistas e pela transferência de recursos públicos por meio de subsídios e incentivos diretos[620] aos setores privado e estatal, que lhe retiraram a capacidade de cumprir as suas funções públicas, como saúde e educação. Ou seja, o estado "sempre foi incapaz de oferecer bem-estar. Então, não adianta você se aferrar a uma fórmula que não resolveu o problema da maioria"[621].

Teria havido, segundo Cardoso, uma percepção tardia de que as raízes da crise da década de oitenta assentavam-se no esgotamento do modelo de desenvolvimento e na ineficiência e incapacidade do estado em acompanhar as transformações do mundo, de forma que, quando o Brasil iniciou os ajustes internos necessários à globalização, deparou-se com um clima duplamente desfavorável: a crise econômica interna e a concorrência internacional mais acirrada[622]. A resolução desse duplo problema iria, necessariamente, contrair os grupos e interesses que eram preservados pelo arcabouço político e institucional do modelo anacrônico de desenvolvimento. Ou seja, as reformas necessárias à adequação do país à globalização – a continuidade do processo de abertura da economia, essencial para garantir a competição, a modernização e a estabilização monetária, - iriam exigir a quebra de privilégios tanto das frações burguesas (vinculadas ao setor exportador, assim como ao mercado interno), da burocracia civil, quanto de determinados segmentos dos trabalhadores[623].

---

[618] É certo que Cardoso, ao longo do regime militar – especialmente a partir do governo Geisel, quando já era visível o esgotamento do "milagre" econômico – insiste numa reorientação do modelo econômico, inclinando-se positivamente, apesar de algumas críticas, à tentativa desse governo, que denominou de "autoritarismo esclarecido", em "reverter" o modelo.

[619] CARDOSO, Fernando Henrique; SOARES, Mário. *O Mundo em Português*: *um diálogo, op. cit*, p. 130.

[620] *Id. O presidente segundo o sociólogo, op., cit*., pp. 288-9; também conforme *Id*. Notas sobre a reforma do Estado. *Novos Estudos*. São Paulo, Cebrap, n. 50, mar. 1998.

[621] *Id. O presidente segundo o sociólogo., op., cit*., p. 288.

[622] *Id*. "A nova agenda sociológica da América Latina", *op. cit.*

[623] Como, por exemplo, a legislação previdenciária, conforme *Id.* Notas sobre a reforma do estado, *op. cit*., p. 12 e em entrevista a Veja, 10/09/97.

3. A "reorganização" do capitalismo brasileiro

Cardoso passa a propugnar, então, a liberalização da economia e a redução dos privilégios ao setor exportador como forma de garantir uma equivalência de preços e de pagamento da força de trabalho, no entanto não esboça nenhuma proposta de reordenamento da produção voltado para o mercado interno de massa. Chega a sugerir, no início da década de noventa, que o critério para abertura da economia deveria ser uma equalização entre os setores que se voltam para o mercado interno e aqueles voltados para o mercado externo. Isto é, o critério deveria ser,

> o da igualdade, nos salários, nas tecnologias e no consumo, entre o setor exportador da produção e o mercado interno. Em qualquer dos mercados, a social-democracia não aceita que o *preço do progresso seja o aviltamento do valor da mãodeobra* (...) o importante não é rechaçar o mercado externo e basear o crescimento da economia no consumo interno, mas *é diminuir as diferenças entre como se produz e o que se consome interna e externamente*. Na medida em que houver um esforço exportador (para pagar a dívida, por exemplo) baseado na exploração extensiva de mão de obra, ou mesmo enquanto se conceber a economia exportadora em termos de plataformas isoladas do consumo interno, está-se sustentando um modelo anacrônico de desenvolvimento que desserve aos interesses da maioria da população[624].

Todavia, Cardoso não apresenta nenhuma proposta efetiva para evitar, como afirmara, "o aviltamento do valor da mão de obra" e para "diminuir as diferenças entre como se produz e o que se consome interna e externamente", senão a liberalização, a redução de subsídios, a quebra de mecanismos protecionistas, em suma, a criação de um ambiente de competitividade, no qual todos os setores fossem forçados à modernização, de forma que ambos os setores - externo e interno- estariam igualmente expostos à concorrência, aproximando-se em termos de qualidade e produtividade. Ao estado caberia regular esse ambiente por meio de uma política cambial equilibrada e de mecanismos que evitassem as práticas ilícitas de comércio, de forma a não prejudicar nem as exportações tampouco a produção para o mercado interno[625].

De fato, Cardoso visa suprimir os mecanismos de proteção e subsídios aos setores privados[626] que ou alimentavam o parasitismo de alguns – aqueles que se beneficiavam do

---

[624] *Id.* Desafios da social-democracia na América Latina, *op*. *cit*., pp. 46-47. (Grifo nosso)

[625] *In* Discurso de despedida do Senado, publicado no Diário do Congresso Nacional, 15/12/94.

[626] Mesmo aqueles setores incrustados no estado por meio da burocracia estatal, que mantinha uma política de preços que beneficiava o consumo do setor privado. *Id. O presidente segundo o sociólogo, op., cit*., p. 93.

protecionismo ao mercado interno – ou asseguravam a expansão de outros – os setores exportadores - em detrimento da modernização do conjunto do aparato produtivo e do consumo interno. Ou seja, visa enquadrar tanto as forças voltadas para o mercado externo quanto aquelas organizadas para o mercado interno de consumo, mas não por meio de uma alteração *na produção* (o que é produzido, como é produzido e para quem se destina), mas de uma alteração no *como se produz,* que, supõe Cardoso, beneficiaria o pagamento da mão de obra e o consumo interno. As questões fundamentais - que tipo de desenvolvimento e qual a finalidade - não são, efetivamente, enfrentadas por Cardoso. De forma que a preocupação com "*o que se consome interna e externamente*", conforme manifestara em 1990, não ultrapassa uma afirmação isolada, destituída de qualquer encaminhamento efetivo. O mesmo ocorreu, em 1991, durante o IV Fórum Nacional, ao tratar das proposições compartilhadas por alguns participantes do II Fórum Nacional de 1989 para construção de um projeto nacional. Sugeria Cardoso que as proposições em 1989 eram realistas, uma vez que definiam os objetivos e estipulavam os meios e os passos necessários para a realização de um projeto nacional. O país precisaria encontrar o caminho de "um tipo de crescimento sustentado para gerar 'a formação gradual (mas relativamente rápida do verdadeiro mercado de consumo de massas'"[627]. Nessa direção, o caminho proposto era bastante claro, conforme Cardoso,

> A estratégia que levaria o país a um novo patamar de desenvolvimento econômico implica, portanto, um processo de crescimento sustentado, com investimentos maciços em capital humano para reverter os fatores de concentração de renda. *Como condições complementares apontava-se uma política de rendas baseada em salários reais crescentes (após o controle da inflação), recuperação gradual do salário mínimo, prioridade para a produção de bens de salários e uma coalizão para dirigir o país, incorporando nela importantes segmentos das classes trabalhadoras* [628].

Ou seja, um novo projeto nacional parecia ser entendido pelo Fórum de 1989, assim como pelo então senador Cardoso, como expressão de uma perspectiva de desenvolvimento econômico com inclusão social[629]. Entretanto, quando, no mesmo texto, Cardoso avalia as

---

[627] CARDOSO, Fernando Henrique. "Congresso, desenvolvimento e democracia: perspectivas e ação imediata", *in* REIS VELLOSO, João Paulo (coord.). *As perspectivas do Brasil e o novo governo.* São Paulo, Nobel, 1990, p. 46. Cardoso apoia-se numa síntese do Fórum feita por Reis Velloso, intitulada "Democracia de massas, crescimento e reformas", *in* REIS VELLOSO, João Paulo dos (coord.). *Fórum Nacional: As perspectivas do Brasil e o novo governo, op. cit*.

[628] Grifo nosso. CARDOSO, Fernando Henrique. "Reflexões sobre o Brasil e o Fórum hoje", *in Visões do Brasil*. São Paulo, Nobel, 1992, p. 46.

[629] *Id., ib*., p. 47.

mudanças políticas e mesmo ideológicas ocorridas no país entre o Fórum de 1989 e 1992, afirma que elas colaboraram para a convergência de opiniões em torno da formulação de um projeto nacional.

> Já não se vê o apoio à exportação como se fosse prejudicial por si só para o crescimento do mercado interno, embora estejamos longe de ter clareza quanto à necessidade, enfatizada pelo Fórum, da função de um efetivo mercado interno de massas)[630].

Todavia Cardoso sequer destaca que a convergência, produzida entre 1989 e 1991, da qual ele próprio fez parte, deu-se em torno de um projeto nacional[631] que descarta a necessidade da formação de um mercado interno de massas, aludida no Fórum Nacional de 1989. Não somente não destaca essa diferença como não explica por que afirmara que eram realistas as proposições de 1989, que incluíam a perspectiva de redução do achatamento salarial e criação de um mercado de consumo de massa, com "*prioridade para a produção de bens de salários"*. Na verdade, não há, de sua parte, compromisso efetivo com essa bandeira, chegando mesmo a afirmar que os incentivos às exportações não se contraditam com a questão do mercado interno. Em seu próprio texto, apresentado naquele Fórum, não há qualquer menção à criação de um mercado de consumo de massas, mas a um conjunto de medidas para arrumação da casa: controle da inflação, negociação da dívida externa e, sobretudo, reforma do estado que assegurassem a inserção internacional[632]. Seria preciso reconhecer, afirmara,

> duas máximas da economia: sem mercado interno forte, a prosperidade será para poucos; sem participar intensa e deliberadamente na internacionalização da economia, adeus progresso tecnológico, divisas para importar o necessário e prosperidade para quem quer que seja. E, neste contexto, que dúvidas não haja: o capital estrangeiro só virá se houver prosperidade (e não como pré-requisito para obtê-la)[633].

Seu discurso de despedida no Senado esclarece os nódulos centrais da estratégia de inserção internacional, defendida durante todo o seu governo, cuja equação, na verdade, está

---

[630] *Id., ib.*, p. 47.

[631] Ainda que resumido por Cardoso em suas diretrizes gerais, mas suficientemente claras.

[632] Medidas essas que assegurariam a governabilidade, conforme, CARDOSO, Fernando Henrique. "Congresso, desenvolvimento e democracia: perspectivas e ação imediata", *op. cit.*, pp. 43-44.

[633] *Id., ib.*, p. 44.

voltada para a modernização do capital, que, se supõe, melhoraria o padrão de consumo em geral.

> Exportar para importar: esta é a regra que deve presidir ao novo ciclo de crescimento, importar equipamentos e insumos para acelerar a modernização e a expansão da indústria, da agricultura e dos serviços domésticos. Importar bens de consumo, sim, mantendo uma proteção tarifária moderada, para que os preços internos se aproximem dos preços internacionais, e os ganhos de produtividade já ocorridos e por ocorrer se transfiram, efetivamente, para o conjunto da sociedade. É muito importante ter claro que esse mecanismo permite que a sociedade, no seu conjunto, se beneficie dos ganhos de produtividade, porque, se não tivermos a possibilidade de uma referência externa de preços, os ganhos de produtividade aumentarão ainda mais exponencialmente a concentração de renda, sem que disso se beneficie o conjunto da população. É assim que se combina crescimento e distribuição de renda nas economias capitalistas modernas[634].

A reconstrução do estado brasileiro – a quebra do corporativismo e dos mecanismos cartoriais, estabilização monetária, disciplina orçamentária e fiscal, privatização, reformas no funcionalismo público e da previdência, entre outros – é pressuposto para a inserção internacional do país, ou seja, é a base para o desenvolvimento de uma política externa consistente e para a universalização do acesso (políticas públicas). De modo que a possibilidade de êxito do Brasil em sua inserção nos fluxos de comércio de investimentos depende, como declarou em Nova Delhi, em 1996, do combate a "interesses velados dentro do aparato estatal"[635]. Com a reforma do estado e a retomada do desenvolvimento, haveria uma situação fiscal mais equilibrada de modo a permitir a ampliação das políticas sociais, especialmente para os segmentos com mais dificuldades de mobilização e dos excluídos do mercado de trabalho[636].

De modo que, postula Cardoso, o estado continua sendo um instrumento importante para compatibilizar o mercado (*lócus* da produção de riqueza, da eficiência e modernização, mas que, entregue à própria sorte, gera distorções econômicas e sociais) com os interesses públicos. Ao se desvencilhar das amarras corporativistas, ao transferir o eixo do

---

[634] Discurso de despedida do Senado. Diário do Congresso Nacional, 15/12/94.

[635] Conferência de Cardoso intitulada: "Consequências Sociais da Globalização", Indian International Centre. Nova Delhi, Índia, 24 de janeiro de 1996. Brasília. *Palavra do Presidente*, 1 semestre 1996, p. 81.

[636] *Id*., "O impacto da globalização nos países em desenvolvimento", *op. cit.* Vale nota de que Cardoso, em muitos momentos, defendeu que as políticas sociais de seu governo estavam priorizando os excluídos, mas não enquadrava nesse grupo os desempregados, pois o desemprego, supunha Cardoso, seria transitório, como polemizou em entrevista do Roda Viva, em 10/10/1996. http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/833/entrevistados/fernando_henrique_cardoso_1996.htm

desenvolvimento e dinamismo do estado para os setores privados, ao se guiar pelos princípios da eficiência, do risco e da competitividade, o estado induziria o setor privado a seguir o caminho da modernização – deveria se transformar, portanto, num instrumento de regulação do mercado e de indutor do desenvolvimento, reagiria, assim, de modo eficiente aos desafios da globalização.

Como afirmou em entrevista, em 1998, o estado deve "preservar a igualdade de competição porque, senão, nosso capitalismo não cria raízes"[637]. A liberalização da economia e a reforma do estado conduziriam à reorganização do capitalismo brasileiro: à absorção de novas tecnologias e não das já ultrapassadas no primeiro mundo[638], ao incremento do sistema produtivo e à produção de bens de melhor qualidade e preços mais baixos. Avanços dessa natureza já estariam ocorrendo, segundo Cardoso, nos investimentos e conquistas realizados nos setores automobilístico, de telecomunicações, papel e celulose e petróleo. Todos eles acompanhados e mediados pelo estado[639]:

> O que está havendo é uma revolução (...) De fato, o que o Brasil encontrou foi, como dizem os americanos, uma janela de oportunidades (...) É através do BNDES que estamos reorganizando o capitalismo brasileiro (...) Não me refiro à internacionalização. Quer dizer, você tem que ver quais são os grupos que têm condições de avançar[640].

Essa entrevista concedida a Brasílio, em 1996, é uma das mais autênticas e emblemáticas de Cardoso, pois não há como olvidar sua opção e compromisso com a modernização do capital, fundamentalmente com os setores que têm condições de sobrevivência ante os desafios da globalização. Tudo o mais, em que se encontram, evidentemente, as categorias do trabalho, permanece subsumido à equação da modernização subordinada e excludente. De modo que as suas alusões às massas, às carências sociais não são apenas retóricas, mas expressão de sua complacência ante o capital, cuja modernização poderá destinar algumas "compensações" àqueles segmentos sociais que estão na linha da indigência social, como declarou nessa mesma entrevista. Vale lembrar, ainda, que a perspectiva de Cardoso de igualar as condições entre os produtores voltados para o mercado

---

[637] *Id., O presidente segundo o sociólogo*., *op., cit*., p. 301.

[638] Conforme discurso de Cardoso no Senado, Diario do Congresso Nacional, 29/11/91.

[639] Cardoso refere-se, por exemplo, às condições de financiamento por meio do BNDES e às reversões de liberalização nos setores automobilísticos, de calçados e têxteis.

[640] *In* Estamos reorganizando o capitalismo brasileiro. Entrevista de Fernando Henrique Cardoso com Brasilio Sallum Jr., *op., cit.*

interno e aqueles voltados para o mercado externo foi rapidamente contraditada pelos próprios mecanismos da modernização subordinada, conforme visto nos capítulos anteriores.

Segundo Cardoso, a inserção internacional do país requer a reforma do estado ao mesmo tempo em que a globalização impõe a redução do seu escopo. Como afirma no Colégio do México, em 1996,

> Ora, o cerne da ação política, hoje, é justamente o de criar um espaço político onde esses interesses se harmonizem racionalmente. É nesse sentido que julgo fundamental entender que, com a globalização, o Estado necessita de recompor suas funções. (...) Além disso, cria-se uma situação paradoxal, pois, ao mesmo tempo em que a demanda por equidade aumenta em regimes democráticos, até como efeito da globalização da informação, ela é dirigida a um Estado que, em razão de seu novo papel, deve intervir menos e melhor, tendo opções cada vez mais restritas em termos de política econômica, em decorrência da necessária disciplina fiscal e da austeridade de gastos públicos[641].

4. A globalização e o poder dos estados

Cardoso considera que, ao contrário da fase imperialista, a globalização reduz a autonomia do estado, que é compelido a agir dentro de um marco institucional, regional e internacional. Além disso, se a globalização dos fluxos financeiros permite a alocação de recursos importantes para os países emergentes, a sua faceta especulativa é mais impositiva e ameaçadora às soberanias nacionais, até mesmo para o Fed americano, a despeito da predominância econômica, política, militar e cultural dos Estados Unidos e de sua recusa em compartilhar decisões e fortalecer as instituições internacionais, como a ONU[642].

Cardoso avalia que a limitação da governabilidade e das opções nacionais em termos de estratégia de desenvolvimento é ainda maior para os países emergentes, que se veem sob o monitoramento permanente da ortodoxia do capital financeiro internacional ou do "tribunal imaterial" e sob a ameaça de fuga de capitais de curto prazo[643]. Como declarou no Colégio do México,

---

[641] *Id.* "O impacto da globalização nos países em desenvolvimento", *op*. *cit*., p. 32.

[642] CARDOSO, Fernando Henrique; SOARES, Mário. *O Mundo em Português*: um diálogo, *op. cit*., p 324; O pensamento global de FHC, *op*. *cit*, p. 54.

[643] CARDOSO, Fernando Henrique. "O impacto da globalização nos países em desenvolvimento", *op. cit*.

> Qualquer medida, por mais correta do ponto de vista interno, que possa sinalizar um passo em falso ou contrariar o interesse dos investidores externos tem como consequência a revoada dos capitais de curto prazo, com sérios efeitos para a saúde do sistema financeiro de determinado país[644].

Mas, dada a necessidade do país em relação aos fluxos internacionais, não seria possível escapar das regras internacionais, das políticas macroeconômicas que garantem a sua atratividade e tampouco evitar o monitoramento do capital financeiro, sob pena de ficar à margem da globalização, no entanto, seria possível lutar para influir no desenho de uma nova institucionalização da política internacional e, com isso, dirimir os efeitos negativos da globalização e potencializar as suas vantagens.

Daí a diplomacia de Cardoso também ter sido marcada, durante todo o seu governo, pela defesa da criação de uma nova arquitetura financeira internacional. Em inúmeros foros internacionais, Cardoso, assim como os seus ministros, conclamou as autoridades a um conserto internacional, a fim de disciplinar os fluxos de capital de curto prazo, isto é, a criação de "uma espécie de Constituição do mundo, que declare os direitos dos povos, diante da especulação"[645].

Segundo o balanço do primeiro mandato do governo Cardoso feito por Seixas[646], apesar do Brasil ser um "país que conta" no cenário internacional, dada as suas credenciais, a nova conjuntura internacional do final dos anos noventa, imposta pelas turbulências nos mercados financeiros internacionais, "trouxe consequências importantes para a operação da diplomacia do país"[647]:

> O Brasil foi duramente golpeado pela instabilidade dos mercados financeiros internacionais. O governo Fernando Henrique Cardoso havia-se decidido, desde 1995, por um ritmo de gradualismo na implementação de reformas econômicas. Buscara-se sempre o mais amplo grau possível de consenso entre os partidos políticos e os diversos grupos sociais. Partia-se da constatação de que os mercados financeiros internacionais estavam cientes dos avanços que o país vinha realizando e manteriam sua confiança e disposição de financiar os déficits em transações correntes. A partir da moratória russa, contudo, o quadro externo alterou-se de modo dramático. Em um contexto momentâneo de grave crise nos mercados financeiros – por

[644] *Id., ib*., p. 31.

[645] *Id. O presidente segundo o sociólogo*., *op., cit*., p. 87. Cardoso chegou a enviar cartas às autoridades do G-7, quando este se reunia na Cúpula de Halifax do G-7, propondo a criação de regras para evitarem os ataques especulativos.

[646] Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores no governo Cardoso.

[647] SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe. O Brasil e o mundo no limiar do novo século: diplomacia e desenvolvimento. *Revista brasileira de política internacional*. Brasília, vol.42 no.1 Jan./June 1999, p. 6.

> muitos caracterizada como a mais grave desde o início do funcionamento das instituições de Bretton Woods após a II Guerra Mundial –, os capitais internacionais afastaram-se dos países emergentes de uma forma geral, sem fazer distinções em favor daqueles que, como o Brasil, tinham (e têm) a mais absoluta estabilidade política, compromisso com as reformas econômicas e o saneamento fiscal, sistema bancário sólido, ausência de "bolhas especulativas" e empresas pouco endividadas[648].

Ou seja, na opinião de Seixas, o governo brasileiro, a despeito de ter feito o ajuste interno segundo as normas e o padrão internacional, mas mantendo a dosagem do processo de liberalização da economia em conformidade com os interesses internos, acabou sendo golpeado pelas crises nos mercados financeiros internacionais.

Avaliação semelhante foi externada por Cardoso durante encontro com os chefes de estado da chamada terceira via, em novembro de 1999, em Florença, Itália. Cardoso, o primeiro a falar entre as autoridades presentes, chama a atenção para as enormes perdas do Brasil em decorrência dos ataques especulativos sofridos durante as turbulências mexicana, asiática e russa e propõe uma espécie de taxação internacional sobre os capitais voláteis. Certamente Cardoso não esperava a dura resposta do presidente Bill Clinton. Entre outras críticas, o presidente estadunidense sugeriu que o governo brasileiro era fraco, tanto por não seguir o exemplo do Chile, que havia construído um sistema de controle radical sobre capitais, quanto por permitir que grassassem a miséria e a exclusão de milhões de crianças em cidades como São Paulo e Rio de Janeiro. Ademais, não se poderia obrigar alguém a investir o seu dinheiro em lugar em que não confia.

Às vésperas do início da Rodada Doha, em 2001, durante discurso na Assembleia francesa, Cardoso assinala, ao lado de outros temas da política externa brasileira, a urgência de uma tomada de posição sobre as crises financeiras.

> A ameaça de um novo ciclo recessivo é demasiado presente para que se desperdice a oportunidade de relançar em Doha as negociações comerciais multilaterais. É também hora de controlar a instabilidade dos fluxos financeiros. Se o mercado é o instrumento mais eficiente para a geração de riqueza, é preciso impor limites a suas distorções e abusos. Ousemos, se necessário, tributar o movimento dos capitais para assegurar liquidez às economias emergentes e recursos para combater a pobreza, a fome e as doenças nos países mais carentes[649].

---

[648] *Id.*, *ib*., p.9.

[649] Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, em Sessão Solene na Assembleia Nacional da República da França. Paris, 30 de outubro de 2001, *in* OLIVEIRA, Miguel Darcy. (org.) *Discursos selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso, op. cit.,* p. 62.

5. A globalização e a "autonomia" da política

Convém observar que, embora tenha se destacado, aqui, o caráter apologético e politicista da abordagem de Cardoso em relação aos movimentos que se impuseram a partir do final da década de oitenta, não se ignora a dimensão realista no seu pensamento e atuação política, no que concerne ao reconhecimento do caráter objetivo da globalização: há forças inexoráveis e impositivas da globalização de modo que resistir à integração levaria a uma situação ainda pior, isto é, o isolamento teria como custo a regressão econômica[650]. Todavia, a sua subsunção ao politicismo levou-o não apenas a uma apreensão apologética da globalização, mas também à crença de que a integração do Brasil a ela se daria a partir e por meio de um espaço relativamente autônomo da política, com o que o Brasil figuraria, num restrito grupo de países, em condições de tirar o melhor proveito da globalização e influir em sua configuração institucional e política.

Ainda no início da década de noventa, Cardoso afirmara que a globalização, ao se impor sob um novo patamar científico e tecnológico, integraria alguns países, mas teria "um efeito negativo e desintegrador no Terceiro Mundo"[651]. À exceção de poucos países, como os tigres asiáticos, Brasil, Índia e China, que possuíam as condições internas necessárias para avançar na integração, uma grande parte do chamado Terceiro Mundo estaria condenada ao esquecimento, precisamente por não dispor dos recursos necessários aos novos padrões de acumulação e exploração: mão de obra qualificada e capacidade de incorporação das novas conquistas científicas e tecnológicas. Como salienta, em 1993,

> Estamos tratando, efetivamente, de um fenômeno mais cruel: ou o Sul (ou parte dele) ingressa na corrida democrático-tecnológico-científica, investe pesadamente em P&D e suporta a metamorfose da 'economia da informação', ou se torna desimportante, inexplorado e inexplorável[652].

Dessa forma, segundo Cardoso, adaptar-se à globalização e integrar-se a ela com toda a sorte de problemas que esse processo acarreta – como a redução da autonomia do estado - é um imperativo de sobrevivência - meio incontornável para assimilar o padrão de

---

[650] Como Cardoso reiterou em diversos momentos "A globalização não é um valor, não é algo que se queira, que se deva querer, a que se tem amor. É uma força já instaurada no mundo, que produz uma série de desastres, por um lado, e uma série de modificações positivas, por outro", Entrevista à *Veja*, 10/09/97.

[651] *Id.* "Relações Norte-Sul no Contexto Atual: Uma nova dependência?" *op. cit.*, p. 11.

[652] *Id. ib.*, p. 12.

produção prevalecente. Como afirma, em discurso em Nova Delhi, de 1996,

> Queiramos ou não, a globalização econômica é uma nova ordem internacional. Precisamos aceitar este fato com realismo; do contrário, nossas ações estarão destituídas de qualquer impacto efetivo. Isso não significa inércia política, mas uma perspectiva inteiramente nova sobre as formas de agir na cena internacional (...). A globalização acelerou e aprofundou a diferenciação entre os países em desenvolvimento em termos de sua capacidade de tirar proveito dos fluxos internacionais de investimento no comércio[653].

Fato que sugere, segundo Cardoso, que a antiga noção da relação norte-sul - marcada pelo desequilíbrio social, econômico e tecnológico entre países desenvolvidos e em desenvolvimento - é insuficiente para apreender a nova ordem mundial, que será dividida entre países que pertencem e os que não pertencem à globalização: os primeiros associados à riqueza e os últimos à pobreza e ao esquecimento.

Contudo, segundo Cardoso, se a globalização condiciona e restringe as opções nacionais, ela também é um processo de negociação, é correlação de forças, portanto, passível de emolduramento político. A globalização não elimina o estado como instrumento do desenvolvimento e de defesa dos interesses nacionais. Quer seja porque "os Estados têm reações diferentes diante do próprio processo de globalização"[654], já que são obrigados a levar em conta as especificidades nacionais, quer seja porque a conformação da política internacional da globalização resulta da correlação das distintas forças políticas em jogo, de forma que a globalização, afirma Cardoso, não "é um padrão que serve de base para juízos de valor"; antes, é uma realidade "que temos de reconhecer e dentro da qual opções devem ser feitas"[655].

A globalização, portanto, condiciona, mas não determina as formas "possíveis" de integração; essas também dependem, segundo Cardoso, da variável política. Não por acaso, essa tese é mais pronunciada em suas visitas realizadas em países como África do Sul, Índia, México, Chile e Índia. Neste último, Cardoso salienta, em 1996,

> Temos de admitir que a participação na economia global pode ser positiva, que o sistema internacional não é necessariamente hostil. Mas, para aproveitar as oportunidades, é preciso ir com cuidado. O sucesso da

[653] *Id.* "Consequências sociais da globalização", *op., cit*., p. 83.

[654] *Id.* Globalização e política internacional, *op. cit*., pp. 70- 71.

[655] *Id., ib*., pp.70-71.

> integração na economia global depende, de um lado, da articulação diplomática e da construção de parcerias comerciais adequadas, e, de outro, da realização de reformas internas em cada país em desenvolvimento, democraticamente conduzidas[656].

Vale ressaltar que, embora Cardoso reconheça que os países em desenvolvimento não conseguiram influenciar os processos de negociação do Gatt, terminando por liberalizar os seus mercados sem contrapartidas importantes, ainda postula que países como Brasil e México têm a capacidade de influenciar o processo da globalização, buscando "estratégias" de defesa dos interesses nacionais e uma política internacional que os beneficie[657]. Ainda, naquele encontro no Colégio do México, Cardoso questiona: o que os governos dos países em desenvolvimento podem fazer contra essa situação?

> (...) têm dever de buscar, nas contradições e nas inconsistências, bem como nas janelas de oportunidade do sistema em gestação, estratégias capazes de reafirmar a prioridade do interesse nacional, de reforçar a vocação de países como os nossos para a autodeterminação (...) e, sobretudo, de consolidar nossa capacidade de influir na construção do futuro[658].

> Sem ceder à ilusão de que essa nova ordem responderia apenas às forças do mercado, embora elas sejam decisivas, e que o poder dos Estados nacionais deixou de ter o mesmo impacto sobre o curso dos eventos, é justamente o reconhecimento dos "limites" do mercado e da força que certos países de grandes dimensões, como o Brasil e o México, têm para influenciar no direcionamento da globalização econômica que nos permite adotar medidas capazes de contra-arrestar os efeitos sociais mais negativos do fenômeno, como o crescimento da desigualdade e o agravamento do desemprego[659].

Em conferência, proferida em Johannesburgo, no final de 1996, intitulada "Globalização e política internacional", Cardoso utiliza um conjunto de argumentos para enfatizar que a globalização não resulta apenas das forças de mercado, mas da conjugação de forças políticas distintas. Ou seja, os interesses dos diversos grupos produtivos ramificados em escala mundial não reinam soberanos, pois atuam dentro de um marco definido politicamente, isto é,

---

[656] *Id*. "Consequências Sociais da Globalização", *op., cit.*, p.83.

[657] Como Cardoso frequentemente afirma, a política "não é a arte do possível e, sim, a de tornar possível o necessário".

[658] *Id*. "O impacto da globalização em países em desenvolvimento", *op. cit.*, p. 31.

[659] *Id., ib.*, p. 34.

> (...) num contexto em que o jogo de poder entre as nações está sempre presente de modo inequívoco. As negociações sobre comércio, sobre as regras da competição internacional, sobre padrões de preservação ambiental, sobre mecanismos de integração regional são conduzidas através do diálogo tradicional entre Estados, em foros onde eles têm assento. Os governos têm como influenciar a direção desses processos[660].

Por conseguinte, conclui Cardoso, "É do embate direto entre posições negociadoras distintas que nasce o arcabouço de regras e parâmetros que fixará os limites dentro dos quais os processos de globalização terão de operar"[661].

De que modo, então, questiona Cardoso, poderia emergir desse embate entre distintas forças uma institucionalização de regras que não reforçasse a hierarquia entre os estados e qual seria o campo para encaminhamento das questões nacionais e sociais?

Seria preciso, argumenta Cardoso, admitir que, com a globalização, surgem dois novos elementos que passam a configurar a hierarquia de poder (ou a pesar sobre as forças políticas que conduzem a globalização e que a negociam). O primeiro é que, ao lado do poder econômico e militar, passa a pesar o chamado *soft Power*[662]: "a capacidade de coletar e processar informação, o poder de irradiar cultura e padrões coletivos de comportamentos, a projeção diplomática e o prestígio internacional". Nesse aspecto, países médios como o Brasil, na condição de *soft Power*, podem não ser os "protagonistas centrais" da institucionalização da globalização, mas têm a capacidade de influenciá-la[663]. O segundo elemento, apontado por Cardoso, concerne ao fato de que o campo de manobra dentro da hierarquia de poder não está definido *a priori*; há diversas formas de parcerias e alianças entre grupos e países que compartilham interesses e problemas comuns. Portanto,

> Há uma ampla gama de geometrias possíveis com interesses comuns em áreas como comércio de bens agrícolas, liberalização de serviços, meio ambiente, direitos humanos (...). Já não há assim uma política previsível ou pré-determinada que corresponda a uma posição dentro da hierarquia[664].

Assim, na medida em que Cardoso continua concebendo a política como campo relativamente autônomo (com poder para influir os "campos" econômicos e sociais) imagina

---

[660] *Id.* Globalização e política internacional, *op. cit*., p. 74.

[661] *Id., ib.,* pp. 74-75.

[662] *Soft Power* é um conceito elaborado pelo professor americano Joseph Nye.

[663] *Id.* Globalização e política internacional, *op. cit*.

[664] *Id*., *ib*., p. 76.

que haveria uma margem de manobra no jogo de poder internacional que permitiria direcionar, política e institucionalmente, a globalização. Ao contrário das parcerias estáticas e definidas do contexto da bipolaridade, a globalização, a despeito das suas adversidades, amplia as condições para uma maior inserção internacional, assim como o leque de opções internacionais para alguns países subdesenvolvidos[665]. Eis por que o Estado deve se aparelhar para defender os interesses nacionais e exercitar a dimensão universalista da política externa brasileira, num momento de "definição política das regras da globalização", quanto ao comércio, ao sistema financeiro, ao meio ambiente, ao narcotráfico, entre outros[666].

Cardoso continua propugnando, então, que as formas de integração à economia mundial não são determinadas apenas pelas condições econômicas de cada país, mas pelo jogo político que, dependendo da forma como se dá, pode fazer o desenvolvimento econômico seguir este ou aquele caminho[667]. Eis por que a política externa não deve ser vista como uma atividade determinada. Como declarou na Universidade Central da Venezuela, em 1995,

> nós, cientistas sociais, não atentávamos com a devida importância nos anos 60: os temas da política. Víamos a política externa como uma ação reflexa dos modos de inserção no sistema capitalista, de tal modo que não merecia teorização própria. (...) o fato é que as *opções de política externa devem ser analisadas em sua dinâmica* própria[668]. Há fatores de natureza histórica, estratégica, cultural e tantos outros que afetam diretamente a relação de estado a estado e que nos permitem entender a análise da modernização de nossas sociedades[669].

O avanço da globalização e as diferentes formas de inserção internacional, como as produzidas entre os tigres asiáticos, teriam mostrado, segundo Cardoso, que "O grau de influência da escolha política sobre a estrutura da economia é maior do que nos parecia nos

---

[665] *Id.* Caminhos novos? Reflexões sobre alguns desafios da globalização, *op*. *cit*., p. 288; *Id.* Desenvolvimento: o mais político dos temas econômicos. *Revista de Economia Política*, v. 15, n. 4, out./dez. 1995, p. 152. Conferência pronunciada em Washington, em 05/1995.

[666] *Id.* Globalização e política internacional, *op. cit*., p. 74.

[667] Como reitera, em 2007, "Assim como no passado houve formas distintas de integração ao capitalismo comercial e, mais tarde, de reintegração à ordem mundial sob a égide do capitalismo industrial, agora, com a globalização assentada nas vantagens tecnológicas e financeiras dos países centrais, cada país da antiga Periferia poderá trilhar caminhos diferentes, de sucesso variável", "Caminhos novos?" 2007. Essa tese também é explicita em *Id.* Desenvolvimento: o mais político dos temas econômicos, *op*. *cit*.

[668] Grifo nosso.

[669] *Id.* "A nova agenda sociológica da América Latina", *op. cit*., p. 42.

anos 60" [670].

Se a política externa tem uma dinâmica própria ou, como afirma, se "as escolhas sociais e, portanto, a política, reinam soberanas[671]",

> A globalização poderá ou não oferecer as condições para um mundo mais justo; mas, para tanto, não existem fórmulas acabadas ou atores privilegiados. Evitaremos o pior se soubermos fazer as escolhas políticas corretas nos planos nacional e internacional[672]

Portanto, Cardoso parte do imperativo de que a globalização é um processo irreversível que condiciona a integração, de forma que não há alternativa, senão adequar-se a ela. Todavia, acredita que a globalização, embora restrinja as opções nacionais e as políticas de desenvolvimento, não define a forma de inserção nacional. Esta depende das escolhas políticas e da capacidade do estado de buscar formas de inserção que contemplem os interesses nacionais[673], num contexto mundial que, conforme esquadrinhado por Cardoso, enseja possibilidades positivas para construção de alianças e parceiras e de um novo marco político institucional de maneira a tornar a globalização mais justa. Clara está a aposta de Cardoso, especialmente nos primeiros anos de seu governo, nas possibilidades abertas pela globalização, acreditando que poderia emergir um palco de negociações e um novo arcabouço institucional multilateral que oferecessem espaços de negociações mais vantajosos para o Brasil. Ou seja, aposta que poderia tirar maior partido da correlação de forças internacionais, que, embora adversa para a maioria dos países da periferia, fornece algumas brechas para dirimir as assimetrias entre as nações e as debilidades estruturais de alguns poucos da periferia, como o Brasil. Entretanto, a defesa de uma globalização mais "justa" não passa de uma exortação humanitária, guiada por uma percepção, esta sim, realista, de que é impensável o Brasil fora da globalização. De modo que, ao examinar os discursos da diplomacia brasileira, os encaminhamentos concretos da política externa nos diferentes fóruns de negociações dos quais participa, constata-se, como se verá na próxima seção, que a política externa brasileira, sob o governo Cardoso, busca, em primeiro lugar, assegurar

---

[670] *Id.* Desenvolvimento: o mais político dos temas econômicos, *op. cit.*, p. 151.

[671] Grifo nosso.

[672] *Id.* Globalização e política internacional, *op. cit.*, pp. 69-70.

[673] *Id.* Caminhos novos? Reflexões sobre alguns desafios da globalização, *op. cit.*, p. 288.

fundamentalmente a inserção do Brasil na globalização[674] - por meio da difusão internacional das chamadas credenciais brasileiras: o compromisso do Brasil com as regras e instituições internacionais e a defesa de que as reformas levadas a cabo pelo seu governo dão a segurança desejada pelos investimentos internacionais. Em segundo lugar, procura combater o protecionismo dos países centrais, mormente na questão dos subsídios agrícolas e barreiras não tarifárias, a fim de ampliar o acesso dos produtos brasileiros ao mercado internacional, valendo-se das regras estabelecidas ou propugnando a sua alteração, sem, contudo, alcançar grandes ganhos nessa matéria. Em terceiro lugar, resiste às pressões externas por uma nova rodada de liberalização no país, especialmente no âmbito das negociações da Alca, valendo-se, para isso, da estratégia de fortalecer o Mercosul, ampliar a integração regional, ou seja, o Mercosul é utilizado como escudo de proteção dos interesses nacionais e, ao mesmo tempo, como forma de aumentar o poder de barganha do país nos diversos tabuleiros de negociações internacionais, como União Europeia e OMC. No mais, a política externa procura abrir várias frentes de diálogos e negociações, nos quais empunha as bandeiras da necessidade de uma nova arquitetura financeira internacional e de reforma no conselho de segurança da ONU.

6. Remoção dos óbices para a inserção internacional do Brasil

Viu-se que, para Cardoso, o mundo pós-Guerra Fria, que emergiu com a globalização e a queda do chamado socialismo real, ensejava amplas transformações positivas e exigia a sua democratização, entre elas, a possibilidade da construção de um novo marco político e institucional mais democrático, "guiado por regras multilateralmente acordadas", a favor do qual poderia influir a política externa, já que esta, em meio aos problemas e desafios postos pela globalização e as novas relações internacionais, tem uma "dinâmica própria" (dimensão indeterminada), portanto, poderia agir a favor do Brasil, dependendo da assertividade das escolhas políticas feitas nos âmbitos nacional e internacional[675]. Nessa direção, seria necessário redefinir os objetivos centrais da política externa brasileira, especialmente a levada a cabo pelo governo militar, que, ao contrário de progressista, conforme argumenta Cardoso, após a presidência, comprometeu o Brasil com governos autoritários, impingindo uma nódoa

[674] Entendida por Cardoso como pressuposto básico para a renovação tecnológica interna e acesso ao mercado internacional *Id. O presidente segundo o sociólogo*, *op., cit*., p. 93.

[675] *Id.* Globalização e política internacional, *op. cit.*, pp. 69-70.

à tradição da diplomacia brasileira[676]. Ou seja, o alinhamento da política externa brasileira com o movimento terceiro mundismo[677] também deixou saldos negativos, isto é,

> (...) dívidas não pagas referentes a produtos e serviços exportados e, principalmente, compromissos político-militares com ditaduras árabes (...) é preciso não esquecer que a mesma política externa que, com uma mão, se apresentava como defensora de princípios ideais de justiça no mundo, com a outra fugia como vampiro da luz de tudo que passasse perto do reconhecimento de uma responsabilidade internacional pelos direitos humanos e que pudesse por em risco a complacência tradicional com abusos praticados por países não-alinhados ou antiamericanos[678].

Na verdade, tratar-se-ia da remoção de alguns resquícios da chamada política externa independente que fora retomada pelo governo Geisel, uma vez que ela já começara a sofrer algumas inflexões durante o governo Sarney[679], que, como já aludido na introdução deste trabalho, deu início, ainda que de forma tímida, à liberalização da economia, sob a intensificação da crise econômica brasileira e a pressão dos Estados Unidos, mormente em relação à lei de informática e patentes farmacêuticas. É nesse momento que o Brasil assume, segundo Letícia Pinheiro, uma posição mais positiva com os Estados Unidos e mais flexível no âmbito da Rodada Uruguai (1986-1994), embora não abandone, segundo a autora, as premissas do *globalismo,* como por exemplo, não alinhamento automático e diversificação das parcerias do país:

> o Brasil iniciava sua caminhada rumo ao abandono da condição de carona nas negociações multilaterais, ou seja, da estratégia de se favorecer dos benefícios da cooperação sem contribuir com seus custos, passando a arcar com o ônus da ação coletiva. Assim, gradualmente se deixava para trás a obstrução sistemática às negociações sobre propriedade intelectual e à inclusão dos chamados novos temas, respondendo às condições exponencialmente mais rígidas em que se desenvolviam as relações multilaterais no fim da década de 1980. Daquele momento em diante, já não mais seria possível desfrutar de eventuais benefícios resultantes da

[676] *Id. A arte da política: a história que vivi, op., cit.,* p. 606.

[677] Por exemplo, defesa de uma ordem internacional mais justa; recusa em assinar o Tratado de não proliferação nuclear; apoio ao processo de independência das nações africanas e crítica ao *apartheid*.

[678] *Id., ib*., p. 605 . Cardoso ainda se refere à omissão do governo brasileiro em relação à invasão do Timor Leste pela Indonésia.

[679] No entanto, durante o governo Collor, no qual ocuparam o Ministério das Relações Exteriores,(José Francisco Rezek, 1985-1992, e Celso Lafer, abril a outubro de 1992), não havia uma definição clara da política externa brasileira, conforme, PINHEIRO, Letícia. *A política externa brasileira: (1889-2002).* Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2004. São Paulo.

> liberalização do comércio internacional, sem os custos de negociar com os seus parceiros[680].

Já ciente dessas inflexões, Cardoso, ainda como ministro das Relações Exteriores, propugna avançar no processo de redefinição da política externa brasileira, que deveria ser condizente com a nova conjuntura econômica e política mundial e com os desafios e novos compromissos do Brasil. De modo que, para aproveitar as possibilidades abertas pela globalização, seria necessário rever a noção de soberania e superar os traços da política externa reativa dos anos anteriores: a estratégia de autonomia pela distância, apoiada no ideário "Brasil-Potência", e a ideia de que o estado seria um instrumento de promoção econômica. Por conseguinte, a política externa brasileira deveria enfatizar, segundo Cardoso, a "vocação universalista"[681] do Brasil, que, no entanto, não comporta "simplificações" tampouco admite "rótulos": "Queremos maior aproximação com os Estados Unidos, sim, mas queremos e necessitamos também de crescentes vinculações com a Comunidade Europeia e o Japão", assim como com os demais países da Ásia, África e Oriente Médio: "Para a política externa brasileira, não há, portanto, opções excludentes. Elas são múltiplas e se complementam. Sabemos privilegiar os bons sócios, valorizamos nossos parceiros principais, mas isso não recomenda políticas reducionistas"[682]. A própria condição de *global trader* do país - o intercâmbio equilibrado com o mundo – impede-o de fazer "opções excludentes. Como parceiros globais, devemos buscar nossos interesses onde quer que eles estejam"[683].

Cardoso, no entanto, destaca que existem interesses e prioridades concretas na opção pela "vocação universalista". Em ordem hierárquica:

> "A América Latina, pela vizinhança, pelo passado compartilhado e pelo futuro que estamos escrevendo juntos no Mercosul e na nossa fronteira norte; os EUA nosso maior parceiro econômico, país com o qual compartilhamos valores e interesses e, com o novo governo Clinton, a perspectiva de uma agenda bilateral revitalizada", seguidos pela Europa, Bacia do Pacífico, alguns países do Oriente Médio, do Leste Europeu e África, sobretudo Austral[684].

---

[680] *Id., ib,* p. 52.

[681] A respeito da "vocação universalista" do Brasil, ver também LAMPREIA, Luiz Felipe. A execução da política externa brasileira. *Resenha de Política Exterior do Brasil* . 23, n. 79, 2º semestre 1996, Brasília, Ministério das Relações exteriores.

[682] CARDOSO, Fernando Henrique. "Brasil-Estados Unidos: maturidade do relacionamento", *in Política externa em tempos de mudança: a gestão do Ministro Fernando Henrique Cardoso no Itamaraty*, *op. cit*., pp.241-242.

[683] *Id.* "Política externa: a opção universalista", *op. cit.,* p. 237.

[684] *Id., ib.,* pp. 237- 238.

Assim, conforme os objetivos externados pelos mentores e condutores da política externa – Fernando Henrique Cardoso, Lampreia e Celso Lafer, cujas análises e postulações mostram-se, em geral, coerentes entre si, - o país deveria buscar uma "autonomia pela participação"[685], isto é, exercer papel ativo no sistema internacional, de maneira a, de um lado, "influenciar o desenho da nova ordem mundial", de outro, construir as bases para a retomada de um crescimento sustentável, transformando, no dizer de Lafer, "necessidades internas em possibilidades externas"[686]. A adequação do país às novas condições internacionais, a liberalização da economia e adesão às regras internacionais sinalizariam para o mundo que o Brasil estava disposto a negociar e oferecia um ambiente confiável para os investidores internacionais.

7. A projeção das "credenciais" brasileiras

O ajuste do Brasil às novas condições internacionais, tanto no plano das chamadas reformas estruturais (abertura e desregulamentação da economia, estabilização monetária, desestatização e retomada do crescimento) quanto no âmbito da adequação do país às regras internacionais sempre foi colocado pelo governo Cardoso como pressuposto básico para o desenvolvimento econômico do país e, com efeito, para uma política externa ativa e assertiva na condução do processo de inserção internacional do país.

Como afirma Cardoso, ainda como Ministro das Relações Exteriores, cujo conteúdo é reiterado durante todo o seu governo:

> Para um país que se pode caracterizar como potência media, cuja economia é a décima maior do planeta e cujo traço distintivo mais marcante é a diversificação – diversificação da produção econômica, da sua pauta de comércio e também diversificação de interesses externos – a busca de uma nova forma de inserção no núcleo dinâmico das relações internacionais é condição necessária para o desenvolvimento do país. Buscamos mercados, recursos financeiros e, especialmente, tecnologia, num mundo onde só tem acesso a essas molas propulsoras do progresso quem tiver condições de se apresentar como parceiro atraente e influir no traçado das regras ora em definição na cena internacional[687].

---

[685] Expressão cunhada pelo embaixador Gelson Fonseca Jr. FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais, op. cit*. Vale registro de que Fonseca foi assessor direto do presidente Cardoso.

[686] LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*: passado, presente e futuro, *op*. *cit*. p.108.

[687] CARDOSO, Fernando Henrique. "Política externa: a opção universalista", *op. cit*, p. 236.

Portanto, um dos imperativos dos ajustes do Brasil é a reorganização interna do país, de modo a transformá-lo num elemento de confiança para os investidores internacionais. Como sintetiza, claramente, o embaixador Fonseca,

> sabemos que, em medida decisiva, as condições de competição dependem da "arrumação da casa", da adaptação da economia nacional às novas condições internacionais. Políticas como a da liberalização comercial (em que avançamos significativamente – a queda da tarifa média brasileira é expressiva: de uma tarifamédia de 51% em 1987, chegamos a 14% em 1993), privatização, regularização dos contratos com a comunidade financeira e a preservação de estabilidade são requisitos necessários para criar condições de "saúde econômica" com repercussões sobre o desempenho internacional da economia[688].

A abertura da economia, a estabilização monetária e a adesão do Brasil às normas e regras internacionais são concebidas como medidas inevitáveis para criar, conforme a interpretação do embaixador Luis Felipe de Seixas, um ambiente externo favorável para a realização dos interesses do Brasil, isto é, construir uma imagem positiva do Brasil no exterior:

> A capacidade de um país de influir em negociações internacionais, vender seus produtos, atrair investimentos, receber créditos, participar de programas conjuntos nas áreas da ciência e da tecnologia, obter ganhos com o turismo, enfim, a capacidade de promover seus interesses internacionais depende não apenas de fatores objetivos, mas também da sua imagem externa[689].

Outro passo importante no processo de adesão do país ao *mainstream* internacional é dado, em 1998, com a ratificação do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), sob o argumento de que, no mundo pós-Guerra Fria, no qual o pacifismo e multilateralismo são alçados como vias para solução de conflitos, a projeção internacional do Brasil depende mais das reformas econômicas e sociais e de uma diplomacia realista que de fatores militares estratégicos. Em seu discurso de posse no Ministério das Relações Exteriores, Cardoso, que, conforme aludido, definira os Estados Unidos como um dos parceiros estratégicos do Brasil, prepara o terreno para tomada de posições dessa ordem, ao argumentar que o Brasil precisaria rever a sua relação com os Estados Unidos, uma vez que ela é "ordenadora do resto". De

---

[688] FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais, op. cit* ., pp. 372-3.
[689] SEIXAS CORRÊA, Luis Felipe de. O Brasil e o mundo no limiar do novo século: diplomacia e desenvolvimento, *op. cit*, p. 25.

modo que a aproximação com Estados Unidos implicaria resolver todos os contenciosos dependentes, como a lei de patentes, o tratado de controle de mísseis (MTCR) e a adesão ao TNP.

Segundo a argumentação do governo, a tradicional resistência brasileira a esse Tratado configurava-se num óbice desnecessário à presença do Brasil no mundo[690]. Ademais, a adequação do país à disciplina internacional credenciava-o a participar dos foros multilaterais de decisão, o que lhe permitiria cobrar o desarmamento das potências nuclerares[691] e ter acesso ao mercado internacional de bens sensíveis[692].

Em seu discurso de posse no Congresso Nacional, em 1995, marcado pela perspectiva otimista em relação à conjuntura internacional, mas, ao mesmo tempo, por resistências internas, Cardoso chama a atenção para a necessidade de reorientação da política externa:

> O momento é favorável para que o Brasil busque uma participação mais ativa nesse contexto (...). Numa fase de transformações radicais, marcada pela redefinição das regras de convivência política e econômica entre os países, não podemos, por mero saudosismo, dar as costas aos rumos da História. Temos, sim, que estar atentos a eles para influenciar o desenho da nova ordem. (...) Vamos aposentar os velhos dilemas ideológicos e as velhas formas de confrontação e enfrentar os temas que movem a cooperação e o conflito entre os países nos dias de hoje: direitos humanos e democracia; meio ambiente e desenvolvimento sustentável; as tarefas ampliadas do multilateralismo e os desafios da regionalização; a dinamização do comércio internacional e a superação das formas de protecionismo e unilateralismo. Outros temas centrais são o acesso à tecnologia, os esforços de não-proliferação e combate às formas de criminalidade internacional[693].

Conforme avaliação de Seixas, a partir desses ajustes internos e demais iniciativas no plano internacional, a diplomacia brasileira teria recuperado a sua capacidade de projetar, internacionalmente, o país e de reivindicar transformações na ordem internacional que o

---

[690] *Id., ib.*, p. 6.

[691] Conforme discurso do Embaixador Luiz Felipe Lampreia, Ministro de Estado das Relações Exteriores, por ocasião da Cerimônia de entrega do Instrumento de Adesão ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP) - Washington, 18 de setembro de 1998 *in* LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro, Lacerda, 1999.

[692] *Id*. O Brasil e o TNP. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo, 01 de julho de 1997, *in* LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões, op. cit*.

[693] Discurso de Posse do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, no Congresso Nacional - Brasília, 1o de janeiro de 1995, *in* OLIVEIRA, Miguel Darcy. (org.) *Discursos selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso, op. cit.,* pp. 13-14.

beneficiasse. Como sugere o embaixador, ao fazer um balanço do primeiro mandato do governo Cardoso, "Imersos no labirinto de nossa crise interna, havíamos perdido parte da capacidade de mobilização e iniciativa que, historicamente, caracterizou a política externa brasileira". Todavia, com a "consolidação da democracia e a estabilidade macroeconômica" foi possível "recuperar uma margem razoável de iniciativa no plano internacional"[694].

A busca da autonomia pela participação implicaria em estreitar as relações do Brasil com o *mainstream* internacional e também em ampliar os canais de participação e de relações internacionais, isto é, ampliar o campo de diálogo com países e regiões e participar dos diversos foros internacionais, mesmo daqueles em que o Brasil não tem poder de veto, a fim de angariar alianças políticas e influir no desenho da "nova" ordem internacional que beneficiasse o país[695]. Como define o ministro Lampreia:

> Mas, creio que, se pudesse resumir o sentido principal dessa política externa, eu diria que ela é da busca da autonomia pela integração. Ou seja, ao invés de uma autonomia isolacionista, uma autonomia articulada com o meio internacional. Em outras palavras, a manutenção de um comportamento do *mainstream*, mas com atenção à especificidade do Brasil, tanto nos seus condicionamentos, quanto nos nossos objetivos e interesses[696].

Tratar-se-ia, conforme Fonseca, "de renovar as credencias para participarmos, de forma significativa, das decisões globais", em relação aos novos temas da agenda do mundo pós-Guerra Fria: questão da segurança internacional, meio ambiente, regras do comércio mundial, direitos humanos:

> As opções corretas são um passo preliminar e necessário para estabelecer credenciais de participação nos negócios do mundo. (...) Em nenhum tema da agenda aberta, o Brasil se limita a uma posição defensiva ou retraída. O acervo de uma participação positiva, sempre apoiada em critérios de legitimidade, nos abre a porta para uma série de atitudes que tem dado nova feição ao trabalho diplomático brasileiro. A autonomia, hoje, não significa mais 'distancia' dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis. Ao contrário, a autonomia se traduz por 'participação', por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem tradição diplomática e capacidade de ver os rumos da ordem internacional com olhos

[694] SEIXAS CORRÊA, Luis Felipe. O Brasil e o mundo no limiar do novo século: diplomacia e desenvolvimento, *op. cit*, p. 16.

[695] A reaproximação com o conselho de segurança, do empenho, junto à Argentina com relação a não proliferação nuclear, da retomada do diálogo com os Estados Unidos e Europa, o compromisso assumido na Rio 92 são considerados pelo governo exemplos de uma autonomia pela participação.

[696] LAMPREIA, Luiz Felipe. "*Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões, op. cit*., p.89.

> próprios, com perspectivas originais. Perspectivas que correspondem a nossa complexidade nacional[697].

Uma vez que a perspectiva do governo Cardoso é a de que a adequação do país ao *mainstream* internacional[698] seria o caminho para uma inserção internacional mais favorável para o Brasil, o exercício da diplomacia brasileira é pautado por discursos que enfatizam todos os elementos que caracterizam essa adesão, como o fato de o país ter reconhecido a superioridade do mercado, ter optado pela liberalização de sua economia, assimilado o projeto de privatização, estabilizado a economia, instituído, pois, um ambiente mais favorável e atraente aos investidores internacionais, que, ademais, poderiam usufruir das vantagens da integração regional.

São essas as "credenciais" apresentadas por Cardoso, em palestra proferida nos Estados Unidos, em 1995, com as quais apresenta o Brasil como parceiro confiável e reivindica o direito de participar e de influir na construção de uma nova ordem mundial, que é apresentada por Cardoso como necessária para dar legitimidade às decisões e para estabelecer uma "ordem estável":

> temos uma tradição de participação nos organismos multilaterais, que, hoje, recuperam influência, tanto porque se constituem em foros necessários de construção de legitimidade, quanto porque, pela própria natureza dos processos de interdependência, a busca de soluções universalmente compartilhadas é absolutamente necessária se pretendemos uma ordem estável.[699]A diplomacia brasileira sempre foi crítica de um mundo em que tudo se subordinava aos interesses estratégicos de duas potências em conflito. (...). No mundo da Guerra Fria, nossa vocação para a paz e para o entendimento pareciam fora de lugar. Superada essa fase, tudo nos credencia a ter voz mais influente nos esforços de reestruturação do sistema internacional[700].

Evoca, ainda, o acervo de experiências diplomáticas brasileiras, as relações econômicas e políticas que o país mantém com os seus vizinhos e a importância da diplomacia internacional:

---

[697] FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais, op. cit* ., pp. 368-369.

[698] Segundo Lampreia: "não faria sentido termos uma política externa cujo norte fosse uma crítica aguda e agressiva do mundo e dos principais atores de poder nesse mundo", LAMPREIA, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. *Revista brasileira de política internacional*. Brasília, 42 (2): 5-17, 1998, p. 9.

[699] Grifo nosso.

[700] CARDOSO, Fernando Henrique. "O mundo do após-Guerra Fria: dilemas e perspectivas", *op. cit*, p. 361.

> Diria mesmo que a própria natureza do sistema internacional contemporâneo revaloriza as funções diplomáticas (...) e o Brasil tem tradição secular de valorização da diplomacia como meio privilegiado de encaminhar suas questões internacionais[701].

Mas também sugere, em vários momentos do seu discurso, que os Estados Unidos não são o único parceiro do Brasil:

> Hoje, do ângulo econômico, somos um *global trader* e nos interessa fortemente que regras estáveis e justas prevaleçam nos intercâmbios econômicos entre os países. .(...) Do ângulo político, estamos estimulando e ampliando a participação em forças de paz da ONU, já que temos preocupações legítimas com a construção de um sistema efetivamente abrangente e eficaz de solução pacífica das questões internacionais. (...) Entre nossas credenciais estão também os valores que a sociedade brasileira consagrou em seu desejo de reformas: consolidação da democracia, economia de mercado, respeito aos direitos humanos, não-proliferação de armas nucleares, proteção ao meio ambiente. (...) Nesse sentido, a premissa da política externa brasileira é a da participação plena nos processos decisórios centrais das relações internacionais[702].

Além de chamar a atenção, ainda nessa palestra nos Estados Unidos, em 1995, para a necessidade de democratização das instituições internacionais, de controle do sistema financeiro internacional, assim como para a liberalização continuada do comércio mundial, de modo que os países em desenvolvimento não ficassem reféns de "surtos protecionistas" ou "de medidas unilaterais", Cardoso deixa clara a disposição brasileira nas negociações da Alca, a propósito da recém-concluída Cúpula das Américas: "O Brasil está firmemente comprometido com as metas de Miami e entende que, neste país, é irreversível a compreensão de que o melhor interesse norte-americano está na construção de uma zona de prosperidade e desenvolvimento das Américas".

Esse é o mesmo teor da palestra proferida pelo ministro Felipe Lampreia, durante a primeira visita do presidente brasileiro e comitiva ministerial aos Estados Unidos, em 1995. O então Ministro do Exterior evoca episódios de estreitamento das alianças entre os dois países, mas enfatiza que uma nova parceria com os Estados Unidos se daria num processo de consolidação do universalismo da posição brasileira, isto é, com a participação ativa nas principais organizações internacionais, ONU, Gatt, como também com o comércio equilibrado com a União Europeia, Ásia, Estados Unidos e América Latina. Ou seja, o

[701] *Id., ib*., p. 361.

[702] *Id., ib*., p. 362.

ministro sugere que o Brasil já fizera as mudanças necessárias e que os Estados Unidos teriam que dar algo em troca:

> Muitas conquistas e progressos permitiram aos brasileiros tratar de forma mais aberta e consistente dos temas na agenda com os Estados Unidos: a democracia, a renovação consistente e o fortalecimento do nosso compromisso permanente com a não-proliferação de armas de destruição em massa e seus vetores, (...) um cuidadoso processo de abertura da economia brasileira, por meio do desmantelamento unilateral de barreiras protecionistas tarifárias e não-tarifárias, um firme comprometimento com o sistema multilateral de comércio refletido na Rodada Uruguai (...) As reformas econômicas e comerciais no Brasil *tornaram-nos mais competitivos, permitindo que participemos favoravelmente da disputa por maior acesso a mercados externos pelo mundo afora, bem como por investimentos em tecnologia*[703] (...) O novo perfil do Brasil de economia cada vez mais estável e dinâmica e de democracia consolidada tem tido impacto positivo na busca de parceiros nos planos internacional e regional. Juntamente com o Mercosul, este novo perfil tem constituído um trunfo fundamental[704].

Dessa forma, segundo o ministro Lampreia, o Brasil teria avançado em transformações internas e regionais que o credenciavam a reivindicar uma maior participação nos fóruns internacionais:

> Sem qualquer veleidade de liderança autoproclamada, estamos buscando também fortalecer nossa participação nos mais importantes foros decisórios mundiais: o Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Organização Mundial do Comércio, a OCDE, o MTCR. Queremos uma voz que corresponda melhor ao tamanho e peso inerentes ao Brasil e uma participação mais ampla em questões que afetam diretamente nossas relações com nossos parceiros mais importantes e nossos esforços pela estabilização da economia, criação de empregos e promoção do crescimento[705].

Esse posicionamento brasileiro foi, na avaliação de Cervo e Bueno, contundente, "no sentido de regular o sistema multilateral de segurança", e assertivo, pois "o multilateralismo foi eleito como meio da nação desprovida de poder para realizar sua vontade"[706].

Vale ressaltar que, na perspectiva do governo, a aproximação e o diálogo com o *mainstream* internacional e a sua adesão ao regime internacional não significavam

---

[703] Grifo nosso.

[704] LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões, op. cit*., p. 114.
[705] *Id., ib*., pp.116- 117.

[706] CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2002, p. 473 e p. 463.

subordinação do país aos valores e interesses externos. Em primeiro lugar, porque as transformações no mundo coadunavam com as mudanças e opções internas do país (a prevalência da economia de mercado, a democracia); em segundo, porque a adesão era o que, ao menos, credenciava o país a participar de um jogo de forças internacionais em meio ao qual seria decidido um amplo conjunto de questões. Ou seja, partindo do pressuposto de que as transformações em curso no mundo ainda não haviam consolidado a posição do conjunto de forças internacionais e, com efeito, o quadro político institucional, nutre-se a esperança de influir no desenho de regras internacionais mais favoráveis ao Brasil. Reconhece-se, assim, uma série de distorções e limites das regras e regimes internacionais prevalecentes, mas tem-se a perspectiva de um palco de negociações em que, dependendo da habilidade do país e do jogo de forças, seria possível influir no desenho de um novo arcabouço institucional multilateral, mas favorável ao atendimento dos interesses do país. Nas palavras de Lampreia, em discurso por ocasião da posse do embaixador Luiz Felipe De Seixas Corrêa, no cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores:

> É muito claro, para mim, que o Brasil deve procurar exercer um papel ativo e universal na defesa de uma ordem internacional, de um sistema econômico e comercial, de instâncias e processos decisórios mais abertos, justos e favoráveis aos países em desenvolvimento[707].

A aposta no multilateralismo internacional expressa, conforme destaca Miyamoto, a melhor opção para países, como o Brasil, que não têm o poder da força para resolução de conflitos, mas têm "capacidade limitada de poder e de influência"[708], de sorte que a opção tradicional do país pela participação nas instituições e regimes internacionais[709] é a forma de ampliar o seu papel e prestígio internacional. Por conseguinte, a adesão do Brasil ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) vem na esteira da intensificação de sua participação nos foros internacionais a partir da segunda metade dos anos oitenta, no âmbito da Rodada Uruguai e, posteriormente, com a formação do Mercosul e a liberalização da economia nos anos noventa. Ou seja, segundo este autor,

---

[707] SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe. Discurso proferido em 4 de janeiro de 1999. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/1999/01/04/discurso-do-embaixador-luiz-felipe-lampreia

[708] MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e as negociações multilaterais, *op. cit.*, p. 119.

[709] *Id., ib.*, p. 123.

> Movimentando-se dentro deste quadro, a presença do país em foros multilaterais foi se multiplicando cada vez mais porque esta era a opção mais plausível para um Estado com as características do Brasil. Por isso, já no começo da década de 90, o Brasil sediou a Eco-92 imbuído do espírito de mostrar-se ao mundo como um país cujo governo se preocupava com o meio ambiente, reduzindo assim as críticas que eram intensas, há quase duas décadas[710].

De modo que, a despeito das prédicas humanitárias da diplomacia de Cardoso, há uma clara orientação no sentido de remover qualquer tipo de óbice (incluindo o abandono de posturas defensivas, isolacionistas ou hostis em relação às grandes potências tomadas no passado nos foros internacionais) ao acesso a mercados e à tecnologia, sem o que não haveria modernização da estrutura produtiva local e tampouco ampliação das exportações brasileiras.

À medida que o país empreende as mudanças estruturais que se coadunam com os "valores" e regras do *mainstream* internacional - consolidação da democracia, estabilidade econômica - a diplomacia exerce o papel de, justamente, externar, nos diferentes foros internacionais, que o Brasil é um país confiável para os investidores internacionais e que pode ser chamado às mesas de negociações a fim de influir, na medida do possível, no desenho da nova ordem, tendo clareza, no entanto, dos seus limites. Como adverte Lampreia, em 1998:

> nós temos um mundo muito mais complexo do que aquele em que operavam os nossos antecessores (...) Em que há facilidades maiores, mas dificuldades também consideravelmente maiores do que no passado, e que precisam ser bem compreendidas por países como Brasil, cuja inserção internacional não pode ser excessivamente ambiciosa, pois devemos ter em mente os limites da nossa capacidade de influir sobre o processo decisório. Mas tampouco pode ser uma inserção passiva, visto que o Brasil, pelo seu tamanho, pelo seu peso, pela dimensão da sua economia, não pode se resignar a ter um papel meramente reflexo, condicionado apenas por decisões emanadas por centros de poder maiores do que o nosso (...). É preciso, portanto, pensar na forma de aumentar a nossa capacidade de acesso aos centros decisórios, e esse tem sido um dos vetores básicos da política externa brasileira durante o governo presidente Fernando Henrique[711].

8. Crítica ao protecionismo dos países centrais

Ao longo do governo Cardoso, a diplomacia brasileira enfatiza, nos diversos foros internacionais, os prejuízos que o país vem sofrendo em decorrência do protecionismo e

[710] Reivindicar a participação como membro permanente da ONU segue esse desiderato: aumentar o seu prestígio, inclusive regional, *Id., ib*.
[711] LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões, op. cit.,* pp. 79-80.

"práticas desleais do comércio" praticados pelos Estados Unidos e, principalmente, pela União Europeia contra os produtos brasileiros, notadamente de *commodities*[712]. Essa postura é acentuada, ao longo do segundo mandato, tanto por Cardoso, durante encontros com chefes de estado da Europa e Estados Unidos, quanto por seus ministros[713].

Em resposta às críticas à capacidade da diplomacia brasileira de reduzir o protecionismo dos países centrais, Seixas avalia que "seria irrealista" supor que a ação diplomática dos países em desenvolvimento possa garantir o "acesso aos mercados dos países desenvolvidos": "O que está em jogo, nesse caso, é a dura realidade dos interesses concretos de poderosos *lobbies* nos Estados Unidos, na Europa ou no Japão, com grande capacidade de influência sobre os respectivos sistemas políticos internos"[714]. Entretanto, acredita que, ao contrário da Rodada Uruguai, seria possível avançar em questões, como as dos subsídios, nos foros multilaterais da OMC, porém deixa claro que qualquer avanço nessa matéria implicaria em sacrifícios, isto é, em contrapartidas do lado brasileiro:

> entender que as negociações internacionais são como um jogo de xadrez. Os ganhos são paulatinos e não excluem a necessidade de sacrifícios táticos. Nesse jogo, não há espaço para voluntarismos ou pretensões maximalistas – especialmente no caso de países que, como o Brasil, não dispõem de "excedentes de poder", para usar a expressão do ex-Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro[715].

9. A estratégia brasileira nos tabuleiros de negociações internacionais

[712] Suco de laranja, açúcar e álcool, fumo e produtos siderúrgicos, entre outros, *Id., ib*.

[713] Para Cardoso, apesar da uniformização das regras econômicas e comerciais no âmbito da Organização Mundial do Comércio - como direitos de propriedade intelectual e acordos de proteção e promoção de investimentos - e da adequação do Brasil a esses parâmetros, não existem mecanismos que assegurem, na prática, a não utilização "unilateral do poder econômico", que obstrui o acesso de países como Brasil por meio de subsídios, *dumping* social, proteção verde: "Fatias de mercado por nós duramente conquistadas pela força da competitividade começam a sofrer sobretaxas discriminatórias ou ilegais, ou, ainda, têm de enfrentar mecanismos de concorrência desleal, em franco desrespeito às regras multilaterais, como bem ilustra a questão dos subsídios à agricultura nos países desenvolvidos e sobretaxas discriminatórias ou ilegais, ou, ainda, têm de enfrentar mecanismos de concorrência desleal, em franco desrespeito às regras multilaterais, como bem ilustra a questão dos subsídios à agricultura nos países desenvolvidos", CARDOSO, Fernando Henrique. "O impacto da globalização nos países em desenvolvimento", *op. cit.*, p. 36.

[714] SEIXAS CORRÊA, Luis Felipe. O Brasil e o mundo no limiar do novo século: diplomacia e desenvolvimento, *op. cit*, p.19.

[715] *Id., ib.*, p. 20.

A adesão ao *mainstream* internacional foi feita por meio de uma estratégia em que o governo brasileiro buscava um equilíbrio de compromissos com os diversos parceiros e regiões, mantendo a premissa básica da consolidação do Mercosul e de negociação com vistas à integração hemisférica por meio deste bloco, tal que, no dizer de Celso Lafer: "Mercosul é destino, Alca é opção". Ou seja, o Mercosul não era apenas considerado objetivo em si, mas estratégia para inserção internacional do Brasil, isto é, seria a base de negociações bilaterais ou multilaterais que aumentaria o poder de barganha do Brasil nos diversos tabuleiros de negociações internacionais, como Alca, União Europeia e OMC.

Como assinala Cervo:

> Ao mesmo tempo em que negociava a ALCA, o governo brasileiro utilizava o Mercosul para negociações coletivas com a UE. Um Acordo-Quadro de Cooperação Interinstitucional foi firmado em 1992 e outro Inter-Regional de Cooperação em 1995. O primeiro tinha caráter pedagógico, de influência política dos europeus sobre a integração do Cone Sul. O segundo visava à zona de livre comércio. Para tanto, criou diversos mecanismos de negociações, encetadas em quinze esferas de ação[716].

10. Área de Livre Comércio das Américas – Alca

O compromisso do Brasil com a formação da Alca, prevista para 2005, é oficialmente assinado em dezembro de 1994, durante Cúpula das Américas, pelo presidente Itamar Franco, mas já com a presença do presidente eleito Fernando Henrique. Embora, desde 1995, a diplomacia brasileira tenha deixado claro que o processo de integração hemisférica deveria ser gradual e via blocos, os Estados Unidos pressionam pela sua antecipação[717]. Em 1997 já se configuram duas propostas para a Alca, a dos Estados Unidos e a do Brasil. Esta, compartilhada pela maioria dos países, condiciona a uma nova fase de liberalização a remoção das barreiras não tarifárias impostas pelos Estados Unidos aos produtos brasileiros e aos dos demais países do continente[718]. Na II Reunião de Vice-Ministros Responsáveis por

[716] CERVO, Amado Luiz. "Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso", *op. cit.*, p. 28.

[717] A exemplo da suspensão pelo Canadá da importação de carne brasileira e da pressão exercida pelo FMI, mormente em 2001.

[718] Vale registro a súmula feita por Veiga e Castilho sobre a atuação desses dois grupos: "a negociação destes grupos se caracteriza por uma forte polarização de posições entre as posições minimalistas do Brasil – tanto em termos de regras quanto de acesso – e as posições maximalistas dos EUA. Para o Brasil, a estratégia central nestas negociações tem sido a de preservar ao máximo sua estrutura regulatória de compromissos na área de regras que possam limitar sua margem de manobra para a implementação de políticas industriais, adicionalmente evitando os custos de ajustes setoriais potencialmente decorrentes da liberalização do comércio de serviços e do

Comércio do Hemisfério (II ALCA), em Recife, o governo brasileiro ainda tentando protelar as negociações da Alca , introduz o critério de *Single Undertaking* (acordo único) para o processo de negociação e a proposta de que o Mercosul não seria suplantado com uma eventual Alca.

Durante a segunda Cúpula das Américas, em Santiago do Chile[719], o Brasil mantém a posição pela conclusão das negociações em processo em 2005 e pela desvinculação da agenda de liberalização comercial dos demais temas - normas trabalhistas, meio ambiente e narcotráfico[720] - e a negociação por blocos. Em 2000, todos os países americanos acordam com o prazo de 2005 para a conclusão das negociações, de modo que o Brasil vai ganhando tempo enquanto mantém o compromisso com a conclusão da Alca, em 2005[721].

Como declara o ministro Lampreia, às vésperas da primeira reunião do conselho de ministros para cooperação entre União Europeia e Mercosul, em 1999, havia uma perspectiva positiva em relação a um acordo entre União Europeia e Mercosul, ou, ao menos, uma expectativa de que a própria aproximação sinalizasse aos Estados Unidos que o Brasil tinha, também, outras opções.

Após o 11 de setembro, o governo estadunidense aprova o *Trade Promotion Authority*, que, na prática, reforça os mecanismos protecionistas praticados por esse país.

---

regime de compras governamentais de bens e serviços. Já os EUA têm "empurrado" estes três temas – dois dos quais têm tratamento limitado no âmbito da OMC – nas negociações hemisféricas, com apoio importante do seu setor empresarial e utilizando o NAFTA como paradigma para a arquitetura dos capítulos. Sob a ótica dos EUA, o tratamento destes temas na ALCA não se condiciona ao avanço das negociações na OMC ou à evolução do contencioso EUA – União Europeia. Ao contrário, no momento em que se discutem as modalidades de inclusão dos temas de investimentos na agenda da OMC e em que se esboça a negociação multilateral sobre transparência em compras governamentais, a eventual conclusão de acordos hemisféricos incluindo disciplinas e acesso a mercados nestas duas áreas pode se tornar um poderoso ativo de negociação para os EUA (e para este modelo, frente a modelos alternativos) em âmbito multilateral. Estas divergências se traduziram na impossibilidade de se chegar a acordo sobre a arquitetura dos três capítulos e, em especial, dos capítulos de investimentos e serviços, em que o Mercosul defende o modelo GATS e os EUA o modelo NAFTA. Sem acordo, os EUA apresentaram suas ofertas iniciais sob a forma de listas negativas e incluíram investimentos em serviços na oferta de investimentos (ambos elementos sendo característicos da arquitetura do NAFTA). Já o Brasil não apresentou ofertas nestas áreas, mas pretende fazê-lo no formato de listas positivas e incluindo os investimentos em serviços na oferta de serviços (conforme faz o GATS, através do modo 3 de prestação de serviços – presença comercial). As divergências bilaterais nos três grupos vão, no entanto, além, como se pode depreender, da descrição feita a seguir, sendo particularmente relevantes na área de investimentos", VEIGA, Pedro da Mota; CASTILHO, Marta Reis. As relações comerciais Brasil – EUA no contexto da ALCA, *op. cit.*, p. 13.

[719] Em 1998, ficou acordado que Brasil e Estados Unidos seriam copresidentes das negociações de 2002 até o final, previsto para 2005.

[720] Vale lembrar que o Chile chegou a propor o estabelecimento de um cronograma diferenciado para cada país, EUA, Canadá, Caribe e Chile, mas acabou se alinhando ao Brasil, conforme declaração de lagos.

[721] OLIVEIRA, Amâncio Jorge. O Brasil sai ganhando em Santiago. *Carta Internacional*. São Paulo, ano VI, n. 62, 1998.

À medida que as divergências vão se explicitando no âmbito das negociações da Alca, o governo brasileiro acaba estabelecendo a OMC como marco regulatório para negociações extrarregionais. Posição essa também expressada pelos Estados Unidos, uma vez que não preferiam discutir a questão dos subsídios no âmbito da Alca, mas no da OMC, na qual a Europa também seria levada a uma posição sobre o tema.

Tendo em vista que a abertura unilateral da economia brasileira, assim como das demais economias latino-americanas, ocorre, desde 1990, sem contrapartida proporcional, no tocante à eliminação de barreiras protecionistas que dificultam o acesso de produtos brasileiros, mormente nos Estados Unidos e Europa, e, ao mesmo tempo, com a preocupação em consolidar os processos de abertura e de compromissos assumidos pelo Brasil nos âmbitos regional e da OMC antes de avançar em nova fase de liberalização e integração, a Alca é tratada com cautela pelo governo brasileiro. Ou seja, a economia brasileira teria que se adaptar ao primeiro choque de abertura. Como explica Felipe Lampreia, em 1996,

> Queremos avançar com cautela e sentido de responsabilidade em áreas onde não existe consenso. E queremos estar certos de que os processos unilaterais de abertura e reforma econômica, que têm sido a dominante na nossa região, estão se consolidando. Em suma, queremos evitar uma exposição precoce da economia brasileira e um segundo choque de abertura competitiva ao exterior muito mais produtivasdo que a nossa, como a canadense e a norte-americana — antes de que se consolidem as adaptações e aperfeiçoamentos impostos pelo primeiro choque[722].

Assim, o Brasil mantém o seu compromisso com a Alca, durante reuniões ministeriais e de cúpula, ao longo da década de noventa, mas explicitando que a mesma seria bem-vinda desde que houvesse a remoção dos mecanismos protecionistas dos Estados Unidos.

11. A Alca e o empresariado brasileiro

Essa postura do governo brasileiro em relação à Alca expressa, de modo geral, os interesses empresariais brasileiros, a despeito das suas clivagens setoriais, manifestadas no interior da coalizão empresarial, em 1997. Entre os segmentos mais defensivos do empresariado em relação à Alca, e que defendem a estratégia da protelação de sua concluão

[722] Palestra do Ministro de Estado das Relações Exteriores para os estagiários da Escola Superior de Guerra. LAMPREIA, Luiz Felipe. A execução da política externa brasileira, *op*. *cit*., p. 152.

estão os empresários vinculados aos setores de eletrônicos, bens de capital, química e papel e celulose. Contrários a uma postura defensiva, alinham-se os empresários dos setores calçadista, têxtil e agrícola. Os primeiros, temendo perder terreno para os asiáticos, que entrariam no mercado norte-americano, em 2005, preconizam uma antecipação da Alca para 2003[723]. O setor agrícola sempre foi favorável à liberalização, desde que os Estados Unidos reduzissem os subsídios e mecanismos de proteção, mas a resistência norte-americana aproxima-os dos segmentos empresariais mais cautelosos. Os empresários dos setores de autopeças, automobilístico e siderúrgico também condicionam a liberalização à redução do protecionismo dos Estados Unidos e acabam se unindo ao grupo mais protecionista. A partir do Fórum empresarial, em Toronto, em 1999, o setor de agronegócio passa a ser aquele que mais defende a Alca no âmbito da coalizão empresarial. Essa posição é compreensível, uma vez que, na prática, a posição do governo em exigir a contrapartida dos norte-americanos no setor agrícola e a remoção de *antidumping* favorece o setor industrial brasileiro mais protecionista ou mais defensivo[724].

De todo modo, o grau de liberalização já alcançado pela economia brasileira, os reveses da política de estabilização, que incidem sobre o setor industrial, as imposições dos Estados Unidos durante o processo de negociação da Alca, assim como a preocupação do empresariado brasileiro em resguardar "as vantagens comparativas" já conquistadas no âmbito do Mercosul e da Aladi explicam a posição crítica e cautelosa do conjunto do empresariado brasileiro em relação a integração hemisférica. Como explicam Diniz e Boschi,

> a proposta de criação da Alca (Área de Livre Comércio das Américas), ao mesmo tempo em que foi percebida como uma oportunidade a longo prazo de estimular o desenvolvimento pela expansão do comércio exterior, suscitou críticas do empresariado em função das condicionalidades impostas pelos Estados Unidos durante o processo de negociação do novo bloco comercial. Dessa forma, expressas em documentos da CNI e do Iedi, essas críticas se dirigiram, fundamentalmente, às barreiras tarifárias e não tarifárias que incidem sobre produtos de exportação, onde o Brasil é competitivo, de forma a reverter as condições de assimetria avaliadas como prejudiciais aos interesses do país e da indústria nacional[725].

[723] OLIVEIRA, Amâncio Jorge; PFEIFER, Alberto. "O empresariado e a política exterior", *in* ALTEMANI, HENRIQUE; LESSA, Antonio Carlos. (Orgs.) *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*, vol 2, *op. cit.*; MARIANO, Marcelo Passini e VIGEVANI, Tullo. "A ALCA e a política externa brasileira" *in*, ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antonio Carlos. (Orgs.) Relações internacionais do Brasil: temas e agendas, vol 1, *op., cit*.

[724] *Id., ib*.

[725] DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato R. Empresariado e estratégias de desenvolvimento, *op. cit*, p. 26.

Em 2001, durante a III Cúpula das Américas, em Quebec, ante as resistências dos Estados Unidos em reduzir os subsídios agrícolas e remover as práticas antidumping, Cardoso declara:

> A ALCA será bem-vinda se sua criação for um passo para dar acesso aos mercados mais dinâmicos; se efetivamente for o caminho para regras compartilhadas sobre antidumping; se reduzir as barreiras não-tarifárias; se evitar a distorção protecionista das boas regras sanitárias; se, ao proteger a propriedade intelectual, promover, ao mesmo tempo, a capacidade tecnológica de nossos povos. E, ademais, se for além da Rodada Uruguai e corrigir as assimetrias então cristalizadas, sobretudo na área agrícola. Não sendo assim, seria irrelevante ou, na pior das hipóteses, indesejável[726].

Essa posição brasileira é interpretada por Guilhon como resultante da "mudança nas percepções dos próprios atores domésticos envolvidos nas negociações", transitando, assim, da protelação para a proposição[727].

Em 2001, já assegurado o prazo para conclusão em 2005, o ministro Celso Lafer, em seminário sobre a Alca, em Minas Gerais, chama a atenção para o trabalho bem sucedido da diplomacia brasileira em evitar o isolamento do Brasil no processo de negociação, em meio às pressões dos Estados Unidos e de grupos interessados em sua antecipação:

> O equilíbrio das negociações em todos os grupos que tratam de acesso a mercados - e em todo o processo negociador da ALCA - depende, na opinião do Brasil e de seus parceiros no MERCOSUL, do respeito ao princípio do empreendimento único, o *single undertaking*, estabelecido na reunião ministerial da ALCA realizada em Belo Horizonte, em 1997, segundo o qual nada está definitivamente acordado até que tudo esteja acordado. Com base no *single undertaking*, o Brasil tem defendido a tese de que o processo de troca de concessões no âmbito de um Grupo, (...) deve ser definido juntamente com as demais distorções que afetam o acesso a mercados de nossos produtos, como picos tarifários, quotas, distorções excessivas na escalada tarifária, sazonalidade tarifária, entre outras. Ademais, o avanço da negociação deve ser equilibrado em seu conjunto para assegurar a operacionalidade do *single undertaking*. (...) Como disse o Presidente Fernando Henrique Cardoso, em Quebec, a eliminação progressiva dos obstáculos às trocas comerciais pode desempenhar um papel decisivo na

---

[726] Fernando Henrique Cardoso, na abertura da III Reunião de Cúpula das Américas Québec, Canadá, 20 de abril de 2001 *in* OLIVEIRA, Miguel Darcy. (org.) *Discursos selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso, op. cit.*, p. 56.

[727] ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. "A Alca na política externa brasileira", *in* ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon; SEITENFUS, Ricardo; NABUCO DE CASTRO, Sergio Henrique. *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, vol. 1, 2006, p. 528.

> criação de oportunidades para o crescimento econômico e para a superação das desigualdades. Mas não é qualquer ALCA que nos interessa[728].

12. Estratégia de negociação internacional: OMC e Mercosul

Em conformidade com a sua condição de *global trader*, o Brasil não poderia estabelecer exclusividades com nenhum país ou região e, ao mesmo tempo, procurando se valer da correlação de forças internacionais, explorar a competição entre os países centrais. Isto é, do mesmo modo que, se não interessa aos Estados Unidos uma cooperação entre Brasil/Mercosul e União Europeia, também a esta não interessa perder terreno, na América Latina, para os Estados Unidos. E, na medida em que os processos de negociação não avançam, no decorrer da década de noventa, vai ficando mais clara ao governo a necessidade de fortalecer o Mercosul e priorizar as negociações multilaterais no âmbito da OMC, considerada essa, inclusive, como referência para os demais tabuleiros, especialmente no tocante aos subsídios agrícolas.

Como explica Lampreia, no programa Roda Viva, em agosto de 1999:

> Nós não fazemos segredos, veja bem, de que o aproach regional com a Alca e com a União Europeia *não seja a nossa opção preferencial*[729], a opção preferencial para o Brasil é uma opção OMC [Organização Mundial de Comércio] e Mercosul. Mercosul porque tem toda a lógica política, cultural e geográfica e porque é constituída pelos nossos vizinhos mais próximos e mais homogêneos. A OMC porque é a grande regra geral onde estão equilibradas as coisas, essa é a nossa opção preferencial. *A Alca não é uma ideia brasileira e não é uma formulação que o Brasil teria escolhido preferencialmente*[730].

Lampreia deixa clara, ainda, a posição cautelosa do Brasil em relação à Alca, embora esta pudesse, eventualmente, trazer algumas vantagens ao Brasil, especialmente no tocante ao mercado agrícola americano. A Alca era mais perigosa para o Brasil que para qualquer outro país da América Latina, dada a superioridade de sua indústria:

---

[728] LAFER, Celso. "Alca pós Quebec: nosso futuro está em pauta", Seminário sobre a Alca, Belo Horizonte, FIEMG, 3 de maio de 2001, *in* Ministério das Relações exteriores. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2001/03/texto-base-da-exposicao-do-ministro-celso-lafer-em

[729] Grifo nosso.

[730] (Grifo nosso) *In* Programa *Roda viva*, 30/08/1999. Disponível em: http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/612/entrevistados/luiz_felipe_lampreia_1999.htm.

> Portanto, se houver um desmantelamento precipitado e não equilibrado com concessões para os nossos produtos, poderá haver um efeito negativo grave para a nossa indústria. Assim, a nossa visão da Alca (...) não é uma estratégia de conquista. E isso, sem dúvida nenhuma, contrasta com a posição da maior parte dos países latino-americanos, que veem na Alca uma espécie de salvação (...). É o caso de todos os caribenhos, de todos os centro-americanos e uma boa parte dos países da faixa norte da América do Sul[731].

Em relação à Europa, a estratégia brasileira é de "manutenção e de equilíbrio": "Quer dizer, havendo Alca tem que haver um entendimento com a União Europeia para que a balança não fique capenga e não penda excessivamente para o lado para os Estados Unidos. Esse é o nosso ponto"[732].

Ao longo do primeiro mandato, o governo avança nas discussões sobre o aprofundamento do Mercosul. Em 1996, são assinados acordos de integração com o Chile e Bolívia e, a despeito das divergências e impasses, o Brasil consegue se firmar como liderança nas discussões sobre a Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e imprime um calendário compatível com a sua estratégia de negociação. O mesmo em relação às discussões entre América Latina-Caribe e União Europeia. A liderança brasileira também se manifesta no âmbito da América do Sul, segundo Seixas, ao trabalhar "com êxito pela manutenção do ambiente de paz, estabilidade e entendimento que a distingue de modo tão favorável na comparação com outros continentes"[733].

13. Caráter defensivo da política externa brasileira

Conforme o balanço, feito por Cintra, do primeiro mandato do governo Cardoso, o país teria atuado nos foros multilaterais de forma defensiva: a liberalização e a desregulamentação do mercado brasileiro, ao longo da década de noventa, não fora, além do que o país já havia cedido em 1994; de resto, foram feitos ajustes e algumas normalizações conforme o teto acordado até aquele ano. Na medida em que as negociações no âmbito da Alca com a União Europeia acabaram num impasse, ao mesmo tempo em que o Brasil sofrera

---

[731] *Id., ib*.

[732] *Id., ib*.

[733] SEIXAS CORRÊA, Luis Felipe. O Brasil e o mundo no limiar do novo século: diplomacia e desenvolvimento, *op., cit*., p. 5.

pressões por maior liberalização, a opção do governo foi resistir a um novo choque de liberalização:

> Apreende-se que as estratégias dos governos brasileiros recentes nas negociações multilaterais foram defensivas, no sentido de ganhar tempo, a fim de consolidar as reestruturações (produtivas e financeiras) internas. As negociações sobre o *Protocolo de Serviços Financeiros*[734]no âmbito do Gats não fugiram à regra da diplomacia brasileira, pois os compromissos específicos assumidos pelo governo brasileiro asseguraram um grau de liberalização equivalente às condições existentes no mercado financeiro doméstico. (...) Assim, a oferta brasileira consolidou a legislação atual sem assumir novos compromissos. Alguns serão revistos, mas nada ficou definido *a priori*. A oferta brasileira prevê a introdução de compromissos relativos à participação do capital estrangeiro em instituições financeiras, em um período de até dois anos após a adoção por parte do Congresso Nacional de legislação específica permitindo tal participação (resseguro, cartão de crédito, *factoring*, seguro de acidentes de trabalho e seguro de embarcações inscritas no regime brasileiro). Em suma, o Brasil consolida a política de liberalização do mercado de serviços financeiros (interna) e a transforma em um compromisso internacional, regulamentado pela OMC[735].

De fato, os próprios óbices e impasses no processo de negociação da Alca acabaram favorecendo o Brasil, que temia, como declararam Cardoso e os seus ministros inúmeras vezes, um novo choque de liberalização num momento em que a indústria brasileira ainda fazia as reestruturações e ajustes decorrentes dos choques de liberalização – perpetrados pelo governo Collor e Cardoso, na primeira metade da década de noventa. O governo e seus prepostos esperavam que aqueles primeiros surtos de liberalização, feitos sem exigência de contrapartida por parte do Brasil, assim como a adequação do país às normas internacionais prevalecentes fossem seguidos pela remoção das barreiras aos produtos brasileiros, isto é, por um maior acesso aos mercados norte-americano[736] e europeu, sem, no entanto, ter a contrapartida brasileira de liberar ainda mais o seu mercado a bens manufaturados e serviços.

---

[734] Em 12 de dezembro de 1997 foi concluído o *Protocolo sobre os Serviços Financeiros*.

[735] CINTRA, Marcos Antonio. A participação brasileira em negociações multilaterais e regionais sobre serviços financeiros. *Revista brasileira de política internacional*. Brasília, 42 (1): 62-76, 1999, p. 70. Vale registro, segundo este autor, "As ofertas sobre o comércio de serviços foram consolidadas no Gats, em12 de abril de 1994, quando a Ata Final da Rodada Uruguai foi assinada pelos países signatários, em Marrakesch (Marrocos) (...). Após inúmeras negociações sobre o conteúdo apresentado nas listas de ofertas, em 12 de dezembro de 1997 foi concluído o *Protocolo sobre os Serviços Financeiros*, já no âmbito da Organização Mundial do Comércio – OMC (World Trade Organization), instituição que sucedeu o Gatt a partir de janeiro de 1995, consolidando-se o acesso a mercados já existentes e proporcionando tratamento não-discriminatório às instituições financeiras já estabelecidas nos países membros. Além disso, em alguns países, o Acordo contemplou uma abertura adicional dos mercados de serviços financeiros à participação estrangeira", *Id.*, *ib*., pp. 62-63.

[736] Embora tenha havido algumas conquistas, por exemplo, em relação à entrada do aço brasileiro no mercado norte-americano.

Segundo Cervo:

> O governo de Cardoso viveu de três ilusões: acreditou no ordenamento multilateral que haveria de resultar de negociações, as quais produziriam regras justas, fixas, transparentes e respeitadas por todos para o comércio internacional, as finanças, o meio ambiente e a segurança; a ilusão de divisas, como se os capitais externos que entraram no país em razão de uma abertura indiscriminada não agravassem o desequilíbrio do balanço de pagamentos; enfim, investiu no prestígio do presidente intelectual, como se tal áurea fosse suficiente para dar cobertura aos interesses brasileiros[737].

Dessa forma, pode-se dizer, se as "credenciais" brasileiras foram decisivas para garantir a atratividade do mercado brasileiro para os investimentos estrangeiros, que, conforme visto nos capítulos anteriores deste trabalho, realizaram, no Brasil, o segundo maior aporte de IEDs, entre as economias em desenvolvimento, não o foram (como não poderiam ser) para garantir a internalização de investimentos tecnológicos e acesso aos mercados dos países centrais de algumas manufaturas e, mormente, *commodities* produzidos pela economia brasileira, - dado o caráter subordinado da economia brasileira na divisão internacional do trabalho, atestada, entre outras, pela forma em que os IEDS no Brasil atenderam, fundamentalmente, a sua demanda global – independentemente de estarem voltados para o mercado interno de consumo ou para o mercado regional ou mesmo internacional. Pelas mesmas razões, as "credenciais" brasileiras não arrefeceram o unilateralismo dos países centrais na direção da construção de um novo marco institucional, mesmo no âmbito da OMC.

14. A continuidade do caráter defensivo da política externa e a reiteração da crítica ao protecionismo (1999-2002)

A partir das turbulências financeiras internacionais sofridas pelo país ao final da década de noventa, a diplomacia brasileira endurece as críticas ao protecionismo dos países centrais, passa a enfatizar o fato de que, embora o país tenha feito os ajustes internos e se adequado ao padrão internacional, não houve empenho dos países centrais pela superação dos unilateralismos do antigo sistema e pela construção de uma nova ordem política e institucional. De sorte que esta dependeria mais da disposição e desempenho dos países industrializados. Como analisa Seixas, "Já não se trata, como em tempos anteriores, de uma

---

[737] CERVO, Amado Luiz. "Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso", *op. cit.*, p. 30.

agenda conflitiva ou reivindicatória. O mundo de hoje superou, felizmente, a retórica de confrontação". No entanto, não basta que o Brasil faça as reformas estruturais, segue Seixas, "é preciso que melhorem também as condições externas"; se essas não ocorrem, "é natural que o Brasil revele uma certa tendência à introspecção e à autarquia". Avalia que a sociedade brasileira tem consciência de que "os acontecimentos no plano internacional são determinantes para o quadro interno", como as crises financeiras; sabe que o desenvolvimento nacional é fortemente impactado pelas negociações dos diversos tabuleiros internacionais, como Mercosul, Alca e OMC. Ou seja, em todas as questões da agenda externa brasileira, integração, acordos de livre comércio, meio ambiente e direitos humanos, o Brasil procura, segundo o governo, obter associações que se coadunem com países em desenvolvimento, mas também, em função do seu grau de desenvolvimento, desenvolve ações reivindicativas "de maior participação no processo decisório internacional"[738].

Em suma, segundo o balanço do embaixador Seixas, apesar dos avanços obtidos com a superação do confronto leste-oeste, ainda persistem normas e práticas desse período, isto é, o poder internacional ainda está marcado por unilateralismos e as instituições internacionais não se coadunam com as transformações mundiais, de maneira que seria preciso evitar a acomodação, ampliar a discussão e os espaços decisórios, reformular, por exemplo, o Conselho de Segurança das Nações Unidas.

> O fenômeno da globalização não afetou todos os países de forma equilibrada. São preocupantes tanto a autocomplacência que se apoderou dos países ocidentais depois do colapso do socialismo real quanto a falta de visão estratégica frente às situações de conflito e de exclusão que estão agravando-se na periferia do Primeiro Mundo. (...) Com a autoridade que lhe confere o fato de estar implementando um programa bem estruturado de modernização e ajuste, o Brasil tem buscado enfatizar a necessidade de ampliar os debates sobre a ordem internacional. Temos tentado assinalar a importância de repensar adequadamente os acertos, os mecanismos e os procedimentos atualmente vigentes para adaptá-los aos desafios destes novos tempos da globalização. Temos consciência de que o Brasil depende fundamentalmente do Brasil. Mas, ao mesmo tempo, sabemos que, por mais que a sociedade brasileira escolha de forma correta e racional todas as suas opções, tal como o faz, elas não serão por si próprias suficientes se os grandes países desenvolvidos não se mostrarem capazes de resolver seus conflitos de interesse e de atuar, em seu próprio benefício, como promotores coadjuvantes do crescimento e da estabilidade nas regiões periféricas[739].

[738] SEIXAS CORRÊA, Luis Felipe. O Brasil e o mundo no limiar do novo século: diplomacia e desenvolvimento, *op. cit*., p. 17.

[739] *Id., ib*., p. 14.

A partir de 2001, Cardoso é mais enfático com a proposição da criação de novos mecanismos institucionais internacionais que se coadunassem com os problemas e desafios postos pela globalização, que apenas se objetivou no âmbito econômico, mas não na política. As instituições criadas pelo obsoleto sistema Bretton Woods, como o Banco Mundial e o FMI, estavam aquém da promoção do desenvolvimento e do monitoramento do sistema financeiro internacional. Além disso, a manutenção do protecionismo seria um dos principais óbices à cooperação internacional, assim como às vantagens comparativas dos países em desenvolvimento. Em palestra na Polônia, em 2002,

> A pergunta que temos de fazer é a seguinte: queremos que os países possam competir por custos mais baixos e produtividade mais alta, ou queremos que eles concorram na quantia dos subsídios que se podem dar ao luxo de conceder? Se o último é o que vale, então a economia mundial serve para favorecer apenas os ricos e excluir os pobres[740].

E, na medida em que o calcanhar de aquiles da economia brasileira, naquele momento, era a necessidade de divisas, impunha, com urgência, para a política externa, a promoção do crescimento das exportações brasileiras. Daí a volta de Celso Lafer ao Ministério do Exterior, em 2001, ter sido interpretada como reforço ao empenho da diplomacia em ampliar as exportações brasileiras, dada a sua experiência nas negociações junto à OMC e a sua aproximação com o empresariado brasileiro.

De modo que, ante as resistências dos países centrais à redução do protecionismo, o segundo governo Cardoso reforça a preconização pela democratização das instituições internacionais (FMI, Banco Mundial, Conselho de Segurança), as instâncias multilaterais, mas também passa a dar maior atenção ao Mercosul (já em uma fase periclitante), como instrumento estratégico de negociação e inserção internacionais, assim como aos países sul-americanos. Cardoso destaca, em 2000, as credenciais brasileiras pela consolidação do Mercosul "na organização do espaço sul-americano", e por ter sediado a "Reunião de Presidentes da América do Sul, em Brasília"[741].

---

[740] Palestra do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, por ocasião de sua visita oficial à Polônia. Disponível em: http://www.psdbh.psdb.org.br/?p=50375

[741]Palestra do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, no Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri). Rio de janeiro, 14 de setembro de 2000, *in* CARDOSO, Fernando Henrique. O Brasil em transformação e o contexto internacional. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Número 87, 2° semestre de 2000, Brasília, Ministério das Relações Exteriores, p. 59.

Em relação à União Europeia, já aparece a ideia de acordos bilaterais com Alemanha, França, Portugal, Espanha, Reino Unido e Itália, embora mantendo o projeto de parceria entre Mercosul e União Europeia.

O documento oficial de agenda do biênio 2001-2002 do governo deixa claras as prioridades brasileiras:

> A ação internacional do Brasil continuará a ser conduzida em todos os tabuleiros, extraindo os ganhos possíveis em cada um deles. (...) sem perder a perspectiva dos nossos valores enquanto Nação. (...) Continuaremos a trabalhar pelo fortalecimento do Mercosul, que tem contribuído para o aprofundamento das relações com nossos vizinhos e dá à região um perfil próprio e renovado no cenário internacional. *O Mercosul melhora nossas perspectivas de inserção nas diferentes esferas de integração econômica e política*[742]: na América do Sul, através da aproximação com a Comunidade Andina; com a conformação da ALCA; e com a conclusão de um acordo de livre comércio com a União Europeia, *A ALCA e o acordo de livre comércio com a União Europeia só serão viáveis se adequada aos nossos interesses se conseguirmos transformá-la em um acordo equilibrado, justo, não discriminatório*[743]. Para tanto, colocaremos com toda firmeza questões que para nós são fundamentais, como a do acesso aos mercados, em especial dos produtos agrícolas. As barreiras tarifárias e não-tarifárias vigentes fazem com que o livre comércio seja mais um discurso do que uma prática nos países desenvolvidos.[744]

E, sobretudo, para a Rodada do Milênio, que teria início em 2001, a chamada Rodada Doha, a prioridade seria resistir a um novo choque de liberalização, lutar contra o protecionismo dos países avançados, que, conforme declara Lampreia, estavam em dívida, posto que ainda não cumpriram a promessa de redução dos subsídios. De modo que a agenda brasileira externa é claramente defensiva e restrita à reivindicação da quebra dos mecanismos protecionistas[745] e de subsídios agrícolas, em conformidade, pode-se dizer, com a estrutura produtiva e inserção do país na divisão internacional do trabalho. O caráter defensivo da política externa brasileira iria perdurar, segundo avaliação do ministro Lampreia, durante todo o curso previsto, então, de cinco anos para a conclusão da Rodada Doha:

---

[742] Grifo nosso.

[743] Grifo nosso.

[744] Agenda de governo, biênio 2001-2002. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/publicacoes-1

[745] Vale lembrar que os Estados Unidos, em 1993, nos estertores da Rodada Uruguai, exerceram profunda pressão sobre os demais países em negociação e acabaramincluindo a cláusula anti-dumping. Segundo Cervo e Bueno, em virtude de seu desemprego, "os países centrais quiseram levar à OMC as cláusulas sociais". CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil, op. cit.*

> Eu acho que não haveria condições, em um futuro previsível, ou seja, nos próximos cinco anos - período em que deve se desenrolar essa rodada - para que o Brasil aplique um novo choque liberal. Eu acho que a estrutura nos juros no Brasil, a própria estrutura de produção, a evolução dos grupos brasileiros, a evolução dos controles acionários dentro dos principais setores e as próprias dificuldades que o consumidor brasileiro tem sofrido não autorizam ao governo a pensar em um novo choque liberal. Eu acho que nós temos a perfeita credencial de dizer que já fizemos o nosso aporte, (...) Portanto, a questão da abertura agrícola [dos europeus e EUA] é uma coisa que nos é devida, e não só a nós mas a toda a comunidade internacional. A abertura da rodada, que foi feita no Uruguai (...) em 1994, onde foram aprofundados os compromissos de abertura comercial., em matéria de agricultura foi pequena, foi insuficiente. Tanto foi insuficiente que se previu que cinco anos depois ela iria ser revista para aprofundamento. E, portanto, isso é uma coisa estabelecida, nós não temos que pagar de novo pela mesma coisa[746].

15. Reinserção internacional do Brasil (1995-2002) conclusões preliminares

É nessa quadra da mundialização do capital, da subordinação da economia brasileira, da nova divisão internacional do trabalho, sob o domínio do capital externo monopólico - portanto no âmbito de uma correlação de forças na qual não pode ser, evidentemente, hegemônica - que a política externa brasileira projeta o Brasil, fazendo, ao lado das intervenções internas, os ajustes e regulagens econômicos e políticos necessários à reinserção internacional do país, posto que, conforme será desdobrado no próximo capítulo, o país sempre esteve subsumido à dinâmica do capital internacional, de modo que, durante os anos noventa, ao que se assistiu não foi, como asseverava Chasin, em 1994, uma "reviravolta na essência das coisas". Nesse sentido, convém ressaltar que, se a política, como instância determinada da sociedade civil, é irresolutiva para as questões humano-societárias, ela o é para o capital. Assim sendo, o estado, ainda que em meio a conflitos e tensões e sacrifícios das frações subalternas, tem de representar o conjunto da burguesia e, pois, levar a cabo uma ação na perspectiva da classe do capital. Não foi outra coisa o que estado brasileiro fez, sob os limites da subalternidade de suas frações burguesas: garantir a inserção internacional na mundialização do capital e, ao mesmo tempo, operar os ajustes em conformidade com os interesses de suas bases sociais: resistindo a uma maior liberalização da economia.

Sugere-se, aqui, que as determinações da inserção subordinada do Brasil e da lógica desigual e combinada da mundialização do capital definiram, de antemão, a margem de

[746] Programa *Roda viva*, 30/08/1999. Disponível em: http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/612/entrevistados/luiz_felipe_lampreia_1999.htm.

manobra (limitada) da política externa brasileira. Como aludido, ao longo deste trabalho, a expansão da mundialização do capital, comandada pelo capital superproduzido, isto é, pelos países centrais, impõe uma liberalização em todos os âmbitos para assegurar às grandes potências os espaços de fontes de matérias-primas e de investimentos, de maneira que o processo de liberalização multilateral, conduzido pelo GATT e depois pela OMC, é conduzido por negociações em que os países centrais levam a melhor na abertura de mercados na periferia que atendam a sua demanda, enquanto protegem os seus próprios mercados, por meio de toda sorte de barreiras de que dispõem, obstam o acesso às exportações de economias subordinadas, como a brasileira, de modo que a própria posição subordinada que essa desempenha na divisão internacional do trabalho leva-a, inelutavelmente, à subordinação, à hegemonia dos países centrais nos processos de negociações multilaterais. Dessa forma, o poder de barganha restrito e subordinado de países como o Brasil, nesses processos de negociações multilaterais, não decorre de um problema institucional ou de limites institucionais, já que se trata de um arcabouço jurídico/institucional adequado à hegemonia do grande capital e das grandes potências, como FMI e Banco Mundial - erigidos não para assegurarem a "estabilidade" econômica ou o crescimento, senão para garantirem a estabilidade necessária à hegemonia das grandes potências, portanto, para servi-las, de sorte que a estrutura jurídica prevalecente assegura o poder de decisão aos Estados Unidos. Ademais, ao contrário de instituições como aquelas, a formalização "democrática" das regras vigentes na OMC– em que cada país membro tem direito a voto e as decisões são tomadas por consenso - as negociações que são travadas no seu interior não se dão, de fato, entre iguais, independentemente de serem conduzidas pelos ministros do comércio a portas fechadas ou abertas. Evidentemente que o exercício da hegemonia dos países centrais, mormente dos Estados Unidos, não é destituído de conflitos e contradições, no marco da mundialização do capital e, pois, da intensificação da concorrência entre os capitais. Assim, a ideia de uma "governança global" ou, como propugnou Cardoso, de "novas macroestruturas ordenadoras do conjunto das relações internacionais" ou de uma "nova mecânica dos processos decisórios, que reflitam as novas realidades"[747], parece-nos uma ficção, nada ingênua, dada a natureza politicista de sua concepção e, portanto, subsumida ao capital.

O imperativo para os capitais na globalização, em direção à formação do mercado único é cada vez mais ocupar nichos no Mercado mundial, dinâmica essa na qual os capitais atróficos não podem almejar nada além de serem simples coadjuvantes desse processo. De

[747] CARDOSO, Fernando Henrique. "O mundo do após-Guerra Fria: dilemas e perspectivas", *op. cit.*

modo que obter vantagens, em qualidade e grandezas em graus e níveis diversos, na dinâmica da economia mundial, depende, antes, das condições econômicas e políticas com as quais cada país ou bloco se apresenta na arena internacional, e não de uma equação político institucional, supostamente autônoma. Por conseguinte, a evocação do princípio do multilateralismo, embora legítimo e necessário, sobretudo para os países da periferia do sistema capitalista, a sua efetivação, como vem demonstrando, não assegura e não pode assegurar um concerto mundial que atenda efetivamente às necessidades das economias periféricas. No fundo, a exortação ao multilateralismo é a exortação à institucionalização dos processos reais – contraditórios e excludentes - e não à sua transformação. Como explica Meszáros:

> Não é à toa que encontramos, na teoria social e política burguesa, a exaltação do conceito de "equilíbrio de poderes" como o ideal insuperável, quando, na realidade, ele não é mais do que uma mera imposição-aceitação das relações de forças predominantes, imaginando, ao mesmo tempo, sua transformação quando as circunstâncias o permitem[748].

O estado continua a ser, pois, um poder estranho e contraditório em relação à sociedade civil, mas não apartado desta, ou seja, no dizer de Marx,

> Como o estado é a forma na qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de uma época, segue-se que todas as instituições comuns são mediadas pelo estado e adquirem através dele uma forma política. Daí a ilusão de que a lei se baseia na vontade destacada de sua base real – na vontade livre. Da mesma forma, o direito é reduzido novamente à lei[749].

No contexto da globalização, explica Chasin, "a política parece crescer em seu âmbito e aumentar a sua potência, por sua grande presença nos arranjos necessários em função das contradições do período em transição", não obstante, para além da superfície imediata dos acontecimentos, verifica-se "um refluxo de sua aparente dimensão autônoma". Refluxo esse que corresponde, em verdade, a perda de suas antigas funções, que eram adequadas a fase de formação do mercado mundial que ainda operava "no âmbito bilateral de mercados mais ou menos restritos e cativos, sob a regência das potências centrais"[750]. Fase

[748] MÉSZÁROS, István. A ordem do capital no metabolismo social da reprodução. *Ensaios Ad hominem*, 1, tomo I, Santo André: Ad Hominem, 1999, p. 105.

[749] MARX, Karl. *A ideologia alemã*, *op. cit*., pp. 97-8.

[750] CHASIN, José. "O poder do real", *op.cit*, pp. 301-302.

esta que dado o estágio limitado das forças produtivas exigia papel mais relevante do estado, isto é, "das forças extra-econômicas". Na mundialização do capital, que imprime transformações em todos os âmbitos da existência humana, o estado é compelido a assumir novas funções, tanto no plano interno quanto nas relações internacionais a fim de se adequar ao novo padrão de produção e de circulação das mercadorias, face ao qual mantém uma relação determinada, de sorte que "a política internacional se torna a arena da política econômica, onde 'tudo' pode ser acertado"[751], desde que sob a lógica da globalização do capital. Não se trata, evidentemente, do desaparecimento do estado nem da hierarquia entre os seus exemplares, mas, sim, de transformações que incidem sobre suas funções e escopo, de maneira que a política externa, conquanto em evidência cotidiana, não emana de uma ação autônoma do estado, o que não significa, vale ressaltar, ausência de ações concretas. O papel essencial do estado continua a ser, pois, o de facilitador da expansão do capital, no interior das relações de competição e subordinação entre os estados, pois, como observa Mészáros,

> É claro que os procedimentos e meios utilizados neste papel facilitador se alteram com a mudança nas relações de forças internas e externas, em razão das circunstâncias históricas. (...) O estado do sistema do capital deve garantir, com todos os meios de que dispõe, os interesses monopolistas de seu capital nacional – se necessário, pela 'diplomacia do canhão?' *vis-à-vis* todos os estados rivais envolvidos na competição por mercados necessários à expansão e à acumulação[752].

Essa função essencial do Estado, estruturalmente determinada pela lógica metabólica do capital, não se altera mesmo que o estado se apresente como defensor geral ou tente, no exercício necessário de sua razão manipulatória, contraditá-la:

> O Estado capitalista é o facilitador essencial dos desenvolvimentos monopolistas, mesmo quando simula legislar contra eles, o que só pode fazer de um modo estritamente marginal. (...) o estado moderno é a estrutura política oniabrangente de comando do sistema do capital e, assim, não pode exercer suas funções políticas substantivas (não marginais) em contraposição às determinações materiais vitais do capital voltadas à sua expansão auto-realizadora[753].

---

[751] *Id*. Ad hominem - Rota e prospectiva de um projeto marxista, *op. cit.*, p. 44.

[752] MÉSZÁROS, István. A ordem do capital no metabolismo social da reprodução, *op. cit*, p 104.

[753] MÉSZÁROS, István. *O desafio e o fardo do tempo histórico*. São Paulo, Boitempo, 2007, pp. 373-74.

Portanto, quanto mais a globalização do capital se intensifica, "tanto mais se autonomiza e independe da intervenção estatal para se desenvolver e dominar. O segredo do estado é a sociedade civil", como assevera Chasin. O que não significa dispensar o estado, o que seria ilógico, dada a natureza do capital e da sua inerente necessidade de expansão e controle societário. Ainda que, na globalização em curso, emerjam novas contradições, que estão longe de sua decifração, embora a política pareça crescer – dada a proeminência dos arranjos internacionais - o caráter determinado do estado não é eliminado. Ou seja,

> O estado, na atualidade da globalização econômica, evidencia com mais transparência sua natureza de agente do capital; enquanto tal se destaca pelo dinamismo no plano da política internacional e pelo refluxo de sua aparente dimensão autônoma, mesmo porque a mundialização dos mercados é intrinsecamente acentuação da predominância da economia como determinação em última instância das formações em sua totalidade[754].

Se, à época das reformas implementadas por Gorbachev - que foi diversas vezes evocado por Cardoso como a figura emblemática da percepção de que o mundo contemporâneo passa a se deparar com questões universais (que extrapolam as dimensões de classe e de estado, como as questões nuclear e de meio ambiente, que dizem respeito à humanidade) - já era uma contrafação à realidade compartilhar, como Cardoso chegou a fazer, da visão difundida de que a humanidade poderia viver uma era de paz mundial e de que era possível converter os gastos militares de outrora em programas de cooperação internacional, de modo a integrar o mundo capitalista avançado e os ex-países socialistas, o que não dizer de todos os acontecimentos e transformações posteriores?

Após a implosão do bloco soviético, nenhum dos antagonismos fundamentais do capital foi resolvido, como assinala Mészáros:

> Nada de dividendos da paz (muito pelo contrário) e nada que guardasse a mais remota semelhança com uma ordem aceita aceitável na chamada "nova ordem mundial". Antes, a mais agressiva denúncia de um elevado número de estados – como "estados fracassados" e integrantes do "Eixo do Mal" – porque foram considerados objetáveis pela potência imperialista hegemônica global, seguida pela erupção de conflitos sobre conflitos. Fiel à lógica desses desenvolvimentos, a insana estratégia subjacente para lidar com essas questões (...) logo assumiu a forma das aventuras genocidas no Afeganistão e no Oriente. Essa estratégia foi seguida pela perspectiva abertamente anunciada do uso de armas nucleares pelos Estados Unidos. (...) Assim, nada surpreendente poderia ser encontrado na intensificação real dos antagonismos sistêmicos e no engajamento do estado imperialista dominante

[754] CHASIN, José. Ad hominem - Rota e prospectiva de um projeto marxista, *op. cit*., p. 44.

> em guerras genocidas, com o apoio subserviente de seus "aliados voluntários", em lugar das graças prometidas da "nova ordem mundial" e de seu "dividendo de paz"[755].

O avanço da mundialização do capital, em sua rota desigual e combinada, a exacerbação da exclusão social e das violações assistidas e consentidas pelas grandes potencias das regras internacionais vigentes - não apenas daquelas que zelam pelos direitos humanos, mas também daquelas que restringiriam o unilateralismo dos Estados Unidos – não apenas solapararam a visão idílica da globalização, difundida ao final dos anos oitenta, mas reforçaram a necessidade da reposição da questão da emancipação humana e, pois, da crítica a natureza da politicidade, conforme foi apontado na parte introdutória deste trabalho.

16. Breves considerações sobre a política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva

17. Inflexão ou continuidade na política externa brasileira?

Alguns autores[756] alegam que o governo Lula expôs uma compreensão distinta da ordem global, pois, enquanto Cardoso optou pela adesão às regras do jogo internacional, cético quanto à possibilidade de alternativa à hegemonia norte-americana, o governo Lula percebeu, segundo Lima, "um mundo menos homogêneo e mais competitivo" e, portanto, vislumbrou espaço para um "movimento contra-hegemônico"[757].

As primeiras postulações da política externa do governo Lula indicariam não apenas expectativas de inflexão em relação ao governo anterior, mas, também, a possibilidade de uma fase pós-neoliberal no continente sul-americano, no qual emergiram novas lideranças políticas – como a de Tabaré Vázquez, no Uruguai e a de Michelle Bachelet, no Chile, que aditadas às experiências dos vizinhos venezuelano, boliviano e argentino, entre outros, estariam redesenhando o quadro político da região em direção a uma política externa autônoma[758]. Hugo Chávez, beneficiado pelo aumento dos preços do petróleo no mercado

[755] MÉSZÁROS, István. *O desafio e o fardo do tempo histórico*, *op. cit*., pp. 377-378.

[756] Amado Luiz Cervo, Emir Sader, Moniz Bandeira, Paulo Nogueira Batista Jr., Paulo Vizentini, Ricardo Seitenfu, entre outros. Um mapeamento dos intelectuais alinhados com o governo Lula é feito por ALMEIDA, Paulo Roberto. Uma nova 'arquitetura' diplomática? – Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006). *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, vol. 49, nº 1, 2006.

[757] LIMA, Maria Regina Soares. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista brasileira de política internacional*. Brasília, 48 (1), 2005, p. 12.

internacional, almejava – especialmente por meio da estatal petrolífera PDVSA e suas subsidiárias PetroCaribe e PetroAndina – sensibilizar os seus vizinhos para Alba (Alternativa Bolivariana dos Povos). Na Bolívia, em 2005, ascendeu Evo Morales, que, na esteira dos movimentos sociais que rechaçaram Sánchez de Losada, sacudiu os noticiários internacionais com os desdobramentos políticos e sociais de suas políticas de nacionalização de setores considerados estratégicos para a soberania nacional. A Argentina, com os Kirchner, cuja política externa foi substancialmente alterada a partir do momento em que o país conseguiu retomar o crescimento econômico e se reposicionar em relação aos grandes credores internacionais, transitando de uma posição caudatária para uma atitude mais condizente com os interesses nacionais. Essas experiências dos vizinhos e a firme disposição externada pelo governo Lula em descortinar caminhos sem submissão aos ditames impostos pelos países centrais passaram a ser vistas por muitos como o esgotamento da fase neoliberal na região e com amplas possibilidades de consolidação da integração sul-americana. Nessa linha, Theotonio dos Santos acreditava que os desastres das experiências "neoliberais" na América Latina e o 11 de Setembro teriam levado a uma "crise profunda e radical das bases teóricas do pensamento neoliberal que havia ocupado uma posição quase unânime nos meios de expressão e comunicação do oficialismo no mundo"[759].

Na avaliação do ministro Celso Amorim, a experiência da globalização já havia demonstrado que os processos de liberalização e desregulamentação da economia não asseguram desenvolvimento e bem-estar social[760], de sorte que se impunha ao Brasil uma política externa "ativa e altiva" que buscaria uma inserção soberana na economia mundial, por meio de "um esforço sustentado pelo nivelamento das condições de concorrência, em todo o espectro de itens da agenda do comércio internacional"[761].

Já no programa de governo, apresentado durante a campanha presidencial de 2002, a busca pela redução da dependência externa do país era evocada como pressuposto para a construção de "um projeto de desenvolvimento nacional alternativo" com inclusão social[762],

---

[758] A ascensão de José Mujica (2009-), o Pepe, no Uruguai, reforçou essa expectativa.

[759] SANTOS, Theotonio dos. "Hipótese sobre a conjuntura mundial depois de 11 de setembro", *in* REYNO, Jaime Estay. *La economia mundial y América Latina: tendências, promeas y desafios*. Buenos Aires, Clacso, 2005, p. 30.

[760] AMORIM, Celso. "Conceitos e estratégias da diplomacia do governo Lula", 2004. www.itamaraty.gov.br/.../artigo-conceitos-e-estrategias-da-diplomacia.

[761] *Id*. "A inserção global do Brasil", *in* DOS REIS VELOSO, J. P. *Governo Lula, novas prioridades e desenvolvimento sustentado*. Rio de Janeiro, José Olympio, 2003, p. 354.

para o qual a política externa seria um dos principais vetores, pois procuraria "superar a vulnerabilidade do país diante da instabilidade dos mercados financeiros globais", combater o protecionismo do comércio internacional e dar tratamento especial à integração regional, isto é, o Brasil deveria "propor um pacto regional de integração, especialmente na América do Sul. Na busca desse entendimento, também estaremos abertos a um relacionamento especial com todos os países da América Latina". O Mercosul precisaria ser reconstruído, "transformando-o em uma zona de convergência de políticas industriais, agrícolas, comerciais, científicas e tecnológicas, educacionais e culturais", tal que esteja em "melhores condições para enfrentar os desafios do mundo globalizado"[763].

Como um dos principais instrumentos para a construção de projeto de desenvolvimento econômico alternativo, a diplomacia do governo Lula não seria, no entender de Amorim, tributária do isolacionismo, uma vez que ela "é nacional, sem deixar de ser internacionalista"[764].

O governo manifestava disposição em alterar a "geografia comercial do mundo" e as "relações de força da Arena internacional", por meio do reforço dos princípios do multilaterialismo e participando ativamente das "esferas multilaterais nas quais são definidas as regras econômicas e políticas internacionais", já que, nesse formato de negociação, os países em desenvolvimento têm mais chances na defesa de seus interesses[765].

---

[762] No Plano Plurianual 2004-2007 constam alguns delineamentos para a construção de um novo modelo de desenvolvimento econômico com inclusão social, atrelado a política externa, notadamente em sua dimensão comercial. A equação sugerida era reduzir a vulnerabilidade externa do país, via esforço das exportações brasileiras. Para tanto, haveria uma política de investimentos com inovação, dando ênfase a ciência e tecnologia, tal que garantisse tanto a competitividade das exportações brasileiras quanto a "competitividade da produção voltada ao mercado interno que concorre com as importações". Ou seja, "A questão chave do modelo de crescimento por consumo de massas está na transmissão dos ganhos de produtividade da economia para o rendimento das famílias trabalhadoras, que aumentaria a massa salarial do país que se direcionaria, naturalmente, aos setores mais modernos da economia e, por consequência, aumentaria a competitividade da produção nacional pelos ganhos de escala auferidos pela expansão do mercado interno". *In* LESSA, Antonio Carlos; COUTO, Leando Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008), *op*. *cit*. Ainda que esses autores considerem assertivas as postulações do governo Lula, registradas no PPA, apontam algumas contradições na política econômica do governo Lula, que foge ao escopo do presente trabalho.

[763] Programa de governo, 2002, *in* Fundação Perseu Abramo, www.fpabramo.org.br.

[764] AMORIM. Celso. "Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula". Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/artigo-conceitos-e-estrategias-da-diplomaciado/?searchterm=conceitos%20e%20estrat%C3%A9gias%20da%20diplomac

[765] Conforme discursos do presidente Lula, em visita à Finlândia, em setembro de 2007, noticias.uol.com.br/ultnot/economia/2007/09/10, e durante Fórum econômico mundial, em Davos, em 2007. www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso. Conforme discurso de Celso Amorim, por ocasião da transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. Brasília, 1º de janeiro de 2003. Disponível em: http:www.braseuropa.be/TransmissaodecargoAmorim. Br.

As assimetrias internacionais seriam enfrentadas por alianças no eixo de poder Sul-Sul, especialmente com seus parceiros estratégicos: Argentina, Índia, África do Sul, China e Rússia[766]. Na busca pela diversificação das relações internacionais do Brasil também foi tentado um estreitamento das relações com os países árabes, a ampliação das relações comerciais com os chamados tigres asiáticos e com a Europa oriental.

Foi indubitável a ênfase do governo Lula na consolidação regional – ampliação do Mercosul com vistas à constituição da Unasul[767], a favor da qual já havia sido lançada, em 2000, a IIRA (Iniciativa para a integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana)[768], que visa à criação e modernização da estrutura de transportes, energia e comunicação da região[769]. O governo Lula visava ampliar a integração sul-americana, também, nos âmbitos comercial, cultural e artístico, enfatizando que a Unasul era estratégica nas relações externas da região, de modo que, segundo Amorim, esse projeto deveria ser encarado "como uma mobilização capaz de potencializar nossas relações com outras nações e grupos de nações", pois ante os grandes blocos econômicos,

> o poder de influência de países em desenvolvimento, tomados individualmente – até mesmo dos maiores, como o Brasil – permanece limitado. O fortalecimento de nossa coesão regional permite que nos façamos melhor ouvir nas negociações comerciais multilaterais, e que tenhamos maior impacto sobre o ordenamento internacional[770].

O ministro Celso Amorim ressaltou, desde o início do governo, que as principais economias do Mercosul, Brasil e Argentina, deveriam rever suas relações com os seus parceiros menores e oferecer a Uruguai e Paraguai melhores condições que inibissem a disposição desses países em negociar bilateralmente com os Estados Unidos. O Brasil precisaria ampliar seu comércio e oferecer condições de financiamento para essas economias,

---

[766] O governo brasileiro cria, em 2003, o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul, o IBAS.

[767] Cabe lembrar que o governo Cardoso manifesta de forma contundente, em 2002, durante a II Reunião de Presidentes Sul-Americanos, no Equador, a necessidade de junção Mercosul e Comunidade Andina, principalmente ante as investidas dos Estados Unidos na região, a instabilidade financeira norte-americana e a ausência de acordo entre Mercosul e União Europeia.

[768] Conforme site do IIRSA, "La Iniciativa surgió de la Reunión de Presidentes de América del Sur realizada en Agosto del año 2000 en la ciudad de Brasilia, en la que los mandatarios de la región acordaron realizar acciones conjuntas para impulsar el proceso de integración política, social y económica suramericana, incluyendo la modernización de la infraestructura regional y acciones específicas para estimular la integración y desarrollo de subregiones aisladas". http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/O/origenes/origenes.

[769] Ainda faz parte da perspectiva de integração energética o projeto do Gasoduto do Sul e a Petrosul, que resultaria da parceria entre Petrobras, Argentina, YPF, e a Venezuela, PDVSA.

[770] AMORIM, C. "Conceitos e estratégias da diplomacia do governo Lula", *op., cit.*

ademais, "é isso que a Europa fez, é essa cultura de integração que ainda não existe totalmente" [771]. Todavia, seria preciso respeitar a particularidade da integração sul-americana, que, segundo Amorim, "pode ser um bloco, que não é homogêneo, que tem suas turbulências, mas que tem condição de formar uma grande unidade com capacidade de negociar. Por isso a entrada da Venezuela no Mercosul foi tão importante". A prioridade dada aos países em desenvolvimento não exclui, todavia, a relação do Brasil com os países centrais, pois eles continuam sendo, no dizer de Amorim, "nossos parceiros estratégicos"[772], não obstante, o Brasil deve manifestar suas divergências, especialmente em relação ao protecionismo praticado no âmbito do comércio internacional.

Dessa forma, a ênfase no aprofundamento do Mercosul e na integração sul-americana, como base para a inserção soberana do Brasil no mundo, esteve presente na maior parte dos discursos das principais autoridades da diplomacia do governo Lula[773].

O governo Lula também assumiu um posicionamento de global "player" do Brasil, insistindo na participação em diferentes tabuleiros internacionais, mesmo naqueles em que o país não tem interesse direto, mas tem poder de voz, podendo, portanto, negociar em nome de outros países e, nessa medida, aumentar seu poder de barganha internacional.

Visando uma posição mais ativa no cenário mundial, discutindo temas relacionados à ordem internacional, à paz, às Nações Unidas e à tecnologia, o governo brasileiro também cria, em 2003, o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul, o IBAS, que, ao lado de outras iniciativas, como o G-20, estabelece as plataformas para uma nova arquitetura mundial[774]. Vale lembrar que o IBAS remonta iniciativas do final do mandato do governo anterior, que, a propósito da luta pela redução dos preços dos medicamentos para tratamento da AIDs, se opôs, ao lado da Índia e da África do Sul, "a um maior endurecimento das leis de propriedade intelectual, antecipando a criação do G-3 ou IBAS"[775].

---

[771] Entrevista com o ministro Celso Amorim: "Agora vamos buscar os tigres asiáticos", *Istoé*, 27/11/2006, *apud* www.mre.gov.br.

[772] *Id., ib.*

[773] Segundo o então secretário-geral das Relações Exteriores do Brasil, Samuel Pinheiro Guimarães, "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", discurso proferido por Guimarães, por ocasião da transmissão do Cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_ISCURSO=2038.

[774] Conforme SARAIVA, Miriam Gomes. O segundo mandato de Lula e a política externa: poucas novidades. *Carta Internacional*. São Paulo, março de 2007, p. 23.

A ênfase na integração sul-americana, os diálogos abertos com diferentes países, sobretudo com aqueles situados no eixo Sul-Sul, e a postura mais crítica em relação aos países centrais, sinalizavam para alguns intérpretes que os eixos da política externa brasileira estariam sendo redefinidos[776]. A escolha de Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães[777] e Marco Aurélio Garcia, figuras reconhecidamente contrárias à chamada orientação neoliberal, já indicavam, segundo Theotônio dos Santos, uma inflexão na política externa brasileira[778].

Para Cervo, aquilo que Cardoso, nos últimos anos de seu governo, ensaiou com a introdução do "estado logístico", Lula avançou "pelo caminho aberto, com suas coalizões ao sul e seu novo modo de promover a integração regional, que reforçam um poder nacional amesquinhado"[779]. Além disso, o governo decide diversificar as parcerias do Brasil, "jogar o jogo duro das relações internacionais que as grandes potências mantêm", enfrentar, via estado, a "dependência tecnológica, empresarial e financeira", a partir de um movimento de internacionalização de dentro para fora, de sorte que isso consubstanciaria, segundo o autor, uma mudança de modelo de inserção internacional.

Da mesma forma, Moniz Bandeira avaliava que apesar de o governo Lula ser mais ortodoxo que o anterior em matéria de estabilização monetária e intentar reformas estruturais – a previdenciária e tributária, que contrariam os setores mais à esquerda do PT – sua postura em matéria de política externa "entrou em rota de colisão com as diretrizes da política exterior de George W. Bush"[780]. Para Vizentini, alguns processos em curso remontam ao governo

---

[775] VIGEVANI Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação, *op. cit*., p. 282. Conforme o site do Ministério das Relações Exteriores, "Índia, Brasil e África do Sul constituíram, em 2004, um Fundo de Combate à Fome e à Pobreza – conhecido como Fundo IBAS –, para beneficiar países em desenvolvimento, inovando, assim, em relação ao círculo tradicional de doadores", *in* http://www.cprepmauss.com.br/documentos/forumdialogoindia-brasileafricadosul97773.pdf. Há a expectativa de que o G-3 transforme-se em G-5 com a inclusão da China e da Rússia. Acerca do G-20 ver também NARLIKAR, Amrita; TUSSIE, Diana. O G-20 e a reunião ministerial de Cancún: os países em desenvolvimento e suas novas coalizões. *Revista de comércio exterior*. Funcex, Rio de Janeiro, n. 79, abril/junho, 2004. Disponível em: http://www.funcex.com.br/material/rbce.

[776] Ao contrário de sua alcunha terceiromundista, a diplomacia lulista imprime certo equilíbrio no destino de suas viagens, uma vez que, conforme Seitenfus, "há uma distribuição quase perfeita entre os deslocamentos direcionados à América do Sul, aos países industrializados e aos países em desenvolvimento", SEITENFUS, Ricardo. O Brasil e suas relações internacionais. *Carta Internacional*. São Paulo, março, Vol. 2, No 1, 2007, p. 17.

[777] Secretário-geral das Relações Exteriores do Ministério das Relações Exteriores (2003-2009). Foi conselheiro chefe da Divisão Econômica do Itamaraty, participou das negociações entre Brasil e Argentina, em 1986-87, e foi afastado do governo Cardoso, em 2001, por ter solicitado que o Brasil se retirasse das negociações da Alca.

[778] SANTOS, Theotônio dos. "A política externa do Brasil como tema eleitoral", 29/06/2006. www.desempregozero.org.br/artigos/a_politica_externa.php.

[779] CERVO, Amado Luiz. "A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação", *op. cit*., p. 9.

anterior, todavia, "o ex-presidente não possuía a vontade e a base política para uma mudança que ultrapassasse um tímido discurso crítico"[781]. O governo Lula, ao contrário, é mais autônomo e se dispõe a "negociar e barganhar com mais força a agenda internacional do país diante dos grandes poderes mundiais". Inflexão essa que decorre, segundo esse analista, "de uma leitura realista das mudanças em curso no sistema mundial"[782].

Sem levar em conta os condicionantes externos para a política externa brasileira sob o governo Lula, especialmente a retomada de crescimento econômico mundial, alguns autores, como Saraiva, avaliam que a gestão Lula "empreendeu uma política incisiva de busca de mercados que resultou em um aumento das exportações e do superávit brasileiro"[783]. Embora Vigevani considere que não houve mudança significativa nas metas da política externa entre os governos Cardoso e Lula, acredita que o último "procurou inserir o Brasil no cenário mundial acentuando formas autônomas, diversificando os parceiros e as opções estratégicas brasileiras", de modo que sua estratégia caracteriza-se pela busca de "autonomia pela diversificação"[784]. Antonio Carlos Lessa, também, mesmo reconhecendo a importância da valorização dos preços das commodities no mercado internacional para a ampliação das exportações brasileiras, sugere que o governo Lula se empenhou de forma mais incisiva e programática em relação a essa matéria[785].

Para outras vertentes, no entanto, é inadequado atribuir um "novo paradigma" à política externa do governo Lula, já que apesar da liberalização econômica a partir de Collor, as diretrizes mais essenciais da política externa brasileira do século vinte foram mantidas; as diferenças dizem respeito a ênfases em algumas orientações e ações, pronunciadas nos

---

[780] BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Política exterior do Brasil: de FHC a Lula. *Revista Espaço Acadêmico*. Maringá. n.49, junho/2005.

[781] VIZENTINI, Paulo Fagundes. De FHC a Lula: Uma década de política externa (1995-2005), *op. cit*., p. 388.

[782] *Id*., "O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais", NERINT – Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais, 2009, p. 2. Disponível em: http://www.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo0644.pdf.

[783] SARAIVA, Miriam Gomes. O segundo mandato de Lula e a política externa: poucas novidades, *op. cit.*, p. 23.

[784] VIGEVANI Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação, *op. cit*., pp. 282-3.

[785] LESSA, Antonio Carlos; COUTO, Leando Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008), *op. cit*., p. 99.

momentos anteriores e na retomada de relações que estavam relativamente paralisadas, como é o caso da África do Sul[786].

Segundo Almeida, a "ênfase na vertente sul-americana"[787] e "a opção preferencial pelo multilateralismo econômico" já faziam parte da agenda externa brasileira e o que se denomina de um novo paradigma seria a retomada de um ideário nacionalista que fora marginalizado durante a gestão anterior[788]. Da mesma forma, Souto entende que as diretrizes da política externa de Lula eram "apenas parcialmente inovadoras", pois retomavam uma preocupação brasileira da década de setenta, num contexto internacional totalmente diferente e talvez mais refratário às metas brasileiras, pois trata-se de um ambiente que se encontra, "desde o fim do bipolarismo, numa fase de indefinição em que coexistem veleidades ultralateralistas de um e as esperanças multilateralistas de muitos"[789].

De sorte que o abandono de "alianças preferenciais ou automáticas" não é um atributo da política externa do governo Lula, já que a projeção internacional do Brasil tem sido marcada pela busca da diversificação, segundo Soares de Lima, "exatamente pelas características estruturais da distribuição equilibrada do comércio do país com as quatro macrorregiões. União Europeia, América do Norte, Ásia e América do Sul"[790].

Para outros autores a trajetória da política externa brasileira foi permeada por dois paradigmas: o americanismo e o globalismo. As aproximações com os Estados Unidos (1946-

---

[786] Ver, por exemplo, os trabalhos de ALTEMANI, Henrique. *Política Externa Brasileira*. São Paulo, Saraiva, 2005; SARAIVA, Miriam Gomes. O segundo mandato de Lula e a política externa: poucas novidades, *op. cit*.; ALMEIDA, Paulo Roberto de. A diplomacia do governo Lula em seu primeiro mandato: um balanço e algumas perspectivas. *Carta Internacional*. São Paulo, março, 2007; ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista brasileira de política internacional*. Brasília, vol.47, n.1., 2004. VIGEVANI Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação, *op. cit*. Além dos acordos com os países do Oriente Médio, (p.e,Mercosul-Israel, em 2007, e em vigor desde 2010, em torno de comércio de bens, regras de origem, salvaguardas, cooperação em normas técnicas, cooperação tecnológica e técnica e cooperação aduaneira, entre outros) *in* http://www.suframa.gov.br/fiam/seminarios/4/francisco_cannabrava.pdf foi firmado acordo, em 2004, entre Mercosul e India em torno de fluxos de mercadorias e de investimentos entre as partes.

[787] A América do Sul é enfatizada no Plano Plurianual 2000-2003, conforme, LESSA, Antonio Carlos; COUTO, Leando Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008), *op., cit*.

[788] ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma nova arquitetura diplomática? Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006), *op. cit*., p. 11.

[789] SOUTO MAIOR, Luiz Augusto. Desafios de uma política externa assertiva. *Revista brasileira de política internacional*. Brasília, janeiro-junho, ano vol 46, numero 01, 2003, p. 19.

[790] LIMA, Maria Regina Soares, "Decisões e indecisões: um balanço da política externa no primeiro governo do presidente Lula". Diponível: http://www.jornaldaciencia.org.br/imprimir.jsp?id=43496

51 e 1964-67) sempre foram vistas como meio instrumental para ampliar a capacidade de poder do Brasil e, nessa medida, não significavam uma adesão acrítica e destituída de interesses próprios. O chamado globalismo teria resultado da percepção de que a diversificação das relações internacionais do Brasil também daria ao país maior capacidade de barganha, inclusive em relação aos Estados Unidos[791].

18. Política externa: política de governo e política de estado

A busca pela liderança na América do Sul, que data da experiência do barão do Rio Branco[792], as aproximações estratégicas com Washington, em alguns momentos, e o distanciamento de alianças preferenciais ou automáticas, entre outras, demonstram, segundo alguns autores[793], que a política externa é mais política de estado que de governo. Nessa linha de interpretação, a política externa projeta-se defendendo princípios de autonomia e soberania nacionais, consignados pelo Itamaraty e inscritos na Constituição, que se traduzem por determinadas condutas, mais ou menos previsíveis e esperadas pela chamada comunidade internacional. Nessa direção, a política externa brasileira manteve-se inalterada durante praticamente todo o século XX, fenômeno raro entre os países em desenvolvimento, de sorte que algumas características das relações externas do país foram se "cristalizando" ao longo de sua trajetória, tais como a busca pelo desenvolvimento nacional, a opção por não se imiscuir em assuntos domésticos de outros países e a escolha da diplomacia e da lei como pressupostos básicos da conduta internacional[794]. Com base nesse padrão de comportamento, o Brasil vem procurando realizar um de seus maiores objetivos da política externa, na síntese de Silva: "promover o desenvolvimento econômico e manter a autodeterminação diante de potências mundiais, em particular os Estados Unidos"[795].

---

[791] PINHEIRO, Letícia. *A política externa brasileira*: (1889-2002), *op. cit,* p. 64.

[792] José Maria da Silva Paranhos, o Barão do Rio Branco, após uma longa experiência nas relações externas do Brasil ocupou a pasta das Relações Exteriores, durante 1902-12.

[793] Conforme Luís Fernandes, em entrevista, *Revista Princípios*, n. 71. Disponível em: www.vermelho.org.br.

[794] Todavia, a tradição brasileira de não se imiscuir em problemas relativos à América Central ao Caribe foi rompida em 1965, quando "atendeu à solicitação de Washington e enviou um contingente militar, na condição de força interamericana de paz, para coadjuvar na ocupação da República Dominicana, após a invasão ordenada pelo presidente Lyndon Johnson", BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. "O Brasil e a América do Sul", *in* ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antonio Carlos. (Orgs.) *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. Vol. 1, *op. cit.*, p. 273.

Já a política de governo, apresenta condições especificas que podem tanto redimensionar aquele padrão tradicional, como introduzir novas prioridades[796]. Segundo Fernandes, a política exterior do governo Lula, como política de governo, imprimiria duas diferenças básicas em relação a gestão anterior. A primeira seria em contraposição a postura unilateral do governo norte-americano por meio da "consolidación de varios polos de poder" como caminho "capaz de rescatar o de posibilitar el multilateralismo como principio ordenador del ámbito internacional". A segunda inflexão, segundo o autor, é a "disposição" do governo Lula em

> asumir los costes del ejercicio de su propio liderazgo en América del Sur", que pretende ampliar Mercosul por meio de uma "integración más amplia y efectiva que abarque la convergencia de las políticas macroeconómicas, el patrocinio y la integración de los mecanismos de protección social, la unificación monetaria, la formación de instituciones parlamentarias comunes e incluso de un sistema propio de defensa[797].

No entanto, autores como Soares de Lima divergem dessa tese de Fernandes, argumentando que o peso que o Itamaraty exerce sobre o Ministério das Relações Exteriores "reforçou o mito da estabilidade da política externa como uma política de estado e não de governo, o que lhe asseguraria significativa continuidade ao longo do tempo"[798].

Segundo Lima, apesar das mudanças nos quadros nacional e internacional, prevalecem no Brasil duas orientações na política externa, em termos de inserção internacional, que, as quais expressam a ausência de consenso, tanto entre as elites brasileiras quanto no interior do estado e mesmo no conjunto da sociedade[799]. A primeira orientação parte do pressuposto, assim como o governo Cardoso, de que existem limites de poder do Brasil e nessa medida as condições externas dão o parâmetro para a consecução da política externa: a opção pelas regras multilaterais e por reformas internas necessárias ao aproveitamento das possibilidades abertas pela globalização. A segunda, de cunho

---

[795] SILVA, Carlos Eduardo Lins da. "Política e comércio exterior", *in A era FHC, um balanço*. São Paulo, Cultura editores associados, 2002, p. 296.

[796] Conforme Luís Fernandes, em entrevista, *in Revista Princípios*, n. 71. Disponível em: www.vermelho.org.br.

[797] FERNANDES, Luís. Fundamentos y desafíos de la política exterior del Gobierno Lula. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 65, 2004. Disponível em: http://www.cidob.org/es/publicaciones/revistas/revista.

[798] LIMA, Maria Regina Soares. Aspiração internacional e política externa. *Revista brasileira de comércio exterior*. Rio de Janeiro, ano XIX, n. 82, p, jan-mar. 2005, p.2.

[799] *Id*, Na trilha de uma política externa alternativa. *Observatório da cidadania*, 2003. Disponível em: http://www.socialwatch.org/es/informeImpreso/pdfs/panorbrasileirog2003_bra.pdf.

autonomista, preconiza uma estratégia de inserção internacional que busca independência em relação aos centros hegemônicos, desenvolvimento econômico e redução dos problemas internos[800].

Saraiva aproximava-se dessa interpretação ao considerar que o Itamaraty não é uma instância autônoma e nem destituída de orientações próprias, de sorte que acaba por manifestar as distintas orientações da sociedade: "desde 1990 coexistem em seu interior duas correntes com diferentes visões sobre o processo de inserção internacional do país"[801], uma mais autonomista, que prioriza as relações de cooperação Sul-Sul, outra que "defende a ideia de uma inserção internacional do país a partir de uma soberania compartilhada e da autonomia pela participação"[802]. Collor teria sido mais liberal, enquanto o governo de Itamar Franco teria sido mais autonomista, inclusive contando com o atual ministro Celso Amorim à frente do Ministério das Relações Exteriores. Fernando Henrique Cardoso "buscou conjugar as duas visões". O governo Lula, por sua vez, permeável às pressões de acadêmicos e de lideranças políticas, enfatizou a integração sul-americana e procurou dar voz à vertente de cunho nacionalista do Itamaraty, que acredita na possibilidade de uma inserção mais soberana no mundo, e que fora relativamente marginalizada durante o governo FHC.

Em conformidade com os problemas apurados para a presente investigação, não é o caso de aprofundar as distintas visões e orientações da política externa do Itamaraty, mais ou menos pronunciadas durante o período examinado, mas chamar a atenção para as determinações das condições nacionais e internacionais, aludidas na introdução e que serão desdobradas no próximo capítulo deste trabalho, sobre a natureza da inserção internacional do Brasil na década de noventa. Nesse sentido, o processo de encerramento da via colonial de objetivação do capitalismo brasileiro, que lhe consolida o caráter atrófico e subordinado, determina e informa o escopo da política externa brasileira a partir da década de noventa, iluminando as orientações e ações concretas da política externa brasileira no período examinado.

[800] *Id.* A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul, *op. cit.*
[801] SARAIVA, Miriam Gomes. O segundo mandato de Lula e a política externa: poucas novidades, *op.cit.*, p. 22.

[802] *Ib., ib.,* p. 22.

19. Continuidade na política externa brasileira

Foge do escopo do presente trabalho uma comparação entre os governos de Fernando Henirque Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, todavia, os dados examinados até o momento sugerem mais continuidades do que rupturas na política externa brasileira.

A diplomacia do governo Lula, defende, em geral, os mesmos princípios e diretrizes do governo anterior, embora enfatizando, por exemplo, a integração regional, de sorte que a sua postulação de inserção internacional soberana não visa alterar a relação do Brasil com os países centrais, mas objetiva diversificar suas parcerias, de modo a não depender somente dos países hegemônicos.

Vale ressaltar que eventuais inflexões na política externa brasileira, operadas pelo governo Lula, dão-se num contexto internacional distinto da era Cardoso. Beneficiando-se de uma conjuntura externa favorável, o governo Lula procurou projetar-se em espaços alternativos, ampliando e diversificando os mercados-destino para suas exportações (aumento da participação da China, Ásia Pacífico e América do Sul) e também a origem de suas importações, mudanças essas que (conforme abordado no capítulo dois deste trabalho), precederam o governo Lula, cujos resultados, no entanto, especialmente na esfera comercial, foram determinados, em grande medida, pelo contexto internacional (ampliação da demanda liderada pela China e majoração dos preços de *commodities*), que, até 2007, foi relativamente mais favorável a esse governo que ao anterior[803]. Claro está, todavia, que a perspectiva política que orientou a aproximação do governo Lula com as economias emergentes (China, Índia, África do Sul e Rússia) extrapola a questão comercial, uma vez que visa aproveitar eventuais brechas, segundo Altemani, nos "espaços políticos, com forte expressão regional e, precipuamente, com perspectiva de atuação conjunta em organismos internacionais"[804].

Ressalte-se que, a reinserção da economia brasileira durante o governo Lula, mantendo ou aprofundando os vetores da que tem início sob o governo Cardoso, está mais enredada em contradições e limites (próprios do padrão subordinado da inserção internacional do Brasil) que inflexões substanciais.

---

[803] PRATES, Daniela Magalhães. "A inserção externa da economia brasileira no governo Lula", *op. cit.*; PUGA, Fernando Pimentel. A inserção do Brasil no comércio mundial: o efeito China e potenciais de especialização das exportações, *op.cit*. A partir de 2003, verificou-se um processo mais pronunciado de internacionalização das empresas brasileiras, devido também à restrição ao mercado interno e à valorização do real, o que facilitou a aquisição de empresas no exterior, conforme COUTINHO, Luciano. "O investimento direto no exterior como alavanca dinamizadora da economia brasileira", *in* GIAMBIAGI, Fábio. (org.) *O Brasil globalizado*. Rio de Janeiro, Campus/ Elsevier, 2008.

[804] ALTEMANI. Henrique. *Política Externa Brasileira, op. cit*., p.263.

20. A política externa do governo Lula no tabuleiro internacional

21. Área de Livre Comércio das Américas

O posicionamento do atual governo em relação à Alca é, em geral, o mesmo que seu predecessor, ambos rechaçaram o conteúdo da proposta apresentada pelos Estados Unidos e optaram pela protelação enquanto pelejavam por resultados positivos no âmbito das negociações da OMC, que serviriam como marco regulatório para negociações extrarregionais. Conforme o programa de governo do Partido dos Trabalhadores, para o futuro governo Lula, as resistências e restrições dos Estados Unidos já estavam suficientemente explicitadas:"O governo brasileiro não poderá assinar o acordo da ALCA se persistirem as medidas protecionistas extra-alfandegárias, impostas há muitos anos pelos Estados Unidos. Essas medidas foram agravadas recentemente pelas condições definidas no Senado norte-americano para a assinatura do tratado e pela proteção à agricultura dos Estados Unidos"[805]. Cardoso, porém, acreditava, ao final de seu mandato, que algum acordo deveria ocorrer, desde que estivesse submetido às regras vigentes no âmbito da OMC e respeitasse as assimetrias dos países envolvidos[806]. Em 2001, durante a III Cúpula, em Quebec, o governo Cardoso apresenta uma agenda para a Alca, que, segundo Guilhon, é resultante da "mudança nas percepções dos próprios atores domésticos envolvidos nas negociações", transitando, assim, da protelação para a proposição[807]. O governo Lula, por sua vez, procuraria não inviabilizar as negociações com os Estados Unidos e nem conduzir a ALCA "em um clima de debate ideológico", mas submetendo-a ao "interesse nacional do Brasil"[808].

Em 2003, durante a VIII Reunião Ministerial de Miami[809], o governo Lula tenta uma versão *light* da Alca, que permitiria a cada país membro assumir compromissos com os quais estivessem dispostos a arcar, por meio de negociações bilaterais ou plurilaterais[810], que

---

[805] Programa de governo, 2002, *in* Fundação Perseu Abramo, www.fpabramo.org.br.

[806] Ver declaração dos Chefes de Estado e de Governo das Américas *in* Declaração da cidade de Quebec, 2001. Disponível em: http://www.summit-americas.org/iii_summit/iii_summit_dec_pt.pdf

[807] ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. "A Alca na política externa brasileira", *op. cit.*, p. 528-529.

[808] Programa de governo do PT, 2002, *op., cit.*

[809] A íntegra da Declaração ministerial de Miami pode ser encontrada: www.ftaa-alca.org.

[810] VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo Passini. *A Alca Light e o governo Brasileiro*. 2005. Disponível em: http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/Chro_0503_ALCA-Brasil.pdf

resultaram sem sucesso. Durante a IV Cúpula das Américas, em Mar Del Plata, em 2005, houve as mesmas divergências, notadamente por parte dos membros do Mercosul e da Venezuela; a partir desse momento, os ministros Celso Amorim e Robert Zoellick[811] – copresidentes da Alca – explicitam que as negociações da Alca ficariam condicionadas à OMC, para a qual os esforços deveriam ser canalizados em busca de um marco regulatório para os demais acordos, pois do contrário haveria o "risco de negociar vantagens que serão erodidas depois numa negociação multilateral"[812]. Assim, segundo Amorim, várias divergências, que não encontram resolução nos âmbitos regional ou sub-regional, seriam encaminhadas à Rodada Doha[813]. Ocorreram mais duas Reuniões de Cúpula, em Monterrey, em 2004, e em Mar del Plata, em 2005, mas sem avanços, de modo que a Alca não vingou, fato que, segundo Amorim, confere uma vitória para o Brasil, já que em sua versão inicial ela seria prejudicial para o país, tanto do ponto de vista dos empresários quanto dos interesses dos trabalhadores brasileiros[814].

Os Estados Unidos continuaram recalcitrantes em relação à redução de barreiras para produtos brasileiros competitivos, como suco de laranja, carnes, calçados, têxteis, enquanto pressionaram por regras mais amplas do que aquelas colocadas nas mesas de negociações da OMC e, também, nos acordos entre Mercosul e União Europeia, notadamente serviços, investimentos, compras governamentais e propriedade intelectual.

Porém, alguns setores do empresariado brasileiro entendem que a resistência brasileira à Alca[815], ainda que não exclusiva, obstou acordos necessários e proveitosos com os seus principais parceiros comerciais, Estados Unidos e União Europeia, e declaram que estão buscando "negociações setoriais bilateriais" até que chegue o momento "em que o Brasil não mais seja obrigado a negociar acordos de livre-comércio em conjunto com seus parceiros do Mercosul"[816]. Observa-se, assim, que os setores empresariais mais favoráveis à Alca[817] são,

---

[811] Representante comercial dos Estados Unidos.

[812] Discurso do ministro Celso Amorim na Câmara dos Deputados, 19/05/2005.

[813] AMORIM, Celso. "A inserção global do Brasil", *op. cit*., p. 354.

[814] Celso Amorim, "Agora vamos buscar os Tigres Asiáticos", *op. cit*.

[815] Christian Lobauer, integrante do Gacint-USP, na condição de gerente de Relações Internacionais da Fiesp (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) "acusou o governo de postergar a Alca por motivos ideológicos", conforme Clóvis Rossi, *Folha de São Paulo*, 05/10/04.

[816] Avaliação feita por Roberto Giannetti da Fonseca, diretor de Relações Internacionais e de Comércio Exterior da FIESP, e de Mário Marconi, presidente da MJM Global e consultor sênior da FIESP e economista da OMC,

em geral, aqueles que não admitem concessões brasileiras no âmbito do Mercosul; são, pois, recalcitrantes ao aprofundamento do bloco e, em virtude disso, postulam, "a necessidade de retroceder de uma união alfandegária, imperfeita e perfurada, para uma área de livre comércio"[818].

Outros analistas avaliam que os obstáculos introduzidos pelo Itamaraty a formação da ALCA, especialmente entre 2003 e 2004, teriam contribuído para a opção norte-americana por acordos bilaterais de livre comércio com países da Comunidade Andina, Colômbia, Equador, Peru e Chile, "retirando, potencialmente, mercados do Brasil, direta ou indiretamente"[819]. A diplomacia brasileira também é acusada de ter perdido a oportunidade de negociar com a União Europeia, que, por sua vez, fechou acordos com Chile e México.

Ocorre, porém, que não foram apenas as resistências brasileiras – de natureza econômica e política – que fizeram ruir o projeto Alca, como ficou explicitado durante a Cúpula hemisférica de Mar del Plata, em 2005, pois tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos há setores recalcitrantes, "temerosos de uma abertura indiscriminada a concorrentes mais competitivos no outro país"[820]. Além disso, os atentados de 11 de Setembro alteraram as prioridades da política externa dos Estados Unidos e o governo Bush foi mais refratário ao "globalismo liberal" da era Clinton[821]. Paralelamente, houve uma reorientação da política

---

in FONSECA, Roberto Giannetti; MARCONI, Mário. Inserção internacional e o comércio exterior brasileiro. *Revista brasileira de comércio exterior*. Funcex, Rio de Janeiro, ano 20, n. 87, abril/junho, 2006, p. 7.

[817] Deve ser observado que, embora as exportações brasileiras para a Ásia tenham crescido, a partir de 2001, o montante em dólar das exportações para os Estados Unidos é maior, além de caracterizarem por maior valor agregado, ainda que as manufaturas exibam baixa intensidade tecnológica. Conforme *Inserção Internacional brasileira: temas de política externa*, IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2010, livro 3, vol 1, p. 135.

[818] VIGEVANI, Tullo; FAVERÃO, Gustavo de Mauro; RAMANZINI, Haroldo; CORREIA, Rodrigo Alves. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. *Revista brasileira de política internacional*. Brasília, 51 (1): 5-27, 2008, p. 19.

[819] ALMEIDA, Paulo Roberto de. A diplomacia do governo Lula em seu primeiro mandato: um balanço e algumas perspectivas, *op. cit*., p.7. Em 2005, os Estados Unidos obtiveram sucesso com acordos de livre-comércio com República Dominicana, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua. O acordo de Livre comércio entre Chile e Estados Unidos vigora desde 2004. Todavia, as negociações com Equador foram suspensas e o presidente Rafael Correa (2006-) expressou disposição em ingressar no Mercosul, conforme BATISTA Jr. Paulo Nogueira. A América do sul em movimento. *Revista de Economia Política*. São Paulo, vol. 28, nº 2 (110), pp. 226-238 abril-junho/2008.

[820] ALMEIDA, Paulo Roberto de. A diplomacia do governo Lula em seu primeiro mandato: um balanço e algumas perspectivas, *op. cit*., p.7. Sobre Alca, coletânea organizada pela Clacso, ESTAY, Jaime; SÁNCHES, German. (org.) *El Alca y sus peligros para Américal Latina*. Buenos Aires, CLACSO, 2005.

[821] *Inserção Internacional brasileira: temas de política externa.* IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2010, livro 3, vol. 1, capítulo 2 "Brasil e a América do Sul: o desafio da inserção internacional", pp. 88-89, que contou com a contribuição de José Luis da Costa Fiori, *Id., ib*., p.11.

externa dos novos governos sul-americanos que imprimiram uma resistência mais pronunciada às ingerências norte-americanas, de sorte que o projeto Alca foi praticamente engavetado em 2005[822].

22. União Europeia

As negociações entre Mercosul e União Europeia estavam congeladas desde 2004, precisamente porque o pomo da discórdia são os subsídios agrícolas dos primeiros e a resistência para abrir o mercado industrial e de serviços do lado de cá. Nesse sentido, pode-se aventar a ideia de que certas frações da burguesia industrial brasileira continuam refratárias a uma nova rodada de liberalização do mercado brasileiro. Não obstante, ficou acordado que as negociações entre os blocos ficariam condicionadas às negociações da OMC[823].

Os impasses no âmbito das negociações multilaterais (OMC) reconduziram à retomada do processo de negociação entre os dois blocos, em maio de 2010[824], mas ainda pesam as mesmas diferenças em relação à liberalização dos mercados[825], de sorte que alguns analistas consideram que se configura para o Brasil e seu entorno um quadro muito mais próximo da proposta da "Iniciativa para as Américas", que consistia precisamente na "realização gradativa de acordos bilaterais como forma de possibilitar avanço nas negociações", o que faz com que o Brasil assuma uma postura defensiva, isto é, a de "evitar perdas do que em obter ganhos reais"[826].

23. Organização Mundial do Comércio – OMC

As posições brasileiras no âmbito da OMC não sofreram grandes reviravoltas da era Cardoso até o governo Lula. Tal como o governo anterior a encarava, a OMC, dada a

---

[822] *Id., ib.,* p. 87.

[823] Conforme SARAIVA, Miriam Gomes. O segundo mandato de Lula e a política externa: poucas novidades, *op. cit*, p. 23.

[824] Declarações da Cúpula União Europeia-Mercosul em http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/cupula-uniao-europeia-mercosul-madri-17-de-maio-de-2010-comunicado-conjunto e Ipea, 122, livro 3, vol 1.

[825] A sexta Rodada, no primeiro semestre de 2011, acabou sem acordo.

[826] MARIANO, Marcelo Passini e VIGEVANI, Tullo. "A Alca e a política externa brasileira", *op. cit*., p. 353.

diversidade e complexidade de temas de sua agenda[827], como, também, a entrada de China e em breve Rússia, é vista como um dos principais tabuleiros e marco regulatório para as demais negociações sub-regionais.

A conduta de negociação no âmbito da OMC permanece a mesma, ademais, ela remonta mais ou menos o mesmo estilo conduzido nas negociações do antigo Gat[828].

As negociações multilaterais foram conduzidas pelo Itamaraty, que foi dotado de capacidade técnica e jurídica, ainda sob o ministro Celso Lafer (2001-2002), que procurou, conforme Almeida, preservar os "espaços normativos para o estabelecimento de políticas setoriais nacionais, não limitadas, portanto, por regras multilaterais mais intrusivas do que as atualmente já existentes para investimentos, propriedade intelectual ou serviços"[829].

Vale dizer que o Brasil figura como um dos principais protagonistas no âmbito da OMC e tem logrado conquistas nos contenciosos comerciais, iniciados no governo Cardoso, em 2001: contra a União Europeia, em 2004, a propósito dos subsídios à produção de açúcar de beterraba e contra os Estados Unidos, em 2006 [830].

Incorporando uma tática de negociação sugerida pelo ex-secretário-geral do Itamaraty (Luiz Felipe de Seixas Corrêa, 1999-2001[831]), o governo Lula almejou poder de barganha no âmbito da OMC por meio de uma ação conjunta com países em desenvolvimento. A liderança brasileira no G-20, na articulação diplomática preparatória para dar prosseguimento às negociações da rodada Doha do desenvolvimento, na 5.ª Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio, realizada em Cancun (México), em 14 de setembro de 2003[832], foi um dos pontos mais altos dessa empreitada, que, naquele momento,

---

[827] Os temas da agenda que mais interessam ao Brasil incluem a redução dos subsídios agrícolas, regras para liberalização de bens industriais e serviços, regras *antidumping*. Trata-se do tema da chamada implementação dos resultados da Rodada Uruguai sobre o qual o Brasil reivindica "compatibilização entre a convenção sobre diversidade biológica e o acordo sobre direitos de propriedade intelectual (TRIPS) e a flexibilização das disciplinas do acordo de TRIMS, que limita a liberdade de ação para a adoção de medidas de políticas industrial e tecnológica", entre outros. AMORIM, C. "A inserção global do Brasil", *op. cit*., p. 355.

[828] RICUPERO, Rubens. À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). *Novos Estudos*. Cebrap, n..87. São Paulo, 2010.

[829] ALMEIDA, Paulo Roberto de. A diplomacia do governo Lula em seu primeiro mandato: um balanço e algumas perspectivas, *op. cit*., p. 7.

[830] Ver FONSECA, Roberto Giannetti; MARCONI, Mário. Inserção internacional e o comércio exterior brasileiro, *op. cit*.

[831] RICUPERO, Rubens. À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), *op. cit*.

procurou condicionar os avanços das negociações da OMC à inclusão da questão dos subsídios à agricultura. Para o então ministro Celso Amorim, o G-20 foi uma clara demonstração da possibilidade de articular de forma pragmática interesses concretos e legítimos dos países em desenvolvimento, em contraposição ao unilateralismo dos países centrais, isto é, na ministerial de Cancum "ficaram patentes o caráter antidemocrático e o sentido desfavorável aos países em desenvolvimento da dinâmica negociadora bipolar de rodadas anteriores, em que os Estados e UE acertavam entre si os limites de acordos que eram depois oferecidos aos demais como o 'consenso possível'"[833].

Ao menos antes da ministerial da OMC, em 2008, cujos desdobramentos serão tratados mais adiante – vários analistas nutriam grandes expectativas em relação ao G-20, que, distinto do Movimento dos Países Não-Alinhados (MPNA) dos idos sessenta e setenta, miraria-se pelo pragmatismo e, nessa medida, almeja, segundo Seitenfus, "lançar as bases para uma cooperação política, econômica, científica e cultural entre os estados meridionais, forjando o nascimento de uma inédita colaboração Sul-Sul", de maneira que o G-20 foi considerado como "um pólo de poder (...) um fórum construtivo e incontornável"[834].

As expectativas que muitos tinham, até 2008, arrefeceram após a ministerial da OMC, em Genebra. O Brasil acabou se distanciando dos seus parceiros estratégicos, e ficando ao lado dos Estados Unidos e da Europa. Por que isso ocorreu? Temendo um congelamento das negociações, levando em conta as resistências extremamente pronunciadas dos países avançados para liberarem os seus mercados, mas também sensível às críticas internas a sua política externa, que estaria levando o país ao isolamento, o governo brasileiro decidiu adotar uma postura mais flexível, a fim de obter um acordo na OMC, isto é, avaliou que obter alguma coisa seria melhor do que nada, segundo Amorim. Decidiu, então, abrir mão de alguns interesses nacionais, como por exemplo, as chamadas salvaguardas[835]. Concordou, assim, em reduzir as tarifas de importação para a indústria, decisão que afetaria Brasil e os seus

---

[832] Em 2003, explicitou-se a oposição entre dois grandes blocos de países, de um lado, o G-20, grupo com 21 países, liderado por Índia, China e Brasil, cuja estratégia era a de somente ceder à liberalização comercial de produtos manufaturados e de serviços, se houvesse contrapartida para os setores agropecuários. De outro, o grupo formado por Estados Unidos, União Europeia, e Japão, que possuem elevadas barreiras tarifárias e não-tarifárias para importação de produtos agropecuários e oferecem pesados subsídios ao setor agrícola.

[833] AMORIM, Celso. "A política externa do governo Lula: os dois primeiros anos", *in Análise de conjuntura* OPSA, n. 4, março de 2005.

[834] SEITENFUS, Ricardo. O Brasil e suas relações internacionais, *op. cit.*, p.17. Nessa direção, ver, também, OLIVEIRA, Marcelo F. "Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20", *in Revista brasileira de política internacional*, Brasília, 8 (2): 55-69, 2005, p. 12.

[835] É um instrumento de defesa comercial que consiste na aplicação de medidas temporárias e seletivas, tais como tarifas ou restrições quantitativas (quotas), destinadas a dificultar a entrada de produtos importados, que estejam ameaçando a produção nacional de bens similares.

parceiros do Mercosul[836]. Ou seja, o governo brasileiro avaliou que o pacote apresentado pelos países centrais, que incluía, entre outros, uma redução dos subsídios agrícolas, apesar de não ser o ideal era bom para o Brasil[837]. O problema é que a posição brasileira não foi compartilhada pelos membros do G-20. Índia, China e Argentina, por exemplo, exigiam mais contrapartida dos países centrais, o que não houve. A Índia, preocupada com o seu mercado interno, com a proteção e o abastecimento dos seus consumidores e produtores, não quis abrir mão das salvaguardas[838]. A China não quis liberalizar seu mercado para produtos agrícolas e industriais e a Argentina resistiu basicamente em reduzir as tarifas industriais. Convém notar que o comportamento da Índia e da China era mais ou menos previsível, dada as enormes diferenças entre ambos os países e os demais; conquanto compartilhassem interesse no reordenamento do comércio internacional, não estavam dispostos a liberar seus mercados, já que isso colocaria em risco sua economia cuja participação agrícola é de 50 e 70%, respectivamente[839]. A Argentina, por seu turno, tem uma indústria bem inferior à brasileira, além disso, a queda de braço entre a presidente Kirchner e o setor agrícola – único setor competitivo da economia – talvez tenha levado o governo a não desejar se indispor também com o setor industrial. Acredita-se que a Argentina não viu uma contrapartida interessante na redução dos subsídios agrícolas dos países desenvolvidos, uma vez que o país já vinha se beneficiando de uma conjuntura internacional de preços favorável.

---

[836] Todavia, não se tratou de uma postura de liberalização completa no setor industrial, ou seja, prevaleceu tanto nas negociações da Alca quanto na OMC o cuidado de evitar arranjos que comprometessem futuramente o país, de modo que, em 2008, "tenta-se evitar que a barganha possa condicionar o futuro do desenvolvimento industrial, científico e tecnológico, e possa condicionar a afirmação de uma área de serviços no Brasil em troca de benefícios de curto prazo", *Inserção Internacional brasileira: temas de política externa*, IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2010, livro 3, vol. 1, capítulo 3 "Relações Brasil e Estados Unidos", p. 124-125.

[837] A postura brasileira contou com a anuência da Fiesp, cujo diretor de negociações internacionais, Mario Marconini, declarou, na ocasião, que "'O país ganhou um novo status de negociador. Ele subiu mais um patamar', disse, acrescentando que a indústria brasileira apóia o texto da proposta industrial, ou Nama (na sigla em inglês), como ele foi apresentado e não aceitará mudanças". http://suinoculturaindustrial.com/PortalGessulli/WebSite/News/Default.aspx?page=1&item=34595&Channel=20081118093812_F_643.

[838] Estados Unidos, Austrália, Brasil, Japão e o bloco europeu entendem que o sistema das salvaguardas só pode ser utilizado de modo bem restrito, no tempo e no espaço e quando há de fato um surto imprevisto das importações agrícolas. Mas China e Índia defenderam a utilização do sistema de salvaguardas de forma mais livre e menos burocrática.

[839] É importante lembrar que China e Índia são países cuja população rural é muito significativa. A China tem cerca de 59% de sua população no campo, e a Índia tem cerca 71% de uma população que é de mais de 1 bilhão de habitantes. Nesses casos, temos baixa produtividade do setor agrícola e pressão social, ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos e na União Europeia.

O fato é que o G-20 reúne países com trajetórias bem distintas. Os indicadores econômicos e sociais da Índia, África do Sul e Brasil (por exemplo, em termos de área, população, densidade demográfica, PIB, estrutura da produção e qualidade de vida) revelam mais diferenças que semelhanças[840]. São economias que, segundo Soares, "não exibem o mesmo grau de competitividade em seu comércio internacional, o que pode acabar gerando, entre eles, um padrão centro-periferia nas respectivas trocas bilaterais"[841], de maneira que formação nacional e inserção internacional diferenciadas tendem a limitar as alianças internacionais. Entretanto, a autora acredita que o paradigma da AIDS fornece a base para a cooperação entre os três países, já que a Índia detém uma indústria de fármacos altamente desenvolvida, o Brasil é referência mundial no combate e tratamento da doença e a África do Sul é altamente demandante desses recursos, para não dizer que os remédios para tratamento da AIDS escaparam das rígidas regras de propriedade intelectual.

Ante os impasses da Rodada Doha, alguns analistas têm preconizado uma redefinição da ênfase da política externa brasileira na OMC, ponderando inclusive, se os eventuais ganhos em matéria de redução de subsídios compensarão pressões subsequentes sobre a indústria brasileira, carente de competitividade (e que já vem perdendo para os produtos chineses). Ademais, segundo Ricupero,

> Para entidades representativas como a Confederação Nacional da Agricultura o problema maior não viria tanto dos subsídios, mas sim das barreiras de acesso aos mercados externos[842]. O Banco Mundial chegou à mesma conclusão: os ganhos de acesso seriam mais substanciais que a diminuição dos subsídios, indicando a experiência que, em matéria de conquista de acesso, os acordos bilaterais são geralmente mais eficazes que negociações longas e complicadas como as da OMC[843].

De qualquer modo, tem-se observado uma redução das expectativas em relação ao potencial das negociações multilaterais, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos. As divergências entre a diplomacia brasileira e os países emergentes, durante a ministerial da

---

[840] Conforme DUPAS, Gilberto. "África do Sul, Brasil e Índia: divergências, convergências e perspectivas de alianças", Fábio Villares (org.) Índia, Brasil e África do Sul: perspectivas e alianças. São Paulo, Editora UNESP, 2006, p. 335-336.

[841] LIMA, Maria Regina Soares. "A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul", *op. cit.*, p. 32.

[842] Como, por exemplo, as barreiras fitossanitárias.

[843] RICUPERO, Rubens. "À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), *op. cit*., p. 54.

OMC, em 2008, e outras diferenças no interior do G-20, sugerem que a busca do governo brasileiro por caminhos de autonomia em relação à potência do norte, via alianças Sul-Sul, que, segundo Cervo, intenta "dobrar os países ricos pela negociação multilateral e levá-los à eliminação de subsídios agrícolas e entraves agrícolas e industriais à entrada de produtos do sul"[844] enfrenta percalços e limites.

A reaproximação com a China data do governo anterior, todavia, a expectativa de que os chineses fossem empreender parcerias com o Brasil, de modo a beneficiá-lo com a transferência de tecnologias e investir num dos maiores gargalos da economia brasileira como a infra-estrutura, foi se arrefecendo. Tanto os acordos entre Brasil e China foram se mostrando mais modestos[845] quanto as relações comerciais entre ambos foram evidenciando assimetrias, por enquanto, mitigadas pelos superávits comerciais do Brasil, mas sinalizam problemas mais sérios a médio prazo.

De acordo com o relatório do IPEA[846], desde 2002, a participação da China nas exportações brasileiras é gradativamente expressiva e, em 2009, chega a corresponder a 15,2% do total exportado pelo Brasil, superando a participação dos Estados Unidos. Todavia, enquanto o Brasil exporta para a China fundamentalmente produtos básicos, a pauta das importações de produtos chineses é composta por mercadorias de média e alta intensidade tecnológica, o que tem ensejado propostas de salvaguardas para o mercado brasileiro[847]e medidas *antidumping* sobre produtos chineses[848].

A participação do IED chinês no Brasil cresceu entre 2000 e 2010, mas não atinge 1% do total recebido pelo país, todavia, entre 2008 e 2010, os investimentos chineses

[844] CERVO, Amado Luiz. "A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação", *op. cit*., p. 32.

[845] Conforme ALTEMANI, Henrique. "Brasil e China: uma nova aliança não escrita?, *in Revista brasileira de política internacional*. Brasília, 53 (2): 88-106, 2010. Nessa direção, vale registrar que "entre 2002 e 2005, a participação da China nas exportações do Brasil evoluiu de 4,2% pra 5,8%, ainda que o ritmo de crescimento tenha sido reduzido, enquanto as importações elevaram de forma bem mais significativa" VIGEVANI Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação, *op. cit*., p. 275.

[846] Trata-se de um documento de pesquisa do IPEA em parceria com o Ministério das Relações Exteriores, publicado, a propósito da visita da presidenta Dilma Rousseff à China, em abril de 2011. Os dados a seguir estão baseados nesse documento do IPEA, http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110408_comunicadoipea85.pdf

[847] Inclusive porque os investidores chineses chegam ao Brasil por meio de outros países, em função dos benefícios fiscais. Ainda segundo dados do Ipea, em 2009, as importações foram de máquinas e aparelhos elétricos (33%), caldeiras e máquinas mecânicas (20%), químicos orgânicos (7%) e calcula-se que, em 2011, a China "assuma também a primeira posição nas importações" brasileiras. http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110408_comunicadoipea85.pdf.

[848] Conforme ALTEMANI, Henrique. "Brasil e China: uma nova aliança não escrita?", *op. cit*.

privilegiaram setores como o comércio atacadista de defensivos agrícolas, adubos, fertilizantes e corretivos do solo; produção de semiacabados em aço; e fabricação de malte, cervejas e chopes. Em 2009, eles se voltam para bancos múltiplos, com carteira comercial, comércio atacadista de defensivos agrícolas, adubos, fertilizantes e corretivos do solo e serviços. As aquisições chinesas no Brasil incidem sobre os setores de petróleo, pré-sal, energia elétrica, financeiro, mineração, agronegócio e compras de terras agricultáveis, entre outros. Todas essas atividades chinesas demonstram, segundo relatório do IPEA, que a estratégia chinesa é a "de garantir o acesso às fontes de recursos naturais, bem como o de tentar influenciar no preço desses setores"[849]. Nesse sentido, o papel que a China desempenha para a América do Sul é, conforme Altemani, o mesmo em relação ao leste Asiático: exportadora de manufaturados e importadora de minérios e produtos agrícolas[850].

Além disso, os investimentos chineses em telecomunicação, automóveis, máquinas, montagem de manufaturados, telecomunicações e têxtil no Brasil, que, obedecem à estratégia de internacionalização das empresas chinesas, não foram acompanhados por contrapartida brasileira em território chinês, que segue num percentual muito baixo de investimentos, mormente pelo alto protecionismo chinês em nome de setores estratégicos e da segurança nacional[851].

É certo que o distanciamento entre Brasil e China na ministerial da OMC, em 2008, foi arrefecido no plano diplomático, a partir da crise de 2008, quando os dois países se articulam com os demais membros do Brics (India e Rússia), no interior do G-20 financeiro, discutindo medidas para o enfrentamento da crise e propondo mudanças a fim de empreender um maior controle sobre o sistema financeiro internacional. O protagonismo dos chamados países emergentes, especialmente por concentrarem altas reservas internacionais, no G-20 financeiro, não elimina, todavia, as diferenças entre os seus membros, como atestam as divergências manifestas entre Brasil e China/Estados Unidos, no tocante à discussão das taxas de câmbio[852]. Contudo, Brasil e China manifestaram, a partir daí, segundo Altemani, "o

[849]Segundo o IPEA, "Estimativas não oficiais afirmam que os chineses já possuem cerca de 7 milhões de hectares". http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110408_comunicadoipea85.pdf.

[850] ALTEMANI, Henrique. "Brasil e China: uma nova aliança não escrita?", *op. cit*.

[851] *Id., ib.*

[852] Ao contrário dos Estados Unidos e China, o Brasil defendeu, durante reunião dos ministros do G-20 financeiro em 2009, que "os desequilíbrios cambiais fossem tratados no plano multilateral", LIMA, Maria Regina Soares de. "Tradição e Inovação na Política Externa Brasileira" .http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Tradicao%20e%20Inovacao%20na%20Politica%20Externa%20Brasileira.pdf

compromisso informal de retomada da perspectiva de uma posição comum nas instituições internacionais"[853]. No âmbito das relações comerciais entre os dois países surgem ações conjugadas para enfrentar as assimetrias, como a "Agenda China e o Diálogo Financeiro Brasil-China, em 2008, complementando a anterior criação em 2004 do Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC) constituído pelas principais empresas chinesas e brasileiras"[854]. Além disso, o governo chinês manifesta intenção de participar de projetos governamentais no Brasil, no âmbito do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento)[855].

Todavia, essas ações não arrefecem significativamente as assimetrias entre Brasil e China, cujos produtos, além de provocar ameaças à indústria brasileira, absorvem mercados externos cativos do Brasil, não apenas na América Latina, mas também África e Oriente Médio[856].

Assim, com base nos percalços nos fóruns internacionais e nas relações econômicas e comerciais entre Brasil e China, Altemani questiona a viabilidade de uma parceria estratégica iniciada há 36 anos. Parceria esta sempre ancorada, como lembra o autor, "nos objetivos de suas respectivas políticas externas", por meio de dois eixos. Um deles centrado em alianças políticas estratégicas nos fóruns internacionais, a fim de reformar as instituições criadas após a Segunda Guerra Mundial, reduzir a hegemonia dos países centrais e, com efeito, beneficiar os países em desenvolvimento. Outro eixo concerne ao campo da "cooperação científico-tecnológica, com vistas a romper o monopólio detido pelos países desenvolvidos"[857]. De sorte que as aproximações entre China e Brasil na arena internacional nunca se colocaram, conforme o autor, "no campo das relações econômico-comerciais", o que sugere que o interesse da China na América do Sul, como foi aduzido, é o de assegurar espaço para fornecimento de seus produtos manufaturados. Pondera Altemani se as diferenças manifestas no plano internacional e o recrudescimento das assimetrias comerciais e de investimentos entre os dois países não colocam em xeque a "viabilidade de continuidade da parceria".

---

[853] ALTEMANI. Henrique. "Brasil e China: uma nova aliança não escrita?", *op. cit*., p. 93.

[854] *Id., ib*., p. 95.

[855] *Id., ib.*

[856] *Id., ib*.

[857] A exemplo das iniciativas de cooperações para desenvolvimento de satélites de sensoriamento remoto (China-Brazil Earth Resources Satellite – CBERS) e monitoramento da Amazônia, entre outros.

Chama a atenção que o Brasil se vê agora compelido a controlar a penetração chinesa após ter feito concessões sem exigir contrapartida, como ocorreu, por exemplo, no momento de seu reconhecimento da China como economia de mercado, isto é, no dizer de Miyamoto, "sem receber a contrapartida necessária para ver atendidas as necessidades nacionais, ampliar seu espaço no mundo ou apoio para a demanda da cadeira permanente do CS/ONU"[858]. Procedimento esse que, a rigor se expressa em quase todo o processo de liberalização da economia nacional, evidenciando os limites da política externa brasileira em lidar com processos de negociação cuja margem de manobra é limitada.

Nessa direção, por mais que certos posicionamentos brasileiros em alguns fóruns, como, por exemplo, durante a 5.ª Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC), realizada em Cancun, tenham provocado alguns atritos com os Estados Unidos, os desdobramentos subsequentes no interior da OMC e as investidas estadunidenses por acordos bilaterais na região demonstram que o G-20 não se constitui como bloco de pressão suficientemente forte para alteração da "geografia comercial do mundo" ou das "relações de força internacionais", como pretendeu o governo Lula.

24. Organização das Nações Unidas - ONU

Segundo alguns analistas, a política externa brasileira também seria vítima de uma dose exagerada de voluntarismo que se expressou, por exemplo, na empreitada por uma conquista no conselho de segurança do ONU, sobre a qual a declaração de Samuel Pinheiro Guimarães é emblemática: "O Brasil é suficientemente poderoso para não se ajustar apenas às regras, mas, ao contrário, mudá-las de acordo com o interesse nacional"[859]. Para Villa, o país aparece de forma mais ativa no cenário internacional, mas ao nível do discurso dos postulados, sem nada concreto, de maneira que "só falar não adianta. O Brasil precisa crescer para ter importância no mundo"[860]. Segundo Albuquerque, o Brasil simplesmente inverte os termos da equação. O país quer ser membro para ser mais influente na arena internacional, porém, adverte o autor, os cinco países (Estados Unidos, França, Reino Unido, Rússia e República Popular da China) tornaram-se membros permanentes justamente porque eram

[858] MIYAMOTO, *Shiguenoli*. O Brasil e os foros internacionais: os anos recentes. *Revista de economia & Relações Internacionais*. São Paulo, FAAP, vol. 7 (13), 2008, p. 40.

[859] *Apud* ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. "Ativismo inconseqüente", *in Plenarium*. Brasília, 2005.

[860] Marco Antonio Villa , BBC Brasil , 28 de setembro, 2006 - 19h23 GMT (16h23 Brasília).

influentes e eram influentes porque detinham mais poder, mais recursos econômicos, humanos e armas e não porque se tornaram membros permanentes. O Brasil teria feito melhor se tivesse se esforçado em ser membro pleno da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)[861]. Vale lembrar que o governo Cardoso entendia que a luta por um assento no Conselho não poderia se dar em desmedro da relação com os seus vizinhos, de modo que seria mais útil para o Brasil integrar o grupo dos países mais desenvolvidos. A movimentação do governo Lula por um assento no conselho da ONU sofreu alguns percalços e constrangimentos no entorno regional. Um deles veio de seu principal parceiro e "rival" na região, a Argentina, que propunha a ampliação do número de cadeiras (e de seu rodízio) e teria dito que, caso a reforma fosse feita segundo o desígnio brasileiro, ocorreria "uma ruptura no frágil equilíbrio geoestratégico sul-americano"[862]. O governo Lula ante as resistências da Argentina, seguiu lutando por um assento ao lado da Alemanha, Japão e Índia; todavia, segundo Seitenfus, não mais como "representante da América Latina", mas devido ao "seu peso demográfico, extensão territorial, importância econômica, vontade de servir à paz" [863].

Também para Cervo é uma insensatez postular um assento para o Brasil no Conselho de Segurança da ONU, uma vez que o país não é uma potência econômica, nem militar, sugerindo que o Brasil poderia se limitar ao papel de "bombeiro da América do Sul"[864], a exemplo do asilo político que concedeu ao ex-presidente do Equador, Lucio Gutiérrez, da conversa encetada com a secretária de Estado americana, Condoleezza Rice, acerca da Venezuela e de algumas vitórias no âmbito da OMC. O ex-embaixador Rubens Barbosa considera igualmente que empreitadas dessa natureza são "contraproducentes", pois passam ao largo de questões mais urgentes, como as negociações comerciais bilaterais com os

[861] ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. "Ativismo inconseqüente", *op. cit.*

[862] SEITENFUS, Ricardo. O Brasil e suas relações internacionais, *op. cit*., p. 12. Vale lembrar que o objetivo de fazer parte do conselho de segurança da ONU não é exclusivo do governo Lula, apesar da ênfase que tem atribuído à matéria. Segundo Seitenfus, "apresentado sem sucesso quando da redação da Carta de São Francisco (1944-45) que fundou a ONU1, o projeto de integrar o CS ressurge na agenda diplomática brasileira em 1985 com a redemocratização do país. A partir de então ela é sempre lembrada e ocupa, desde 2003, o centro da atividade diplomática multilateral brasileira", *Id*., *ib*., p..12. A China também não tem apoiado o Brasil para a reforma no conselho de segurança da ONU, precisamente porque o sistema atual a tem beneficiado.

[863] *Id*., *ib*.

[864] *Folha de S. Paulo*, caderno Mundo, 08/05/2005.

Estados Unidos, cujo mercado vem sendo ocupado pela China[865]. Por esse ângulo de análise, as tentativas de alianças Sul-Sul, (IBAS, Comunidade sul-americana das nações) seriam vistas por alguns setores empresariais como opções mais ideológicas que pragmáticas[866] e, por isso temem o "isolamento econômico e a perda de espaços comerciais na própria região, em vista da ausência de acordos mais consistentes de acesso a novos mercados ou a ampliação dos existentes"[867].

Outra crítica feita à política externa brasileira, sob o governo Lula, é que ela não teve foco, já que permeável a diversas orientações – a do próprio Planalto, a partidária, e as do Itamaraty[868]. Enquanto a diplomacia econômica e financeira seguiu coerente com os postulados de manter a confiabilidade internacional, o resto ficou a reboque das diversas orientações do governo. O encaminhamento para a integração regional sofreu ao menos duas orientações distintas. Uma delas reflete a visão de personalidades externas ao governo – notadamente do Partido dos Trabalhadores – "que sugere o aprofundamento institucional do processo de integração nos campos político e social", de sorte que "o Protocolo de Olivos e a formação do Parlamento do Mercosul[869] são resultantes desta perspectiva"[870]. Outra visão é a da chancelaria, que preconiza "uma ampliação do bloco através da entrada de novos Estados ou dos esforços de formação da CASA. A assinatura do acordo de associação Mercosul e Comunidade Andina, em 2003, e a entrada da Venezuela atenderam a esta perspectiva"[871].

Na esteira dessas críticas está a do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, que já afirmou, diversas vezes, que o Brasil não tem foco, pois perdeu sua liderança na América Latina, a exemplo do ocorrido em suas relações com Bolívia e Paraguai: "Deixamos que a

---

[865] Rubens Barbosa é ex-embaixador do Brasil em Londres e em Washington e atual presidente do Conselho Superior de Comércio Exterior da Fiesp (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo). Entrevista disponível em: http://residuodigital.blogspot.com/2008/.

[866] OLIVEIRA, Amâncio Jorge e PFEIFER, Alberto. "O empresariado e a política exterior", *op. cit*., p. 401.

[867] ALMEIDA, Paulo Roberto de. A diplomacia do governo Lula em seu primeiro mandato: um balanço e algumas perspectivas, *op. cit*., p. 8.

[868] ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. "Ativismo inconseqüente", *op., cit.*

[869] O Protocolo de Olivos, assinado na Argentina, em 2002 e em vigor desde 2004, tratou de instrumentos para resolução de controvérsias entre os membros do Mercosul. O Parlamento do Mercosul foi instalado em 2006.

[870] Conforme SARAIVA, Miriam Gomes. O segundo mandato de Lula e a política externa: poucas novidades, op. cit., p. 24.

[871] *Id., ib*., p. 24. É importante registrar que esse acordo de livre comércio entre Mercosul e Comunidade Andina (CAN) tem origem no final do governo Cardoso. O acordo de livre comércio do Chile com os Estados Unidos arrefeceu os ânimos brasileiros de incorporá-lo ao Mercosul.

América Latina se desintegrasse. O Mercosul é hoje um simulacro de integração. Acho que nos equivocamos muito". A prioridade dada às relações Sul-Sul também seria equivocada, "já que China e Índia são cada vez mais 'norte'" [872].

25. Mercosul e Unasul

Não é o caso, aqui, de historiar completamente o Mercosul, tampouco remontar os diversos encontros e discussões acerca da constituição da Unasul, mas registrar alguns episódios e delinear alguns problemas relativos a esses processos de integração regional, notadamente aqueles que se interpõem para a análise do período Lula.

Desde já cabe reiterar que a América do Sul sempre esteve no alto da política externa brasileira e nenhum outro governo da região deu mais atenção a essa matéria que o brasileiro. Todavia, as pressões externas a partir do final da década de oitenta e as condições internas mais favoráveis na década seguinte permitiram a consecução de medidas concretas para a criação do Mercosul (Mercado Comum do Sul), iniciado e liderado pelas duas principais economias da região, Brasil e Argentina[873].

26. Breve Histórico

Em março de 1991, o governo Fernando Collor de Melo participou, em Assunção, do encontro que firmou o Mercosul, juntamente com os governos da Argentina, Paraguai e Uruguai. Todavia, o Tratado de Assunção, que entrou em vigor em novembro de 1991 (e que previa o estabelecimento de um mercado comum entre os estados), não superou a condição imperfeita de união aduaneira, vigente desde 1995[874].

À época de Itamar Franco, em oposição à proposta dos Estados Unidos de formação da Alca, (Área de Livre Comércio das América), em 1994, tem início a negociação da Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA), que é seguida por reuniões de Cúpula

[872] Disponível em: http://noticias.uol.com.br/ultnot/efe/2007/05/28/ult1808u93269.jhtm

[873] Iniciação que remonta o Tratado Tripartite de 1979 para pôr fim ao contencioso sobre o Rio Paraná. Em 1980, houve o Tratado de Cooperação Nuclear, e nos demais tratados fizeram parte somente Brasil e Argentina, que previa, em 1988, a criação para dez anos do mercado comum.

[874] Os membros associados do Mercosul são Bolívia e Chile (1996); Peru (2003); Colômbia e Equador (2004).

patrocinadas pelo governo Cardoso, que manifesta, em 2002, durante a II Reunião de Presidentes Sul-Americanos, no Equador, de forma contundente, a necessidade de junção Mercosul e Comunidade Andina[875], principalmente ante as investidas dos Estados Unidos na região, a instabilidade financeira norte-americana e a ausência de acordo entre Mercosul e União Europeia.

Aquelas reuniões de Cúpula deram origem, já no governo Lula, em dezembro de 2004, durante a Terceira Reunião dos presidentes da América do Sul[876], a Comunidade Sul-americana de Nações (Casa), que mudou, em 2008, para Unasul (União de Nações Sul-americanas), corroborando a decisão tomada durante a primeira Cúpula energética na Venezuela[877].

A fim de diminuir as disparidades dentro do MERCOSUL, foi criado, em 2003, um programa de substituição competitiva de importações (PSCI) para reduzir as importações provenientes de outros países fora da região e aumentar as compras do Brasil na América do Sul. Nessa direção, o governo Lula procurou rever, ao lado da Argentina, suas relações com parceiros menores no âmbito do Mercosul e oferecer a Uruguai e Paraguai melhores condições[878]. Uma das propostas é transferir partes da produção automobilística para esses países, embora Brasil e Argentina não tenham acordado sobre os objetivos da integração e nem sobre um tratamento especial aos seus parceiros menores[879].

---

[875] Comunidade Andina, formada em 1969, integra atualmente Bolívia, Colômbia, Equador e Peru. O Chile deixou o bloco em 1977, e a Venezuela em 2006.

[876] Neste momento foi anunciado o projeto de construção da Rodovia Interoceânica, parceria entre Brasil e Peru. Trata-se de uma obra que permitirá o acesso do Brasil ao Pacífico "com 1.100 Km de extensão, ligando o estado do Acre aos portos peruanos de Matarani, Ilo e Maratani, na região de Madre de Díos, no sudoeste peruano", BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz, "O Brasil e a América do Sul", *op. cit.*, p. 290.

[877] Perfazem a Unasul doze países sul-americanos: Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Chile, Guiana, Suriname e Venezuela. Em 23 de maio de 2008, em Brasília, os representantes desses países assinaram um tratado para a criação da Unasul, que lhe confere estatuto internacional, mas ainda precisa ser ratificado pelos congressos dos países membros.

[878] Entrevista de Amorim à *Istoé* , 27 de novembro de 2006.

[879] Foge ao escopo desse trabalho a discussão sobre o processo de internacionalização das empresas brasileiras a partir de 2003, no entanto, vale registro que, em outubro de 2010, numa das reuniões do Grupo de Integração Produtiva do Mercosul (GIP), foram discutidas exatamente propostas sobre integração produtiva no Mercosul nos setores automotivo, petróleo e gás, aeronáutico, naval, energia eólica, metalurgia e saúde animal. No que se refere à indústria automotiva, debateu-se um projeto que visa integrar a cadeia produtiva entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, "incluindo montadoras, máquinas agrícolas e fabricantes de autopeças" sendo que "O principal objetivo é fortalecer a competitividade de pequenos provedores de autopeças, viabilizar a substituição de importações extra bloco e aumentar as exportações através da capacitação tecnológica e o acesso a oportunidades de negócios das empresas" *in* http://www.abdi.com.br/Paginas/acao_resumo.aspx?i=89.

Em agosto de 2003, o BNDES e a CAF, Corporação Andina de Fomento, promoveram o Primeiro Seminário Internacional de Cofinanciamento BNDES/CAF: Prospecção de Projetos de Integração Sul-americana visando investimentos em infra-estrutura nos doze países sul-americanos. Em 2004 é criado o Focem (Fundo para a convergência estrutural do Mercosul), que passa a vigorar a partir de 2006. Trata-se de um fundo de investimentos cujos recursos são feitos pelos países membros do Mercosul, sendo que o Brasil desembolsa anualmente 70%; a Argentina, 27%; o Uruguai, 2%; e o Paraguai, 1%[880]. Porém, a distribuição dos recursos ocorre de maneira a beneficiar as economias menores, Paraguai e Uruguai[881]. Alem disso, foram criadas linhas de crédito no BNDES para dinamizar o comércio do Brasil com Argentina e Venezuela[882].

27. Conflitos e divergências no processo de integração regional - Mercosul

Cabe agora registrar alguns percalços e divergências latentes, desde o início da formação do Mercosul, entre seus principais membros e articuladores: Brasil e Argentina, já que, segundo Camargo, são países que, dadas as suas características, "marcam o ritmo em que o projeto Mercosul caminha e a direção que se propõe a seguir"[883].

Segundo Onuki, Brasil e Argentina tinham:

> percepções divergentes em relação aos objetivos de política externa, no momento em que decidiram cooperar. Se para a Argentina o fortalecimento do Mercosul indicava claramente o seu desejo de ingressar no Nafta, para o Brasil a integração com seus vizinhos representava uma opção de consolidar sua posição de liderança na América do Sul, embora pouca prioridade fosse atribuída à consolidação do bloco[884].

---

[880] O Focem ainda pode receber recursos de outros países e instituições.

[881]. http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=normativa-estados-partes

[882] Conforme FERNANDES, Luís. Fundamentos y desafíos de la política exterior del Gobierno Lula, *op. cit.* Além disso, o BNDES também "aprovou um crédito de US$ 200 milhões para a ampliação de um gasoduto na Argentina, com a construção e a montagem da tubulação, em um trecho de 508,85 KM, expandindo a capacidade de transporte de gás natural da Companhia de Investimentos de Energia (Ciesa), ligada à filial da Petrobras (...) e ampliando a oferta de gás natural e eletricidade na região da Grande Buenos Aires", *in* BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. "O Brasil e a América do Sul", *op. cit.*, p. 288.

[883] CAMARGO, Sônia. Mercosul? Crise de crescimento ou crise terminal?. *Lua nova*. São Paulo, 68, 2006, pp. 59-60.

[884] ONUKI, Janina. O Mercosul e a Incoerência da Política Externa Argentina. *Política Hoje*, Recife, PE, v. 1, n.14, p. 20-35, 2004.

Para a Argentina, que fora o país mais próspero da América do Sul, foi difícil levar adiante um processo de integração que implicaria a preeminência do Brasil na região, enquanto que para este só interessaria avançar no plano institucional se seus mecanismos assegurassem autonomia na tomada de decisões que se coadunassem com a sua importância econômica e demográfica, de sorte que sempre foi resistente a normas supranacionais[885].

As variações da política externa ao longo do governo Carlos Saúl Menem (1989-1995 e 1995-1999) nem sempre são consideradas pelos analistas, que, a rigor, caracterizam todo o período como o de alinhamento incondicional aos Estados Unidos, fato que, aliado à política econômica executada pelo governo argentino, teria levado a um aprofundamento da subalternidade do país e a uma crise econômica vivida, inclusive, sem o apoio dos Estados Unidos[886]. De fato, houve uma estratégia argentina de alinhamento em relação aos Estados Unidos, que visava transformar o país num polo atraente de investimentos externos, com credibilidade face aos organismos financeiros internacionais e a partir disso dar um salto em termos de desenvolvimento e modernização, compatíveis com os novos padrões de acumulação internacionais[887]. Porém, a opção argentina por uma relação mais estreita com os Estados Unidos, em desmedro do Mercosul, existe até 1994, já que a partir do lançamento do Plano Real no Brasil e da não aprovação do *fast track* pelo Congresso norte-americano, que significava para a Argentina um óbice a sua expectativa de participação no Nafta, o governo argentino altera de forma significativa sua política externa, visando a compatibilizar seu objetivo de aproximação com os Estados Unidos, com o desejo de fortalecimento do Mercosul. Para Onuki, essa reorientação da política externa argentina, a partir do segundo mandato do governo Menem, resulta fundamentalmente do desempenho do Mercosul[888]: "o incremento do intercâmbio comercial, com o aumento vertiginoso das exportações argentinas para o Brasil durante os primeiros quatro anos de vigência do Tratado, faz com que a estratégia da política externa argentina seja reestruturada novamente"[889]. Assim, a Argentina toma ciência da "inevitabilidade" do processo de integração regional, como fator

[885] *Id., ib*.
[886] *Id., ib*.

[887] Sobre o caso argentino, ver AYERBE, Luis Fernando. *Neoliberalismo e política externa na América Latina: uma análise a partir da experiência Argentina recente*. São Paulo, Unesp, 1998.

[888] Contribuem para o fortalecimento do Mercosul o interesse manifesto de novos parceiros, como Chile, Bolívia e Venezuela.

[889] ONUKI, Janina. O Mercosul e a Incoerência da Política Externa Argentina, *op. cit*.

indispensável da sua reinserção mundial, de modo que, sem descartar o interesse em estreitar os laços com os Estados Unidos, passa a priorizar o Mercosul e as relações com o seu principal parceiro, o Brasil. Entre 1994 e 1997, a despeito de seus problemas, o Mercosul figura como prioridade na agenda da política externa argentina e brasileira, "Tanto é assim que os dois países deram prioridade à participação via ALCA, ao invés de negociarem bilateralmente com os EUA"[890].

Alguns autores, porém, acreditam que prevaleceu a instrumentalização do bloco que acabou por enfraquecê-lo. Seus principais membros o tomaram menos como "objetivo em si" e mais como meio de barganha para alcançar objetivos maiores, sob o argumento de que "num cenário onde predominava a incerteza, associar-se a um bloco era uma boa alternativa para os nossos países"[891]. A Argentina tinha a intenção de acelerar o processo de integração hemisférica, ao contrário do Brasil, que procurou protelar uma definição em relação à ALCA, de modo que a integração regional sempre esbarrou no jogo de interesses envolvendo as relações entre Brasil, Argentina e Estados Unidos[892]. Como também resume Silva,

> Para a Argentina, a aliança tácita com os Estados Unidos lhe deu garantias contra eventuais ambições brasileiras de hegemonia regional. A aliança com o Brasil lhe ofereceu apoio para lidar com o unilateralismo americano, além de lhe proporcionar melhores condições de negociar o acesso de seus produtos no mercado da maior economia do mundo. Para o Brasil, a união com a Argentina evitou seu possível isolamento no subcontinente e impediu uma indesejada integração do vizinho com os Estados Unidos. Para Washington, o permanente desejo argentino de se somar aos Estados Unidos obrigou o Brasil a não fechar as portas para futuras negociações, e o influenciou a ser mais flexível nas negociações para a formação da Área de Livre Comércio das Américas[893].

O fato é que o Brasil sempre manteve uma clara disposição em se aproximar da Argentina, e as dificuldades na ambivalência na política externa dos dois países passam a ser relativamente contornadas pelo exercício da diplomacia presidencial de Cardoso e de Menem,

---

[890] *Id*. "Brasil-Argentina: do conflito à cooperação", *in* ALTEMANI Henrique; ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. *A Política externa brasileira na visão dos seus protagonistas*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2005, p. 42.

[891] *Id.* O Mercosul e a Incoerência da Política Externa Argentina, *op. cit*.

[892] Segundo Bandeira, "Desde a queda do Governo Juan Perón, em 1955, os EUA trataram freqüentemente de instrumentalizar a Argentina contra o Brasil, sobretudo durante o governo da dupla Carlos Menem-Domingos Cavallo", BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. A crise da Argentina e os objetivos dos Estados Unidos. *Revista Espaço Acadêmico.* Maringá. Ano II, n. 5, Agosto, 2002.

[893] SILVA, Carlos Eduardo Lins. "Política e comércio exterior" *op. cit.,* p. 311.

facilitada pelas afinidades entre os dois mandatários e, entre estes, o presidente Clinton[894]. Vale lembrar que, durante a Cúpula de Belo Horizonte, em 1998, a oposição brasileira em avançar nas negociações da ALCA, alegando que a prioridade era o fortalecimento do Mercosul, foi apoiada pela Argentina.

28. Crise do final dos anos noventa

Se os primeiros anos do Mercosul foram positivos em termos de ampliação dos fluxos comerciais entre seus membros, a partir do final dos anos noventa, notadamente com a desvalorização do real, no Brasil, em 1999, interpõe-se uma série de entraves ao intercâmbio no interior do bloco, paralisando as negociações na direção do mercado comum. Todavia, a crise do final dos anos noventa apenas intensifica e explicita problemas estruturais subjacentes às economias do Mercosul e ao caráter sulbaterno de sua inserção internacional[895].

A desvalorização do real vai impactar negativamente as relações comerciais com a Argentina e reverberar nos parceiros menores. O Brasil é criticado por unilateralismo ao desvalorizar o real sem tomar as devidas precauções para evitar os efeitos indesejáveis nos seus parceiros. A Argentina passa a adotar uma série de medidas para redução das importações do Mercosul e aplicar salvaguardas contra produtos brasileiros, que passam a ser mais competitivos no mercado argentino. Esse país chegou a sugerir uma dolarização das economias do Mercosul, o que poderia levar a um estreitamento com os Estados Unidos e consequentemente a um enfraquecimento do bloco. Segundo Dupas, o relativo sucesso do Mercosul, até 1998,

> "se devia a trocas dentro da matriz intraindustrial das grandes corporações globais, apostando num crescimento do mercado interno regional e aproveitando-se de sinergias contidas na lógica de especialização e

[894] *Id., ib.*

[895] Para VIGEVANI, todavia, os problemas estruturais do Mercosul, mitigados pelo crescimento das trocas intrarregionais, dizem respeito fundamentalmente à ausência de uma estrutura institucional, "A construção de instituições, quaisquer que fossem, intergovernamentais ou supranacionais, da integração, foi adiada *sine die*, provavelmente porque (...) a percepção das eleites nos dois países" (argentina e brasileira "por diferentes razões, não consolidava a necessária confiança mútua" *in Id*., "História da integração latino-americana: Mercosul e questões subnacionais", *in* WANDERLEY, Luiz Eduardo W; VIGEVANI, Tullo. (orgs.) *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*. São Paulo, Educ, Unesp, Fapes, 2005, p. 95.

> complementariedade do bloco. Isso pressupunha a manutenção de preços relativos e estáveis, o que se foi com a turbulência cambial".[896]

De todo modo, à luz do que foi desenvolvido nos capítulos anteriores, especialmente sobre o papel desempenhado pelos vetores internacionais (IEDs) no processo de integração regional, é possível sugerir que a crise do Mercosul é determinada pelas vicissitudes de suas economias subordinadas e não por eventuais ambivalências da política externa dos seus membros. Conforme Ricardo A. Markwald,[897] a estagnação do processo de negociação do Mercosul não tem a ver com reorientações da política externa da região, mas resulta "das fragilidades subjacentes, facilmente identificáveis, vindas à tona pela traumática mudança nos cenários externos e internos após 1998"[898].

A crise advinda dos anos noventa, os percalços nas negociações internacionais e o recrudescimento da crise mundial ensejam algumas redefinições na política externa das duas principais economias do Mercosul.

A partir do segundo mandato do governo FHC há uma redefinição da política externa brasileira no sentido de reafirmar a importância do Mercosul "como parceiro preferencial na estratégia de inserção internacional do Brasil e elemento essencial do planejamento do seu desenvolvimento"[899], porém, com maior ênfase na América do sul, como atesta o Plano Plurianual elaborado para o período de 2000-2003. Segundo Lessa (e outros), ante os percalços do Mercosul, a América do Sul coloca-se para o Brasil "como sua referência regional imediata, em substituição à América Latina ou ao próprio Mercosul (...) revelava-se como plataforma regional preferencial para o Brasil se preparar para os desafios de uma inserção competitiva internacional"[900].

A isso vieram a se juntar as redefinições na política interna da Argentina, a partir de 2002, quando a hegemonia exercida pelos grupos "influentes e identificados com a agenda de Washington"[901] (os quais rechaçavam as aproximações do país com o Brasil) foram

---

[896] DUPAS, Gilberto. "A América Latina e o novo jogo global", *op. cit.*, p.325-326.

[897] Diretor geral da Funcex (Fundação Centro de Estudos do Comercio Exterior).

[898] MARKWALD, Ricardo A.. "2003: novo Mercosul?", *in* DOS REIS VELOSO, J. P. *Governo Lula, novas prioridades e desenvolvimento sustentado*. Rio de Janeiro, José Olympio, 2003, p. 377.

[899] LESSA, Antonio Carlos; COUTO, Leando Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008), *op. cit*., p. 96.

[900] *Id.*, *ib.*, p. 97.

[901] BATISTA Jr. Paulo Nogueira. Brasil, Argentina e América do Sul. *Estudos Avançados*. São Paulo, vol.19 no.55, Sept./Dec. 2005, p. 72.

parcialmente deslocados com a ascensão de Eduardo Alberto Duhalde Maldonado (2002-2003)[902], conforme observa Batista, "Os argentinos passaram do alinhamento automático aos Estados Unidos ('relações carnais' na infeliz expressão de um ministro do governo Menem) para uma posição declaradamente nacionalista"[903].

29. Argentina e Brasil durante os governos Kirchner e Lula

A partir da crise que começa no final do mandato Menem e a sucede, agravando-se na fase do presidente de la Rúa[904] – que mantém a política cambial de vinculação ao dólar e que se afasta da presidência antes do encerramento de seu mandato –, a política externa argentina teria sido substancialmente alterada, sobretudo, com Kirchner[905]. Trata-se de um momento em que a Argentina consegue se reorganizar de tal forma que as políticas externa e interna adquirem uma certa sintonia, uma vez que o país consegue retomar o crescimento econômico e reposicionar-se em relação aos grandes credores internacionais, transitando de uma posição considerada por muitos como caudatária em relação ao capital externo para uma atitude mais condizente com os interesses nacionais.

Segundo Souto, apesar da aproximação entre os governos Kirchner e Lula, a fim de aprofundar a cooperação entre os dois países, persistem óbices de natureza comercial e mesmo divergências entre ambas as agendas externas. Enquanto Lula insiste na consolidação do Mercosul e estaria disposto a assumir os custos da integração seu ativismo provoca suspeita no vizinho[906], que é reticente "a esquemas sul-americanistas como a Comunidade Sul-Americana de Nações"[907].

Aditam-se ainda os conflitos na área comercial em torno de cotas de importação e exportação, antes os quais o governo Lula acabou aceitando algumas restrições ao comércio impostas pela Argentina, gerando atritos entre a pasta da Fazenda, que teme uma

---

[902] Duhalde, diante dos protestos de 2002, antecipou em seis meses as eleições presidenciais.

[903] BATISTA Jr. Paulo Nogueira. Brasil, Argentina e América do Sul, *op. cit*., p. 72.

[904] Fernando de la Rúa Bruno, mandato de 1999-2001, foi sucedido pelo governo interino de Ramón Puerta.

[905] Néstor Carlos Kirchner (2003-2007), foi sucedido por sua mulher, Cristina Kirchner (2008-...)

[906] Conforme ONUKI, Janina. "O Brasil e a construção do Mercosul", *in* ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antonio Carlos (orgs.) *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*, vol. 1, *op. cit*. Também conforme SARAIVA, Miriam Gomes. O segundo mandato de Lula e a política externa: poucas novidades, *op. cit*.

[907] SOUTO MAIOR, Luiz Augusto. Quem quer a América Latina que queremos?. *Carta Internacional*. São Paulo, outubro 2007.

contaminação nas agências de avaliação de risco, em razão do enfrentamento do governo argentino com os credores internacionais, e a diplomacia, que tem uma postura, segundo Almeida, "de princípio a acomodar certas perdas imediatas – como a exportação de algumas linhas de manufaturados"[908]. Aqueles analistas que são favoráveis a uma maior liberalização intrabloco alegam que a "condescendente" postura brasileira foi contraproducente, uma vez que não foram observados "resultados benéficos a nenhum dos membros, mas sim a terceiros – vide o caso das cotas à importação de eletrodomésticos pela Argentina, que deslocaram fornecedores brasileiros em benefício de mexicanos e chineses"[909]. Nessa direção, Almeida entende que o Mercosul não avançou a partir do governo Lula e iniciativas "como o Parlamento ou Fundo de Correção de Assimetrias – podem, na verdade, travar ainda mais o itinerário do bloco no caminho de sua unificação econômica e comercial (pelo estímulo à busca de vantagens setoriais ou uniformização de regras em áreas que seriam melhor atendidas pelo princípio da concorrência aberta"[910].

Outros autores alegam que, embora Brasil e Argentina compartilhem interesses relativamente comuns – liberalização da economia, integração regional e reinserção internacional –, há claras diferenças entre ambos os países, tanto no que se refere ao entendimento do mundo pós-guerra fria, quanto em relação às estratégias adotadas para consecução dos seus interesses. Segundo Onuki, o Mercosul

> "não foi totalmente incorporado como prioridade de fato nas agendas de política externa dos países-membros, avançando de acordo com as mudanças conjunturais domésticas, e sendo influenciado por instabilidades internacionais", de modo que o "bloco convive mais com problemas do que com resultados positivos, o que dificulta traçar cenários otimistas" [911].

---

[908] ALMEIDA, Paulo Roberto de. A diplomacia do governo Lula em seu primeiro mandato: um balanço e algumas perspectivas, *op. cit*., p. 6.

[909] OLIVEIRA, Amâncio Jorge; PFEITER, Alberto. "O empresariado e a política exterior do Brasil", *op. cit*, p. 401. Levando em conta os termos do acordo entre Mercosul e Comunidade Andina e as concessões do Brasil a Argentina, a Fiesp avalia que "o governo brasileiro tem efetivamente se contentado em ceder em todas as frentes, sejam elas internas ou externas, ao Mercosul", FONSECA, Roberto Giannetti; MARCONI, Mário. Inserção internacional e o comércio exterior brasileiro, *op. cit.*

[910] ALMEIDA, Paulo Roberto de. A diplomacia do governo Lula em seu primeiro mandato: um balanço e algumas perspectivas, *op. cit.* Vale registrar que "o Brasil, que em 1998 teve 17,8% de suas vendas externas destinadas ao Mercosul, viu essa percentagem cair para 9,9% em 2005. No caso da Argentina, a parcela de suas exportações totais destinadas ao Mercosul subiu de 16,5% em 1991 para 36,5% em 1997, mas, em 2005, já baixara para 19,2%. No Uruguai, as percentagens correspondentes foram de 35% em 1991 e de 42,7% em 2001, mas baixaram para 23,5% em 2005. No Paraguai, as vendas para os demais Estados Partes, que chegaram a 63,4% do total em 2001, declinaram para 54% em 2005", SOUTO MAIOR, Luiz Augusto. Quem quer a América do Sul que queremos?, *op. cit.*, p. 18.

[911] ONUKI, Janina. "O Brasil e a construção do Mercosul", *op. cit.*, p. 300.

30. Análise politicista do processo de integração regional – Mercosul e Unasul

Elementos de natureza institucional e política são frequentemente tomados como problema de fundo do Mercosul[912]. Teria faltado, segundo Souto, "'determinar a estrutura institucional definitiva dos órgãos de administração do Mercado Comum, assim como as atribuições específicas de cada um deles e seu sistema de tomada de decisões', conforme determinado pelo artigo 18 do TA"[913].

Para Soares de Lima, a fragilidade da integração regional decorre, em parte, da ausência de medidas concretas para atenuar a assimetria entre os sócios menores e maiores do Mercosul. Apesar da emergência do Fundo de Convergência Estrutural, em 2006, o governo Lula "manteve um certo legado soberanista de pouca disposição à delegação e à criação de instituições e normas com características de supranacionalidade. A criação da Comunidade Sul-Americana de Nações não preencheu esse vácuo institucional"[914].

Também, segundo Camargo, a possibilidade do Mercosul vir a ser um "embrião de uma possível integração sul-americana"[915], depende da resolução dos seus problemas institucionais. Na mesma linha, Onuki avalia que antes da crise, que tem início ao final da década de noventa, já se observa a ausência de mecanismos institucionais para resolução de conflitos comerciais no interior do bloco[916], de modo que sob a perspectiva histórica, argumenta a autora, "as incertezas sobre o seu aprofundamento derivam da ausência de uma

---

[912] "O tema institucional tem relevância na medida em que são as instituições e sua consolidação que contribuem para garantir continuidades, produção e reprodução de interesses . Nesse campo, incluem-se os governos subanacionais", VIGEVANI, Tullo. "História da integração latino-americana: Mercosul e questões subnacionais", *op. cit*.

[913] SOUTO MAIOR, Luiz Augusto. Quem quer a América do Sul que queremos?, *op. cit*., p. 14.

[914] LIMA, Maria Regina Soares, "Decisões e indecisões: um balanço da política externa no primeiro governo do presidente Lula", *op. cit*.

[915] CAMARGO, Sônia. Mercosul? Crise de crescimento ou crise terminal?, *op. cit*., p. 88. Camargo sugere o modelo europeu, já posto que "ao combinar órgãos intergovernamentais e supranacionais que se comunicam entre si por meio de diferentes esquemas e procedimentos, dentro os quais os ligados ao princípio da subsidiariedade, é um exemplo de solução pragmática e exequível", *Id., ib*., p. 82.

[916] ONUKI, Janina. "O Brasil e a construção do Mercosul", *op. cit*., p. 301.

estrutura institucional mais definitiva, da falta de transparência das informações e da ausência de resultados mais concretos que eram esperados da evolução do processo de integração"[917].

Além dos problemas nas relações comerciais, que, apesar disso, é a área que mais avançou, persistem os limitados níveis de integração produtiva os quais, no conjunto, expressariam a ausência de um posicionamento comum entre seus parceiros fazendo com que o bloco ficasse enfraquecido na arena internacional[918].

Alega-se, também, que a entrada da Venezuela no Mercosul[919] implicaria a assimilação de uma agenda que não corresponde ao marco regulatório do Mercosul, o que tenderia a agravar a fragilidade do bloco sul-americano e a comprometer suas futuras negociações com os Estados Unidos e com a União Europeia[920]. A dobradinha do presidente venezuelano com Bolívia contra os Estados Unidos, a propósito da assinatura de um acordo de livre comércio entre Colômbia e Peru e a economia estadunidense, a sua posição favorável em relação a Ollanta Humala, no processo eleitoral do Peru, e suas investidas contra Fox no México, estariam alimentando a ideia de uma disputa entre duas orientações distintas de política internacional na região, protagonizadas pelos governos brasileiro e venezuelano[921].

Conforme a interpretação de alguns analistas, a entrada da Venezuela no Mercosul seria muito mais fruto de uma decisão política, uma vez que não foi observado, como afirma Almeida, "um cumprimento estrito dos requisitos comerciais de incorporação às normas comuns da união aduaneira"[922], de modo que isso implicaria a assimilação de uma agenda que não corresponderia ao marco regulatório do Mercosul. Ou seja, a escalada de Chaves na

---

[917] *Ib. ib*., pp. 301-317.

[918] CAMARGO, Sônia. Mercosul? Crise de crescimento ou crise terminal?, *op. cit*., p. 79.

[919] Em dezembro de 2005, a Venezuela protocolou seu pedido de adesão ao Mercosul, e em 4 de julho de 2006 seu ingresso ao bloco econômico foi formalizado, em Caracas.

[920] SOUTO MAIOR, Luiz Augusto. Desafios de uma política externa assertiva, *op. cit*.

[921] Também Ricupero considera que a entrada da Venezuela no Mercosul recrudesce os problemas já existentes: "entre eles, a ausência de compatibilidade entre orientações macroeconômicas, adicionando um complicador ideológico, o socialismo do século XXI, à economia de mercado dos demais" e ainda acrescenta, "Se já existe impaciência crescente com a pesada máquina decisória da união aduaneira e as dificuldades, supostas ou reais, que ela cria para a negociação de acordos comerciais com terceiros, a adição de governo atritado com inúmeros outros como o venezuelano apenas dificultaria ainda mais os impasses", RICUPERO, Rubens.À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) , *op., cit*., p. 46.

[922] ALMEIDA, Paulo Roberto de. A diplomacia do governo Lula em seu primeiro mandato: um balanço e algumas perspectivas, *op. cit.,* p.6. Essa posição compartilhada pelo ex- embaixador Rubens Barbosa, que embora considere positiva a entrada da Venezuela observa que o novo parceiro ainda não havia cumprido "os acordos para a entrada no bloco". Entrevista registrada em http://residuodigital.blogspot.com/2008/01.

região, com seu ideário de "socialismo do século XXI", "nacionalista" e "anti-imperialista"[923], ao contrário da política econômica ortodoxa do Brasil, que procura ademais ser "'um parceiro indispensável para estabilidade da América do Sul e mesmo da África'"[924], tenderia a agravar a fragilidade do bloco sul-americano, a obstar a integração regional e a comprometer as futuras negociações com os Estados Unidos e com a União Europeia.

Unasul

A perspectiva de integração do subcontinente, por meio da União de Nações Sul-americanas – que integraria o Mercosul e a Comunidade Andina[925], num prazo previsto de quinze a vinte anos, além da IIRSA (Iniciativa para integração da infraestrutura regional da América do Sul), por meio de elos econômico, físico, energético e político –, faz parte das estratégias da política externa do governo Lula[926].

Interpõem-se ao projeto Unasul projeto, na avaliação de alguns autores[927], debilidades institucionais e políticas e vários problemas de cooperação que não foram resolvidos nem no interior do Mercosul nem entre este e a Comunidade Andina. Alegam que, embora vários países da América do Sul compartilhem problemas estruturais e alguns objetivos, eles não têm uma proposta clara sobre os meios e instrumentos para alcançá-los. Em muitos momentos, os países preferem se voltar para as demandas internas mais imediatas

---

[923] O ativismo de Chaves por meio da defesa de integração como Petrosul, Petrocaribe, Telesul (multiestatal com a participação da Venezuela, Argentina e Uruguai), Fundo sul-americano (a partir da injeção de reservas com vistas à cooperação cientifica), entre outros.

[924] Celso Amorim *apud* SOUTO MAIOR, Luiz Augusto. Desafios de uma política externa assertiva, *op. cit*., pp. 25-26.

[925] O Mercosul mais a Comunidade Andina das Nações (CAN), o Chile, a Guiana e o Suriname. De acordo com o Tratado constitutivo há a ideia de que os avanços alcançados em outros organismos como Mercusul e Comunidade Andina sejam incorporados à Unasul.

[926] "Temos de fazer na América do Sul no século XXI o que a América do Norte fez no século XIX, pela integração física de nossa região, de nosso continente. Como os Estados Unidos na América do Norte, a América do Sul tem de ter capacidade de negociar no mundo", declaração do Ministro Celso Amorim, em Santiago do Chile, 24/11/2006, durante III Reunião de Chanceleres da Comunicade Sul-Americana de Nações – CASA.Disponível em: www.mre.gov.br/index..

[927] Como aludidos, por exemplo, Paulo Roberto Almeida, Amâncio Jorge de Oliverira e Janani Onuki.

a acudir as necessidades de integração, atendendo, na maioria dos casos, a demandas privadas, que reivindicam uma maior proteção comercial[928].

Ademais, os países andinos veem na relação com o Brasil, por meio do Amazonas, mais uma saída para o Atlântico que quaisquer objetivos mais amplos; o Brasil, por sua vez, também encararia esses países como uma saída para o Pacífico. Dessa forma, as condições existentes seriam limitadas ante os objetivos perseguidos. Corroborariam ainda, essa tese diversos conflitos que vicejam no continente, os quais dizem respeito à geopolítica – a propósito da empreitada brasileira por um assento no conselho de segurança da ONU –, às criticas argentinas ao Mercosul, à relação entre Brasil e Bolívia (a propósito da nacionalização das reservas minerais) e às desavenças com a Colômbia, que, em razão dos seus vínculos com os EUA, opôs-se ao projeto de criação de um Conselho de Segurança de defesa para o continente, estabelecido pela Unasul. Assim, os óbices à política externa brasileira de integração regional não residiriam apenas nos Estados Unidos, mas, segundo Souto, "também na América Latina e no Brasil"[929].

Apesar de alguns analistas considerarem assertiva a política externa do governo Lula, chamam a atenção para os limites nacionais, regionais e internacionais para a consecução das estratégias de liderança, tanto no âmbito regional quanto nos foros das negociações comerciais multilaterais. Para Fernando Luiz Abrucio, a política externa brasileira "teve mais pretensão do que meios de alcançar os objetivos", já que as expectativas de liderança e de alianças na região descuidaram da realidade econômica e dos interesses comerciais que envolvem os países, de modo que as contendas em torno da questão energética e os diversos interesses em jogo demonstram, segundo o autor, que "A liderança é sonho"; todavia, face à dependência de energia no Brasil, o governo Lula assumiu "uma espécie de liderança moderadora, que tem muito mais a ver com a tradição brasileira"[930]. Almeida entende que a política externa brasileira do governo Lula imprime uma orientação claramente desenvolvimentista e nacionalista, mas indaga a propósito das condições objetivas, isto é, "como os recursos materiais e estratégicos de que o Brasil dispõe para sustentar (ou não) o

[928]ALMEIDA, Paulo Roberto. América do Sul: rumo à desintegração política e à fragmentação? *Carta Internacional*. São Paulo, julho de 2006 - Vol. 1, N. 2.

[929] SOUTO MAIOR, Luiz Augusto. Quem quer a América do Sul que queremos?, *op. cit.*

[930] ABRUCCIO, Fernando Luiz, *apud* Jorge Felix. A integração sul-americana sob ameaça. *Valor Econômico*, 18/05/07.

que poderia ser uma diplomacia mais ousada e mais empreendedora nos planos regional e internacional"[931].

Souto avalia que houve uma desconsideração das reais condições e do histórico dos países latino-americano em matéria de integração, pois todos os projetos, nesse aspecto[932], "não chegaram sequer perto de seu objetivo declarado de criar um mercado comum dos países de colonização ibérica do continente"[933]. O fracasso dessas empreitadas ou os resultados pífios obtidos decorrem, segundo o autor, da ausência de "percepção geral de que a integração traria, ao conjunto dos Estados-membros e a cada um deles individualmente, benefícios que, globalmente, seriam maiores do que os sacrifícios tópicos ou setoriais que cada qual teria de fazer para levá-la adiante", fracasso ainda maior se "visasse a objetivos que fossem além dos benefícios quantificáveis decorrentes da mera liberalização do comércio intrazonal de bens e serviços", como postulou o governo Lula[934].

Viu-se que, para alguns autores, o problema de fundo da integração regional é político-institucional, de sorte que sua resolução também seria de natureza política, uma vez que, conforme Onuki, as questões "conjunturais ainda podem ser superadas pela vontade política dos países e pelo cumprimento de uma agenda de consolidação do bloco" e o Brasil deveria assumir a liderança do processo e encarar o Mercosul como prioridade de sua política externa. Dessa forma, continua a autora,

> Se o Mercosul for colocado como objetivo estratégico nas agendas de política dos países-membros e se os países investirem na sua institucionalização, pode se avançar em direção ao objetivo inicial, de criação de um mercado comum, em que se previa a integração completa, com eliminação de barreiras tarifárias, livre circulação de produtos e pessoas e criação de políticas comuns[935].

Contudo, se as condições socioeconômicas e a natureza subordinada da inserção internacional desses países forem levadas em conta, pode-se aventar a hipótese de que um

---

[931] ALMEIDA, Paulo Roberto. Uma nova 'arquitetura' diplomática? – Interpretações divergentes sobre a política externa do Governo Lula (2003-2006), *op. cit.*, p. 17.

[932] Por exemplo, o Tratado de Montevidéu I, 1960, que deu origem a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), o Tratado de Montevidéu II, 1980, que criou a Associação Latino-americana de Integração (Aladi), o Grupo Andino.

[933] SOUTO MAIOR, Luiz Augusto. Quem quer a América do Sul que queremos?, *op. cit.*, p. 13.

[934] *Id.*, *ib.*, p. 13.

[935] ONUKI, Janina. "O Brasil e a construção do Mercosul", *op. cit.*, pp. 301-318-319.

arcabouço político-institucional não é pressuposto para um processo de integração, que, em verdade, está em curso, revelando, porém, contradições, assimetrias e conflitos que lhes são inerentes. Ademais, a tese de que o Mercosul tenha sido produto de uma iniciativa dos estados[936] carece do reconhecimento da própria natureza do estado, como agente do capital, de sorte que os dirigentes podem ter interesses próprios – que, eventualmente, podem se chocar com algumas frações em seus interesses mais imediatos – entretanto, empreendem ações que coincidem com os interesses do conjunto das frações burguesas.

Dessa maneira, é natural que a Argentina, no contexto de recuperação da sua economia – cujo crescimento esteve na ordem de 9% ao ano, entre 2003-2007 – procure salvaguardar sua indústria e exija medidas protecionistas contra o Brasil – que é o principal beneficiário do aumento dos fluxos comerciais no Mercosul.

Na linha daquelas interpretações que privelegiam aspectos políticos isolados (isto é, apartados das condições socioeconômicas), alega-se, como foi aludido, que a entrada da Venezuela no Mercosul implicaria a assimilação de uma agenda que não corresponde ao marco regulatório do Mercosul, o que tenderia a agravar a fragilidade do bloco sul-americano e a comprometer as suas futuras negociações com os Estados Unidos e com a União Europeia. Entretanto, é preciso considerar, mesmo que o governo venezuelano procure se escudar politicamente no Mercosul, ele não encontra eco nem no Brasil nem na Argentina para a sua empreitada contra os Estados Unidos[937]. O interesse argentino, por sua vez, é mais econômico que político, já que o país está mais focado, como reconhece Souto, no "aproveitamento do esquema de integração sub-regional com vistas à defesa da sua balança comercial com o Brasil do que no de qualquer objetivo político mais ambicioso, regional ou extrarregional"[938].

É preciso lembrar, ainda, que em 2005, Brasil, Venezuela e Argentina fizeram, como registra Cervo, "uma aliança estratégica que ia além do simples comércio e se voltava aos

---

[936] Como afirma Vigevani, "Fica cada vez mais claro, no estudo dos processos de integração, que a análise objetiva, estritamente econômica, que procura equacionar em termos matemáticos a relação custo/beneficio, não traz resultados suficientemente adequados, sem deixar de ser necessária. Portanto, o equacionamento custo/benefício é uma condição necessária, mas não suficiente. Em outras palavras, a integração regional é antes de mais nada um processo político, perante o qual nem sempre há a priori respostas a respeito de todas as vantagens e de todas as desvantagens", VIGEVANI, Tullo. "História da integração latino-americana: Mercosul e questões subnacionais", *op. cit.*, p. 88. Também em VIGEVANI, Tullo; FAVERÃO, Gustavo de Mauro; RAMANZINI, Haroldo; CORREIA, Rodrigo Alves. "O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites", *op. cit*.

[937] Ver a respeito entrevista com Osvaldo Coggiola, *Jornal da Usp*, julho de 2006. Disponível em: www.usp.br/jorusp/arquivo/2006/

[938] SOUTO MAIOR, Luiz Augusto. Quem quer a América Latina que queremos?, *op. cit.*, p. 16.

setores produtivo e de infraestrutura física"[939], fato que demonstra, portanto, que a entrada da Venezuela no Mercosul interessa as suas principais economias.

Ademais, as incursões venezuelanas na região de modo algum parecem ameaçar a supremacia brasileira, já que a área de influência de Chaves tem sido, até o presente momento, na região andina, no Caribe e na América Central, sendo seus principais aliados Bolívia, Equador e Cuba, por meio do programa Petrocaribe, "pelo qual fornece petróleo em condições favoráveis a quatorze países"[940], enquanto o Brasil mantém relações mais amplas na região, extrapola o Mercosul, alcança países da Alba e passa por Peru, entre outros.

Segundo Ayerbe, na perspectiva dos *Think Tanks* estadunidenses, embora alguns setores prescrevam um "maior comprometimento no enquadramento de adversários como Chaves e seus aliados regionais", consolidou-se a percepção de que o governo brasileiro "já demonstrou seu apreço pela democracia e pelo respeito às regras do jogo numa economia capitalista, devendo-se reconhecer e apoiar suas políticas de combate à pobreza"[941]. Não por outra razão os Estados Unidos já se pronunciaram diversas vezes que consideram o Brasil seu principal interlocutor na América Latina.

Assim, ao se levar em conta esse conjunto de elementos, isto é, os interesses e ações reais favoráveis a integração regional, é possível concluir que, embora existam orientações distintas de política internacional entre os governos venezuelano e brasileiro e entre estes e o dos Estados Unidos, há uma integração comercial, produtiva e de infraestrutura entre os setores privados de ambos os países, embora alguns setores empresariais venezuelanos sejam sensíveis a concorrência de produtos brasileiros. A presença brasileira em solo venezuelano, inclusive como um dos maiores fornecedores de bens de consumo duráveis, de máquinas e equipamentos, arrefeceu a supremacia das empresas estadunidenses e europeias[942]. Daí não haver, entre os empresários brasileiros, grandes resistências à entrada da Venezuela no Mercosul, mas, sim, apenas algumas ponderações, como as da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Aninee), que se opuseram à isenção das condições tarifarias para a Venezuela[943].

---

[939] CERVO, Amado Luiz. "A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação", *op., cit.,* p. 32.

[940] *Ib., ib.,* p. 15.

[941] AYERBE, Luis Fernando. Governos de esquerda na América Latina e a perspectiva da política externa dos EUA. *Perspectivas*. Revista de ciências sociais. São Paulo, Unesp, V. 33, jan-jun. 2008, p. 228.

[942] BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. "O Brasil e a América do Sul", *op. cit.,* p. 289.

No entanto, se a análise for guiada por uma concepção politicista[944], como a de autores que sugerem que o avanço do processo de integração depende da resolução de problemas de natureza institucional e política, perde-se de vista que há um processo de integração em curso. Conforme visto especialmente no capítulo que tratou dos investimentos externos diretos no Brasil e no Mercosul na década de noventa, há, de fato, um processo de integração, ainda que com limites e contradições, que, por sua vez, dizem respeito à natureza atrófica e subordinada dos países e de sua inserção subordinada na mundialização do capital. Parece-nos que essas são as questões de fundo que fizeram com que o Brasil colaborasse para garantir a estabilidade política na Venezuela, ao posicionar-se contra a quebra da ordem institucional, ante o golpe perpetrado contra Hugo Chaves, em 2001, e ao vender, no ano seguinte, "um navio petroleiro com 82 milhões de litros de combustível", para tentar contornar a crise de desabastecimento provocada pela greve dos petroleiros da PDVSA, além de, já no governo Lula, o país integrar o grupo dos amigos da Venezuela com o mesmo intento[945].

Ou seja, conquanto o governo brasileiro postule que a integração regional tende a aumentar o poder de barganha do país nos foros e tabuleiros de negociações internacionais, como Alca, União Europeia e Organização Mundial do Comércio, dado os interesses e peso que o país tem na região, é importante assegurar a ampliação da integração regional. Dessa forma, o que é visto por alguns analistas como a "disposição" do governo Lula de "assumir os custos do exercício de sua própria liderança na América do Sul"[946] na verdade, é uma linha de ação do estado, desde os anos noventa, em conformidade com as suas bases sociais, para dar consecução aos interesses da sociedade civil, apesar das clivagens empresariais e setoriais. Foi em conformidade com essa linha de ação que se desenrolou o episódio da nacionalização dos hidrocarbonetos, na Bolívia, levando a Petrobras a arcar com os custos, apesar das críticas que recebeu[947]. Com esses exemplos e ponderações, sugere-se que a ênfase nas manifestações

---

[943] Vale observar, conforme Batista, que "com a adesão desse país à união aduaneira, o Mercosul passa a constituir um bloco de mais de 250 milhões de habitantes, com uma área de 12,7 milhões de km2. O PIB do bloco supera US$ 1 trilhão, correspondendo a cerca de 3/4 do PIB sul-americano", BATISTA Jr. Paulo Nogueira. A América do sul em movimento, *op. cit*., p. 231.

[944] Como discutido na introdução deste trabalho.

[945] BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior. *Revista Espaço Acadêmico*, Maringá. nº 91, dezembro de 2008, p. 14.

[946] FERNANDES, Luis. FERNANDES, Luís. Fundamentos y desafíos de la política exterior del Gobierno Lula, *op. cit*., p. 89. (tradução livre)

[947] Vale lembrar que cerca de 60% das ações da Petrobras estão em mãos privadas.

políticas mais imediatas ou na "fragilidade institucional" (isoladas) tende a passar ao largo dos elos de integração regional que perfazem as economias do Mercosul e do projeto Unasul, assim como da natureza subalterna do bloco .

Os atritos e divergências comerciais no Mercosul[948], que agrega diferentes economias, não são distintos daqueles que persistem em outros blocos e no âmbito do comércio mundial, como explica Batista: "muitos acordos de livre comércio e uniões aduaneiras excluem da liberalização setores importantes da economia dos países envolvidos, como agricultura e têxteis"[949], de sorte que a flexibilização das regras do Mercosul está em conformidade com os interesses privados envolvidos. Não é por outra razão que a FIESP recomenda ao governo brasileiro que seja eliminado o regime de união aduaneira a favor de um regime de livre comércio; contudo, do ponto de vista estratégico de longo prazo – que muitas vezes se choca com os interesses privados mais imediatos –, não seria interessante substituir o formato de união aduaneira, ainda que imperfeita, por uma área de livre comércio. Se essa versão confere maior autonomia aos membros dos blocos em suas relações comerciais externas, também os enfraquece nas relações bilaterais, por exemplo, com os Estados Unidos[950]. Nesse sentido, o Mercosul, a despeito de suas deficiências, parece constituir-se, como assinala Batista, numa base de irradiação para a integração econômica e política no continente, "seja por incorporação de novos países sul-americanos ao bloco, seja pela implementação dos acordos de livre comércio entre o Mercosul e outras nações, como os que foram assinados com a Bolívia, o Chile, o Peru, a Colômbia e o Equador"[951]. Todavia, mesmo que essa estratégia de longo prazo não se viabilize (no tocante a negociações mais vantajosas ou menos negativas com o resto do mundo), e independentemente do estatuto institucional que a integração regional venha a assumir, os doze países que integram a América do Sul são espaços nos quais o Brasil já se projeta com preponderância, por meio de

---

[948] A exemplo, ainda, do conflito uruguaio-argentino sobre a instalação de papeleiras no Rio Uruguai.

[949] BATISTA Jr. Paulo Nogueira. A América do sul em movimento, *op. cit*., p. 230.

[950] Ricupero propõe uma "fórmula de meio-termo: uma União Tarifária, formal ou informal (alinhamento voluntário como na Asean), com flexibilidade para negociações externas em separado, sem a sobrecarga burocrática das exigências para uma efetiva União Aduaneira. Tal situação não seria radicalmente diferente da realidade atual, faltando apenas a flexibilidade para negociações externas dentro de critérios a definir", RICUPERO, Rubens, À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), *op. cit*., p. 55.

[951] BATISTA Jr. Paulo Nogueira. A América do sul em movimento, *op. cit*., p. 232.

investimentos produtivos e relações comerciais[952]. Ou seja, a despeito dos limites e incongruências nas relações econômicas e políticas nos países em questão, há um processo de integração regional em curso, cujas características e dinâmica são regidas pelo capital. Nesse sentido, a análise desse tema não pode se perder nos aspectos políticos mais imediatos ou em modelos institucionais de integração[953], mas deve buscar a sua elucidação por meio do reconhecimento dos traços inerentes à lógica de funcionamento do capital e da particularidade dos países da região.

A particularidade do processo de integração dos países da América do Sul, assim como sua subalternidade e marginalização no processo de mundialização do capital é que determinam a estrutura política institucional do processo de integração.

Não se trata de fazer, aqui, um exame do processo de liberalização e integração contraditória da América do Sul, mas observar que se trata de um processo regido pelo capital subordinante, comandado pelas grandes empresas ou segundo os seus interesses mais imediatos[954]. Muitos projetos de integração são aqueles que prioritariamente atendem ao grande capital, sobretudo internacional, como pode ser exemplificado pela IIRSA (Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul)[955], visando à integração nas áreas de transporte, energia e comunicações.

Com fortes aportes do BNDES[956], que já superam os do BID na região, os investimentos no âmbito da IIRSA, objetivam a competitividade externa da região e, portanto, miram setores demandantes no mercado internacional. Conforme Tautz e outros, os investimentos estão

> voltados a viabilizar, de um lado, a estruturação de corredores de exportação e, de outro, a expansão territorial do país para a exploração de recursos naturais, contando para isso com investimentos de empresas brasileiras que

[952] Conforme, COUTINHO, Luciano. "O investimento direto no exterior como alavanca dinamizadora da economia brasileira", *op. cit.*

[953] Como o preconizado por CAMARGO, Sônia. Mercosul? Crise de crescimento ou crise terminal?, *op. cit*.

[954] Também foge ao escopo deste trabalho o exame do recrudescimento do desemprego e da miséria na região a partir do processo de liberalização e integração contraditória da região.

[955] Ela teve origem em 2000, com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Corporação Andina de Fomento (CAF) e do Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA).

[956] Diversos projetos voltados para IIRSA constam como prioritários na agenda dos Planos Plurianuais do do governo Lula, conforme Lessa e outros, e fazem parte "da agenda de implementação consensuada da IIRSA, apresentada em 2004, na terceira reunião de presidentes da América do Sul, realizada em Cuzco, no Peru".

> atuam nos países vizinhos, muitas vezes em parceria com locais, como exploradoras de recursos naturais e humanos[957].

São dez países sul-americanos envolvidos na IIRSA nessa empreitada, que têm em vista, prioritariamente, os interesses do grande capital, sem nenhum cuidado com o meio ambiente e, principalmente, com as populações do entorno. Trata-se, segundo Fuser (2008), de projetos faraônicos de infraestrutura, por meio de empresas locais e estrangeiras, que visam à "competitividade externa da região e não à interdependência entre seus países"[958].

Para Carneiro, os projetos que compreendem a IIRSA têm escopo reduzido para a integração da América do Sul, uma vez que,

> As prioridades dizem respeito aos investimentos de maior densidade econômica e de retorno mais rápido e elevado. Aqueles investimentos de menor rentabilidade ou de retorno a longo prazo, que poderiam acelerar a integração, ficam de fora e só poderiam ser realizados com substanciais aportes de recursos fiscais[959].

Como visto no capítulo um do presente trabalho, ao contrário da integração dos países em desenvolvimento da Ásia, na qual ocorreu, segundo Carneiro, "uma integração intraindustrial", por meio de IEDs, notadamente japoneses[960], na América Latina as empresas estão em busca de mercado e os seus IEDs limitam-se a poucos setores, como "petróleo, aço e produtos alimentícios e as principais empresas translatinas estão focadas em produtos naturais"[961]. Trata-se, portanto, de um tipo de investimento que não favorece a ampliação do comércio intraindustrial, de sorte que, na América Latina, "o crescimento da integração regional se faz com perda de participação no comércio internacional"[962].

Acresce-se o fato de que, a partir dos anos noventa, as economias latino-americanas perderam dinamismo e significância regional, não apenas ante os países centrais, mas também

---

[957] TAUTZ, Carlos e outros. "O BNDES e a reorganização do capitalismo brasileiro; um debate necessário", Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro, Garamond, 2010, p. 253.

[958] FUSER, Igor. Infraestrutura a serviço do grande capital. *Lê monde diplomatique*, 2008. Disponível em http://diplomatique.uol.com.br/artigo.php?id=128&PHPSESSID=1c600c9cdba67244676ea7f7398227ad

[959] CARNEIRO, Ricardo. Globalização e integração regional. *Cadernos do desenvolvimento*, vol 3(5), CECON, Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, dezembro de 2008, p. 66.

[960] *Id., ib.*, p. 66.

[961] *Id., ib.*, p. 69.

[962] *Id., ib.*, p. 66.

asiáticos[963]. Ficou claro (especialmente no capítulo I deste trabalho) por meio das referências à experiência brasileira que o *modus operandi* do capital externo, durante a fase de expansão da economia mundial na década de noventa, não levou o Brasil a uma inserção mais dinâmica na estrutura produtiva mundial, ao contrário do que sucedeu no México, Irlanda, Cingapura, Malásia e China, cujas filiais estrangeiras instalaram-se conectando-se aos "sistemas internacionais de produção", já que o objetivo é fornecer toda sorte de componentes. Desse modo o Brasil se distanciou de seus concorrentes da Ásia, que "aumentaram sua competitividade industrial e fortaleceram suas economias", enquanto "o governo Lula não foi capaz de reverter esse quadro a despeito das iniciativas para retomar a política de desenvolvimento industrial"[964]. Todavia, a comparação com as demais economias em desenvolvimento na Ásia não deve descuidar das trajetórias distintas de desenvolvimento capitalista, dos graus variados de subalternidade em relação às economias centrais, e da forma pela qual cada uma delas se inseriu na economia mundial.

É por meio dessas relações assimétricas que as economias mais desenvolvidas levam vantagem sobre as demais, incluindo o espaço de integração na periferia, como ilustra a economia brasileira, que, apesar de sua proeminência na América do Sul, está longe de arrefecer sua dependência subordinada aos centros hegemônicos do capital mundializado. Como visto nos capítulos um e dois deste trabalho, por mais pronunciadas que sejam as relações comerciais e a integração física na região, as negociações no seu interior são bem inferiores àquelas que esses países necessitam manter com as economias centrais para prover as suas necessidades de acumulação. Embora o Brasil e a região tenham contado com um maior pronunciamento das empresas "translativas", vivenciam um baixo perfil de integração comercial e produtiva[965], situação decorrente da heterogeneidade dos países sul-americanos, mas também de sua histórica dependência estrutural em relação aos países centrais[966].

---

[963] DUPAS, Gilberto & VILLARES DE OLIVEIRA, F. "Uma visão estrutural da dinâmica econômica da América Latina" *in* DUPAS, Gilberto. América Latina no início do século XXI: perspectivas econômicas, sociais e políticas. São Paulo, Unesp, 2005, pp.24-25.

[964] LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando, "Prometeu acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI", *op. cit*., pp. 318-9.

[965] Vale destacar que os investimentos do Brasil no exterior superaram, em 2006, os IEDs recebidos. Houve prevalência da compra de concorrentes no exterior, conforme dados divulgados pela UNTAD, apud 16/10/2007 - 15h22 "Brasil bate recorde de investimentos no exterior", BBC Brasil. http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2007/10/071016_unctadwir07_pu.shtml

[966] Os dez primeiros importadores do Brasil são: Estados Unidos, Holanda, Alemanha, China, México, Argentina, Japão, Itália, Reino Unidos, França, Chile e Rússia.

31. Conclusões preliminares

De fato, são as grandes empresas – entre elas as brasileiras, com financiamento do BNDES – preocupadas com sua competitividade externa e com seus ganhos imediatos que definem as prioridades dos investimentos, entretanto são elas que estão se internacionalizando e com isso integrando a região. A questão é que a integração da região não é e nem pode ser sinônimo de superação da dependência externa, dada a estrutura subordinada e periférica de suas economias e, portanto, do inevitável aporte do grande capital, sobretudo externo. Não podem visar, pois, como quer Fuser[967], uma "interdependência" que reduza sua dependência e subordinação externa[968].

Além disso, atentar para a lógica do desenvolvimento desigual e combinado do capital (e por meio dela para a particularidade de desenvolvimento capitalista das economias da região) ajuda a elucidar por que a integração sul-americana em curso não atende aos interesses internos (sobretudo às necessidades das amplas massas populares, que passam ao largo das prioridades de investimentos – incluindo aqueles que são definidos no alto das reuniões de Cúpula da região) e tampouco a perspectiva de formação de um mercado comum que reduza sua dependência e subordinação ao grande capital.

Se a integração vem se dando dessa maneira, é compreensível a postura de determinados setores empresariais favoráveis a acordos bilaterais, sobretudo com as grandes economias. A ausência de proposta conjunta de longo prazo (e que contemple as principais demandas sociais de cada país) está em conformidade com a natureza autocrática de suas classes dominantes, cujas frações, mesmo preocupadas tão somente com seus interesses particulares voltam-se mais para consecução de seus negócios imediatos que com uma perspectiva de integração regional que assegure maior poder de barganha nos foros internacionais; daí que sejam muitas vezes infensas às amarras de um bloco regional.

De todo modo, a despeito de suas contradições inerentes, a integração regional está em curso, porém, como assinala Cervo, "não fala ao mundo de uma só voz nas negociações multilaterais e não se constitui um polo de poder geopolítico e econômico que promova os interesses do conjunto dos países"[969]; portanto, está aquém das condições necessárias para um "reordenamento do comércio internacional", por meio de alianças Sul-Sul, como postula o

---

[967] FUSER, Igor. Infraestrutura a serviço do grande capital, *op. cit*.

[968] De fato, observa-se um baixo nível de interdependência entre os membros do Mercosul.

[969] CERVO, Amado Luiz. Integração na América do Sul depende do Brasil. *Meridiano.*Brasília, 47 (UnB), v. 96, p. 3-4, 2008.

governo brasileiro. A tendência mais provável é que os estados nacionais da região, em meio à integração em curso, procurem equacionar suas demandas por meio de acordos bilaterais.

Daí que, para entender a natureza do processo de integração regional em curso, seus percalços e a exclusão das categorias do trabalho, é preciso levar em conta a particularidade de desenvolvimento capitalista desses países e fazer um grande volteio em sua história, retomando a situação na qual se encontravam, especialmente na segunda metade da década de oitenta, antes, portanto, da chamada avalanche neoliberal ou mais precisamente antes de sua reinserção internacional.

A América Latina padece hoje de uma série de adversidades (econômicas, políticas e sociais), advindas de suas formações originais, dos desafios impostos pela mundialização e da forma pela qual cada país se reinseriu. A possibilidade de formação de um mercado regional, cuja dinâmica estivesse centrada nos interesses internos e, sobretudo, nas categorias do trabalho, implica um padrão de inserção internacional dos seus países (que deveria ter sido outro). Conforme será visto no capítulo V, a alternativa de encetar a formação de um bloco de pressão internacional existiu até 1989, contudo, não foi sequer percebida pelas forças que deveriam tê-la empunhado.

Todavia, pensar a integração regional como pressuposto para a autonomização do capital e pensá-la numa perspectiva revolucionária são aspectos distintos. Sem dúvida, a crítica às relações subordinadas fez parte do ideário que matizou o pensamento de esquerda no Brasil, porém este foi fortemente marcado pela visão reducente e etapista do partido comunista, que, ignorando a particularidade do capitalismo brasileiro e, com efeito, a natureza de suas classes, supunha que o travejamento ao socialismo pressupunha antes uma revolução democrático burguesa.

O ideário de complementação do capital matizou a esquerda brasileira – ainda que a evocação atual transgrida sob diversos aspectos as proposituras nacionalistas que vicejaram no pré-64 –, mas esse equívoco originário advém da particularidade do capitalismo pela via colonial, assim como do seu caráter atrófico e autocrático de sua burguesia, que, por sua vez, rrepercute teórica e praticamente sobre as categorias do trabalho, e finalmente da assimilação deturpadora da obra marxiana[970].

Como se verá no próximo capítulo, ao sair vitoriosa a candidatura de Collor de Melo perdeu-se a oportunidade histórica da alternativa da dupla transição, conforme identificada por Chasin, de maneira que se consumou a internacionalização subordinada, que obliterou a

---

[970] CHASIN. José. *A miséria brasileira: 1964-1994: do golpe militar à crise social*, *op. cit.*

formação de um mercado latino-americano ou sul-americano, que liderado pelas suas economias mais desenvolvidas, se constituísse num bloco de pressão ante as economias centrais e, nessa medida, abrisse caminho para a superação do capital. Assim, ausentes as forças do trabalho no processo de reinserção da economia brasileira, a partir da vitória de Collor, em 1989, assiste-se, o que era previsível, a um processo de abertura, de desregulamentação e inserção internacional subordinada. Em suma, é a consolidação da internacionalização subordinada da economia brasileira (e da região) que leva à modernização em determinadas áreas e setores – necessária à sobrevivência do capitalismo brasileiro; todavia, conforme sempre criticou Chasin, "modernização sem ruptura é a mera reciclagem do arcaico"[971], isto é, aprofundamento das subalternidades estruturais às economias centrais e às suas correlatas mazelas sociais[972], de maneira que o processo de objetivação subordinada do capital chegou a seu pleno acabamento, demandando ajustes e reciclagem para a continuidade de sua inserção mundial subordinada, isto é refazendo as engrenagens para as exercitações do capital metropolitano. O resultado não poderia ter sido outro: no que se refere ao caso brasileiro, ocorre um processo de reestruturação em todo o seu aparato produtivo, comercial e financeiro, exigido e impulsionado pela inserção subordinada, que conduziu o país a trilhar o mesmo caminho da reciclagem do arcaico para as engrenagens do capital metropolitano, erodindo, inelutavelmente, os centros decisórios da acumulação local[973] e, com isso, evidenciando o caráter determinado do estado.

Dessa forma, se a integração regional é uma realidade entrecortada por contradições próprias do capital subalterno e pela internacionalização subordinada, se, conforme afirmara Chasin, ao "capital atrófico só resta o papel de coadjuvante na escala de vínculos assimétricos", pode-se dizer que a região sul-americana é também latência de problemas não

---

[971] *Id., ib.*

[972] A reinserção da economia latino-americana, a partir dos anos noventa, processou-se com o aprofundamento da "exclusão econômica e social" com toda sorte de problemas daí decorrentes: desemprego, miséria, marginalidade e violência, conforme estudo de DUPAS, Gilberto. "A América Latina e o novo jogo global" *op. cit*., p. 327.

[973] OLIVEIRA, Francisco. "Há veias abertas para a América Latina?", *op. cit*., pp. 117-118.
Trata-se de um ponto de partida oposto a autores que, ao tomarem como exemplo outras particularidades históricas de desenvolvimento capitalista (China, Índia, Coreia do Sul, Taiwan) postulam: "a ideia de que o enfraquecimento dos estados nacionais, real no que se refere a alguns aspectos da nova economia mundial, permanece muito mais ligado aos domínios da ideologia e das opções políticas de governo do que se pode imaginar. Ou seja, na determinação de suas estratégias internas de crescimento, os estados nacionais estão sendo vistos, entendidos e enfraquecidos mais pela ação política do que por constrangimentos estruturais", *in* ARBIX, Glauco;COMIN, Alvaro; Zilbovicius, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo. (orgs.), *Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois*. Introdução. São Paulo, Unesp, 2002, p. 17.

de soluções. De modo que a perspectiva de afirmação ou eventual consolidação do bloco sul-americano pode ser encarada mais como instrumento, mais ou menos adequado e mais ou menos possível de ser utilizado para encaminhar e articular certos problemas da região na arena internacional[974].

Essas conclusões preliminares sugerem que é necessário perscrutar sobre as determinações estruturais do estado e, pois, sobre a política externa de cada país e da região. A tese de autonomia da política externa, postulada por Cardoso, que de algum modo poderia influenciar o processo de inserção internacional foi contraditada pelo padrão de inserção internacional subalterna do país, que, por sua vez, advém da natureza atrófica e subordinada do capitalismo brasileiro. Contudo, independentemente do otimismo volitivo de Cardoso (que, em verdade, estava balisado por sua apologia à globalização) e das suas exortações humanitárias nos foros internacionais, houve, como se viu, uma ação realista e de caráter defensivo a fim de preservar o que era possível: os interesses das frações burguesas, impedindo uma nova rodada de liberalização, insuportável para os empresários naquele momento. A iniciativa empresarial, contudo, abriu frentes e, mais tarde, beneficiando-se da conjuntura internacional, ampliou seus nichos no mercado internacional e internacionalizou os seus negócios. Ademais, a demanda internacional por *commodities* esvaziou a predica do governo brasileiro pela redução do protecionismo e dos subsídios nos países centrais.

A política externa do governo Lula, autodenominada soberana, não só não inflectiu o padrão de inserção internacional do Brasil, como sequer se consubstanciou em uma tentativa de inflexão. As ações apresentadas como inovadoras no plano internacional (como a diversificação das relações comerciais, ou a redução do peso dos países centrais) expressam antes o aproveitamento de condições e oportunidades postas pela nova conjuntura internacional, ou seja, foram ações possíveis no quadro de imbricamento da economia brasileira na nova fase de expansão da economia mundial, puxada especialmente pela demanda de *commodities*.

Sugeriu-se, aqui, que as contradições do processo de integração regional residem antes na particularidade histórica do capitalismo da periferia latino-americana e no padrão de inserção internacional que o vem emoldurando.

[974] CHASIN, José. Ad hominem - Rota e prospectiva de um projeto marxista, *op. cit*., p. 80.

CAPÍTULO V

A via colonial de objetivação do capitalismo brasileiro à guisa de conclusão

Para avançar no desnudamento do caráter subordinado da inserção internacional do Brasil na mundialização do capital (1995-2002), cujos traços mais visíveis e contraditórios foram tratados ao longo dos capítulos anteriores, faz-se necessária, nesse momento do trabalho, conforme explicado em sua introdução, a recuperação do processo de objetivação do capitalismo brasileiro, mormente no que diz respeito ao caminho pelo qual procedeu a sua industrialização, especificamente entre 1930-1990. A compreensão desse largo período de nossa história é crucial tanto para elucidar os movimentos ulteriores da reinserção internacional do Brasil quanto para precisar as feições e contradições que a realidade brasileira assume a partir da década de noventa. O presente capítulo não pretende, evidentemente, historiar os principais momentos deste período de entificação do capitalismo brasileiro, mas recuperar os seus nódulos centrais por meio das aquisições chasinianas, expressas naquilo que o autor, J. Chasin, denominou e concretou, ao longo de décadas de investigação, de via colonial de objetivação do capitalismo brasileiro, cujo encerramento e consolidação ocorrem sob o influxo da mundialização do capital.

1. A via colonial de objetivação do capitalismo brasileiro

A apreensão da realidade brasileira produzida por Chasin ancora-se na recuperação do estatuto ontológico do pensamento marxiano, duplo esforço teórico que o levou à crítica e à superação das análises[975] às quais escapavam o sentido e a especificidade de nossa formação social, designada por ele como *via colonial*, precisamente por não considerarem os nexos e mediações concretas entre o caráter universal do modo de produção capitalista e os seus exemplares singulares. Chasin, na esteira das elucidações pradianas do caráter colonial da formação brasileira, mas buscando avançar na concreção do modo de ser do capitalismo

[975] Cujo balanço escapa aos propósitos do presente trabalho, que remete ao conjunto de análises do autor, especialmente o seu trabalho pioneiro, CHASIN, José. *Integralismo de Plínio Salgado – forma de regressividade no capitalismo hiper-tardio.* Ad Hominem/UMA. 2º edição.São Paulo, 1999 e *Id. A miséria brasileira, 1964-1994. Do golpe militar à crise social, op. cit*.

brasileiro, toma como referência aproximativa, e não como modelo, certas "determinações gerais" elucidadas por Marx sobre a "miséria alemã", assim como as de Lênin sobre a "via prussiana", cujas especificidades, determinadas pelos seus percursos tardios de desenvolvimento capitalista, contrastam com os casos clássicos de objetivação do capitalismo[976].

Nessa aproximação, evidenciam-se alguns aspectos entre as entificações tardias do capitalismo e o caso brasileiro, como a presença marcante da grande propriedade rural; uma lentidão no desenvolvimento das forças produtivas que leva ao retardamento da implantação do capitalismo industrial, isto é, do verdadeiro capitalismo, de acordo com a acepção marxiana; e o "reformismo *pelo alto*" como característica marcante do processo de modernização de ambos – o que implica a ausência de rupturas e impõe "uma solução conciliadora no plano político imediato", descartando, naturalmente, a participação das classes subordinadas. De modo que, tanto na via prussiana como na *via colonial*, esses traços específicos de objetivação do capitalismo configuram formações sociais em que a emergência "do *novo* paga alto tributo ao historicamente *velho*"[977], isto é, a conciliação que preserva o arcaico obstaculiza ao mesmo tempo o pleno desenvolvimento do novo.

Todavia, tomando Marx como base e referência[978], Chasin busca a concreção da malha histórica determinativa do capitalismo brasileiro e, pois, o modo particular e específico da concreção de sua anatomia, já que o caráter universal da anatomia da sociedade burguesa objetiva-se por meio de particularidades concretas, isto é, há "diferenciações possíveis sobre a mesma anatonomia", donde que,

> a sociedade pode se apresentar mais ou menos desenvolvida do ponto de vista capitalista, mais ou menos expurgada de elementos pré-capitalistas, mais ou menos modificada pelo processo histórico particular de cada país. De maneira que há modos e estágios de ser, no ser e no ir sendo capitalismo, que não desmentem a anatomia, mas que a realizam através de concreções específicas[979].

---

[976] Obra na qual Marx tratou diretamente da miséria alemã: A Burguesia e a contrarevolução. São Paulo, Ensaio, 1987. Sobre a via colonial, CHASIN, José. *A miséria brasileira, 1964-1994. Do golpe militar à crise social, op cit.*

[977] *Id., ib.*

[978] E para a citação seguinte, especificamente com base no texto de Marx, "Crítica ao programa de Gotha, pp. 29-30-31 *apud Id., ib.*

[979] CHASIN. José. *"A via Colonial de entificação do capitalismo", in Id. A miséria brasileira, 1964-1994. Do golpe militar à crise social, op cit.*, p. 38.

Esse reconhecimento marxiano do processo de objetivação da sociedade burguesa leva Chasin a prosseguir a escavação das "entidades sociais", de modo a evidenciar as suas determinações especificas, isto é, verificar como as entificações sociais se concretizam, ou conforme o autor assinala, "como se objetivam os predicados de e em cada uma das singularidades"[980].

Nessa direção, tomando a questão da grande propriedade rural, constata-se que na Alemanha ela tem sua origem no sistema feudal, enquanto no Brasil é oriunda da organização colonial inserida no processo de acumulação primitiva do capitalismo europeu. Na Alemanha a industrialização é tardia, datando do final do século XIX, mas se torna autônoma e imperialista em pouco tempo; já no Brasil, nasce hipertardia, num contexto histórico em que as lutas imperialistas estão mais acirradas para disputarem o mercado mundial, já tendo eclodido uma revolução anticapitalista e sem romper com a subordinação ao capitalismo internacional. Eis como, num percurso hipertardio, o desenvolvimento do verdadeiro capitalismo no Brasil (industrial) se efetiva sem ruptura com a sua subordinação constitutiva, permanecendo tributário de sua origem colonial e, pois, caudatário das economias centrais.

Ou seja, de acordo com as determinações históricas que incidem sobre o caso brasileiro, também se verifica a ausência de processo revolucionário e por conseguinte o recurso à conciliação, *pelo alto*, entre o velho e novo; todavia, não se trata do mesmo historicamente *velho*, tampouco de um processo que leva ao mesmo desfecho. Enquanto o atraso alemão levou a uma objetivação do capitalismo por meio de uma conciliação entre a burguesia industrial e os representantes do setor agrário (de origem feudal), excluindo a classe trabalhadora, em cujo percurso, se não foi possível imprimir as feições do capitalismo clássico (econômicas e políticas), objetivou-se uma estrutura econômica autônoma, no Brasil – cuja formação social jamais contou com uma estrutura feudal, mas com latifúndio herdado da inserção do país colonial no processo de acumulação primitiva do capitalismo europeu; a conciliação ocorre, igualmente *pelo alto*, contudo, entre frações burguesas: entre o setor agrário – estruturalmente subordinado ao capitalismo internacional – e o setor industrial.

Evidentemente que no Brasil, tanto quanto no caso alemão, as lutas e conflitos entre as classes dominantes jamais assumem a agudeza de suas congêneres dos países clássicos, porém a conciliação, no Brasil, com o setor agrário, que implica a manutenção da sua subordinação constitutiva, obsta o desenvolvimento autônomo/pleno do capitalismo. De

---

[980] *Id., ib*., p. 44. Isso porque, conforme Chasin: "o decisivo não é tanto o que um nome possa designar, 'mas *como* o objeto nomeado se objetiva, se individualiza, enquanto entidade social'", *Id., ib*., p. 44.

maneira que os conflitos e antagonismos entre os setores agrários e industriais no Brasil, que já datam do final do século dezenove, sempre são resolvidos por meio da conciliação, o que repõe a subordinação. Dessa forma, se para a burguesia alemã ainda foi historicamente possível a autonomia/completude, para a burguesia brasileira não é mais possível cumprir suas tarefas econômicas de classe (a completude de sua forma de capital), tampouco suas tarefas políticas de classe (o estado democrático), já que a objetivação de ambas implicaria a resolução do fardo da subordinação constitutiva[981]. De sorte que o desenvolvimento burguês no Brasil deu-se sob a forma subordinada e por meio do exercício autocrático do poder.

Eis como Chasin, ao se aproximar da miséria alemã, ao escavar a realidade brasileira, ao buscar as determinações históricas que a configuraram evidencia que aqueles aspectos comuns entre a miséria alemã e o caso brasileiro apenas as diferenciam dos casos clássicos, mas não as identificam, de modo que se vê diante de entificações históricas que se objetivam de modo distinto, portanto, dois modos particulares "no ser e ir sendo capitalismo"[982], de sorte que a questão da "particularidade" não é um recurso conceitual ou modelo à parte do objeto, é antes expressão concreta da realidade, é "mediação necessária e objetiva entre a universalidade do capitalismo e determinadas singularidades"[983].

---

[981] Enquanto a burguesia alemã efetivou a unificação nacional e monetária e a liberdade de associação, de profissão e de circulação, entre outras – ao mesmo tempo em que abria mão da democracia liberal –, a burguesia brasileira não só abdicou do mundo democrático-burguês como transferiu as tarefas de implantação do capitalismo industrial ao estado, que os realizou às vezes contra os interesses imediatos dessa mesma burguesia, embora em acordo com seus interesses históricos. Basta ver a conciliação entre o "velho" e "novo" que marcou a transição de 30 no Brasil – início da etapa de transição para o verdadeiro capitalismo – o industrial. Esse processo de transição não se deu de modo revolucionário, isto é, não houve nenhuma ruptura estrutural com o passado, a transição deu-se por meio de uma conciliação entre o "velho" e "novo", isto é, por meio de um rearranjo no bloco de poder (feito *pelo alto* sem participação efetiva das massas populares) entre os vários segmentos dos interesses agrários e mesmo dos setores urbanos emergentes. Tratou-se de uma composição de classe e interesses bastante heterogênea, que não possibilitou a nenhuma fração, porque nenhuma isoladamente tinha essa capacidade de formular um projeto autônomo e que, por conseguinte, direcionasse o Estado e suas políticas de forma hegemônica. A burguesia industrial em formação, mesmo não sendo a protagonista dos eventos de 30, acabou se beneficiando com as transformações e com as medidas tomadas pelo estado varguista, especialmente a partir de 1937. Como assinala Décio Saes, "o movimento político militar de trinta, ao destruir o monopólio oligárquico do poder político, *criou as condições institucionais indispensáveis à aceleração do processo de industrialização periférica* e ao desabrochar de uma nova classe dominante. A revolução de trinta substitui o federalismo oligárquico, pela centralização político-administrativa e concede ao Estado os instrumentos institucionais indispensáveis à execução de uma política intervencionista e industrializante'", *apud* ANTUNES, Ricardo. *Classe operária, sindicatos e partido no Brasil*. São Paulo, Cortez/Ensaio, 1988, p. 68. As disputas e conflitos que surgem, quer seja no interior do bloco de poder, quer seja entre esse e as classes e grupos excluídos (1930, 1937, 1945, 1954, 1964) são sempre resolvidos por meio de compromissos e conciliação entre as frações burguesa.

[982] CHASIN. José. *"A via Colonial de entificação do capitalismo", op. cit*., p. 45.

[983] *Id., ib.*, p. 45.

Partindo, então, da elucidação da malha causal e determinativa do capitalismo brasileiro (engendrado pela via colonial) Chasin vai buscando avançar em sua concreção, por meio da análise precisa em que essa particularidade se objetiva econômica e politicamente, isto é, analisando os momentos de consolidação e encerramento da via colonial, que vão da ditadura militar 1964 à eleição presidencial de 1989, período em que aqueles traços constitutivos e intrínsecos da via colonial se explicitam e se consolidam.

2. A ditadura militar e o "milagre" brasileiro

Em 1978, ao criticar o processo de abertura política da ditadura militar e da crise econômica que o determinara, o fim do chamado "milagre econômico", raiz da ditadura militar, o autor constata que a trajetória de desenvolvimento capitalista no Brasil tem sido marcada por uma sucessão de ciclos curtos de crescimento econômico (os "milagres") e domínio autocrático, "pobre efetivamente de soluções econômicas de resolução nacional e carente de verdadeira tradição democrática"[984].

Os "milagres"[985], cujos traços essenciais remontam à subordinação constitutiva da nossa formação social e se explicitam precisamente em sua forma mais complexa – a fase de acumulação industrial de 1968-73, consistem num período de acumulação que atende aos interesses do capital nacional e sobretudo externo, que se apropria internamente da maior parte da mais valia gerada e a realiza externamente, mas se esgota em função dos seus próprios mecanismos de funcionamento, de modo que uma fase de acumulação é substituída por outra de mesma lógica, sem jamais resolver a incompletude do capital e a exclusão da maioria dos indivíduos, ao contrário, repõe o arcaico: a subordinação às economias centrais e, pois, a exclusão da maioria. Em conjugação com os "milagres", erigem-se as "especificidades políticas", as formas autocráticas de dominação, que marcam a entificação social brasileira, desde a estrutura política sustentada pela mão de obra escrava, passando pelas formas institucionalizadas, até as formas abertamente bonapartistas do período republicano[986].

---

[984] *Id.*, "Conquistar a democracia pela base", *in Id., A miséria brasileira, 1964-1994. Do golpe militar à crise social, op. cit.*, p.60.

[985] A exemplo do "'milagre' da cana-de-açúcar, o 'milagre' da mineração, o 'milagre' do café, e finalmente, dentro do 'milagre' da industrialização subordinada ao imperialismo, o menor e mais curto de todos, o 'milagre' de 1968-1973". *Id., ib.*, p. 60.

[986] "Sem contar o período monárquico, que fala por si mesmo, montado que esteve sobre a mão de obra escrava, o período republicano, em sua primeira fase de pouco mais de 40 anos, fez vigorar a 'política dos governadores'

O ponto alto da autocracia de cunho bonapartista erige-se com o golpe militar ao governo de João Goulart, num momento em que, em face da exacerbação dos movimentos sociais que punham em xeque o padrão de acumulação vigente, a burguesia brasileira recorre às forças militares para manter sua dominação, para buscar uma resolução, de sua perspectiva, para a crise iniciada em fins do governo JK, e encontrar uma nova fase de acumulação. Transferindo a tutela do estado para as mãos militares, as várias frações burguesas se organizam econômica e politicamente, mantendo-se no caminho da industrialização subordinada ao capitalismo monopólico internacional, o que implicava a manutenção da exclusão social da maioria da população, operada pelo mecanismo da super-exploração da força de trabalho, ou arrocho salarial. A ditadura bonapartista, de feição militar, foi, então, a forma encontrada para o desmantelamento dos movimentos dos trabalhadores urbanos e rurais, para a recomposição das forças heterogêneas da burguesia brasileira e, pois, para a preservação da estrutura autocrática do mando político. Ela criara, então, as condições institucionais indispensáveis à aceleração da acumulação do capital, de maneira que a burguesia, a despeito de não estar diretamente no comando político, foi a principal beneficiária da forma da autocracia explícita erigida em 1964.

O assim chamado "milagre econômico", bandeira maior do "sucesso" dos governos ditatoriais, "sucesso" ao qual não somente Cardoso, como muitos outros expoentes das oposições sucumbiram[987], pautou-se pela exacerbação do ordenamento econômico iniciado com JK, num momento de fartura de capitais externos: produção capitaneada pelos bens de consumo duráveis, especialmente vinculados à indústria automobilística, na sua maior parte de origem externa, exigindo importações crescentes de bens de produção e gerando também

---

– estrutura de poder autocrático, de fachada liberal-democrática, real ditadura das oligarquias rurais. A segunda metade da década de 30, depois de irrelevantes e pouquíssimos anos constitucionais, vê surgir a ditadura do Estado Novo, que só findará com o término do segundo conflito mundial em meados da década seguinte. Os anos 40 terminam com o governo constitucional de Dutra, sob o patrocínio da Constituição de 46 e da política imperialista da guerra fria, redundando em repressão geral, particularmente aos comunistas, que são postos na ilegalidade, com a cassação de todos os seus parlamentares, após curta existência legal. Do retorno de Vargas ao poder, por via eleitoral, até o golpe de 64 transcorrem os anos 'mais democráticos e liberais' da vida nacional. Menos, portanto, década e meia, através da qual a democracia vigente, com todas as suas limitações, foi várias vezes duramente atacada, e ao cabo da qual não se conseguiu firmar *Id., ib*., p. 60.

[987] Ou seja, a oposição caira no ardil situacionista cujo mote era "a economia vai bem mas o povo vai mal" com o que cometia, no dizer de Chasin, à época, uma "dupla incorreção", isto é,, segue o autor, "a de que a economia, de fato, evolvia numa equação correta, e de o problema reside simplesmente na esfera da distribuição da riqueza produzida. Com semelhante retórica a oposição convalidava a política econômica oficial e participava, algumas vezes mais do que veladamente, das euforias do 'milagre'. Isto é, a oposição não só se furtava à crítica das pedras angulares do projeto global do situacionismo, surpreendida e iludida pela sua 'eficácia', deixando, portanto, de fora o principal, a base de todo o panorama, como, refugiando-se na trincheira das questões institucionais, limitando-se a *reivindicar*, e ainda assim abstratamente, as franquias democráticas", CHASIN, José. "A politicização da totalidade: oposição e discurso econômico", *in Id. A miséria brasileira, 1964-1994. Do golpe militar à crise social, op cit*., p. 10.

crescentes remessas de lucros. Para fazer face a tais despesas, contou-se com o "esforço exportador", ainda majoritariamente de produtos primários. Todo esse esquema esteve assentado na superexploração da força de trabalho, cuja possibilidade e necessidade estão dadas exatamente pelo fato de a parcela mais significativa da produção voltar-se ou à exportação ou a uma parcela bastante restrita do mercado interno, continuando em segundo plano a produção voltada para as necessidades mais elementares da maioria da população[988], o que mantém elevado o valor de tais bens de consumo básicos, sem que, entretanto, seja necessário, para os interesses prevalecentes do capital, aumento salarial compatível, uma vez que não é essa a produção, nem esse o segmento do mercado interno, que de fato lidera a acumulação. Esta, de fato, cresceu amplamente durante alguns poucos anos, mas rapidamente vê-se impossibilitada, ou ao menos seriamente reduzida, à medida que, não sendo suficientes as divisas obtidas pelo "esforço exportador" para prover a compra de bens de produção e encetar a remessa de lucros, recorre-se crescentemente aos empréstimos, o que amplia aquelas despesas com o pagamento dos respectivos juros, de sorte que, rapidamente, a dívida inviabiliza o prosseguimento da produção. Desde 1974 os sintomas da crise do "milagre" são visíveis.

Eis como as duas faces da mesma moeda – ditadura e "milagre" – expressam a pobreza de uma solução efetiva da questão nacional. Ou seja, como aponta Chasin, o "milagre" foi, durante um curto período, um "sucesso", especialmente para o capital monopólico interno e externo; já para a maioria da população brasileira, foi, desde o início, um estrondoso fracasso, uma vez que não poderia, de modo algum, jamais satisfazer suas necessidades mais elementares, já que baseado na super-exploração. E foi novamente um fracasso, mesmo do ponto de vista do capital, após muito pouco tempo.

A crítica chasiniana à natureza do milagre brasileiro ancora-se, assim, nas elucidações marxianas acerca da relação estrutural entre produção e distribuição e na determinação da primeira sobre a segunda, uma vez que só pode ser distribuído o que é produzido; o conteúdo e o destino da produção dependem da forma pela qual se organiza a distribuição dos meios de produção e dos indivíduos que a realizam, de sorte que o modo de participação do produtor na produção determinará o modo de sua participação na distribuição[989]. Assim, as bases nas quais se assentava o milagre brasileiro,

---

[988] Isto é, o desenvolvimento do setor bens de consumo não duráveis, ou de bens assalariados.

[989] "'O resultado a que chegamos não é que a produção, a distribuição, o intercâmbio, o consumo, são idênticos, mas que todos eles são momentos de uma totalidade, diferenças dentro de uma unidade (...) Uma forma determinada da produção determina, pois, formas determinadas do consumo, da distribuição, da troca, assim

independentemente do quão estendido fosse o seu período de "boom" ("crescimento do bolo") – não poderiam levar a uma participação da maioria. As oposições à ditadura, tomando produção e distribuição não como dois momentos de uma mesma totalidade, mas como esferas isoladas e independentes uma da outra e, pois, não atinando para os fundamentos do "milagre brasileiro" e seus nexos com o estado erigido em 1964, reivindicavam uma política de distribuição mais justa do "milagre econômico".

É precisamente no momento em que o "milagre" de 1968-1973 chega a seu segundo fracasso, num momento, portanto, de crise interna, decorrente do esgotamento do "milagre econômico", que o general Ernesto Geisel assume o governo, em 1974, com a tarefa de reconduzir o país à institucionalização da autocracia burguesa e enfrentar as vicissitudes do capital atrófico, agora imerso no turbilhão de uma dupla crise, a interna e a internacional. Uma vez que a ditadura militar foi a forma encontrada para a reposição, em patamares mais modernos, da antiga conciliação entre o velho e o novo, no momento em que aquela fórmula se inviabiliza consigo mesma, a ditadura perde sua base de sustentação e de legitimação, especialmente porque as diversas frações da burguesia que a sustentaram de modo aparentemente monolítico passam a debater entre si quem pagará o ônus da crise que se abre, e quem se beneficiará numa eventual nova fase de acumulação. É para atender, fundamentalmente, a necessidade de espaço de debate da própria burguesia que se torna necessária a "abertura" política. Entretanto, como não ocorreu, por parte dessa classe, uma mudança de posição que a levasse a romper com as raízes materiais do regime ditatorial, isto é, com o padrão de acumulação vigente – subordinação externa, estrutura agrária, industrialização subordinada e concentracionista (fundada que estava no controle do capital externo e na prioridade ao setor de bens de consumo duráveis) tratava-se de garantir a transição *pelo alto* – a manutenção da autocracia –, o que exigia manter a questão central – a econômica – longe do debate da classe trabalhadora e discutir apenas a abertura política, de preferência somente institucional, estratégia na qual foram engolfadas as oposições brasileiras, que restringiram sua pauta de reivindicações a política institucional, questão que será retomada mais adiante.

Chasin, ao desvendar, assim, as bases sociais do estado ditatorial detecta outro traço constitutivo da burguesia brasileira: o politicismo, que se converte em recurso estratégico

---

como relações determinadas destes momentos entre si (...) A própria distribuição é um produto da produção, não só no que diz respeito ao objeto, podendo apenas ser distribuído o resultado da produção, mas também no que diz respeito à forma, pois o modo preciso de participação na produção determina as formas particulares da distribuição, isto é, determina de que forma o produtor participará na distribuição'", MARX *apud* CHASIN, José "A Sucessão na Crise e a crise na esquerda", *op. cit*., pp. 265-266.

plenamente consciente, precisamente a partir de 1964, momento em que a burguesia, como destaca o autor, "atinge o seu ponto mais alto de desenvolvimento"[990], aprofundando e explicitando, assim, os seus traços intrínsecos. Ou seja, a classe dominante no país – expoente de uma estrutura subordinada e subordinante, caudatária de outras burguesias, impossibilitada e conformada com os limites de sua subsunção de formular um projeto de reordenamento material, que integre econômica e socialmente as massas, (mesmo no interior dos estreitos limites do sistema capitalista) tem de recorrer ao expediente politicista, isto é, subtrair do debate político todas as questões que dizem respeito às determinações socioeconômicas de sua dominação autocrática.

3. As determinações e evoluções do politicismo da burguesia brasileira

Conforme discutido na Introdução deste trabalho[991], o politicismo[992] transgride a determinação ontológica da política, precisamente pelo seccionamento e autonomização da política, que termina por conferir a esta um caráter determinante. Ao desfigurar a realidade – ao imputar ao ente (política) atributos que não possui e retirar-lhe as "dimensões sociais, e ideológica" e, sobretudo os seus fundamentos socioeconômicos, a concepção politicista, como adverte Chasin, arma uma "política avessa". Isto é, "Expulsa a economia da política ou, no mínimo, torna o processo econômico meramente paralelo ou derivado do andamento político, sem nunca considerá-los em seus contínuos e indissociáveis entrelaçamentos reais, e jamais admitindo o caráter ontologicamente fundante e matrizador do econômico em relação ao político"[993]. Em suma, como arremata Chasin, "*Politicizar* é tomar compreender a totalidade do real exclusivamente pela sua dimensão política e, ao limite mais pobre, apenas de seu lado político-institucional"[994].

Ocorre que, se a raiz do politicismo é liberal – uma vez que parte da cisão teórica e prática entre sociedade civil e estado (entre vida pública e vida privada), concepção esta que toma a primeira como campo intangível do egoísmo racional e o segundo como a comunidade

[990] CHASIN, José. "'¿Hasta Cuando?' A Propósito das Eleições de Novembro", *op cit.*, p. 124.

[991] Precisamente na seção seção: A determinação social da politicidade.

[992] Cujo fundamento é dado, como aludido na introdução deste trabalho, pela crença ontopositiva da politicidade, isto é, pela crença de que o estado e a política (expressões contingentes e "inessenciais" do homem) são expressões da autodeterminação do homem e, pois, de suas melhores qualidades.

[993] CHASIN, José. "'¿Hasta Cuando?' A Propósito das Eleições de Novembro", *op cit.*, p. 124.
[994] *Id., ib.*, p. 123.

dos interesses gerais[995], donde não se questiona os limites e contradições da sociabilidade capitalista, o politicismo da burguesia brasileira tem a sua especificidade, já que é, como adverte Chasin, "uma certa forma de acentuação do princípio liberal"[996] e o único procedimento possível de sua estreiteza de classe.

A questão conduz, novamente, à malha histórica e determinativa da burguesia brasileira, que nasce não apenas numa situação interna desfavorável, mas num momento histórico em que suas congêneres ao nível mundial há muito tinham deixado para trás suas bandeiras revolucionárias e se tornado conservadoras, quando se viram confrontadas com o movimento operário – e com mais forte razão quando se depararam com a emergência de experiências histórias que, em que pesem suas limitações e contrafações, efetivaram mudanças que deixavam claro não só o principal inimigo da burguesia, mas os limites históricos dessa classe.

As determinações históricas e estruturais da via colonial de desenvolvimento capitalista engendram, então, uma burguesia estruturalmente mais débil e estreita que todas as suas congêneres anteriores, e mais distante ainda das formações burguesas clássicas, que, recusando a crítica teórica e prática ao capital, admitiram, no entanto, o questionamento econômico no plano reformista. Ou seja, impossibilitada, em seu curso histórico, de engendrar o padrão de hegemonia burguesa – enquanto expressão de autonomia nacional, integralização e participação de todas as categorias sociais, ainda que nos estreitos limites do estado democrático, já que, como destaca Chasin, "se encontra sempre, pela sua atrofia estrutural e pela época em que surge e se manifesta em seus desdobramentos, em confronto aberto com as categorias sociais", – a burguesia brasileira desenvolve uma forma de dominação *sui generis*. Trata-se de uma classe que se conforma com os limites de sua subsunção ao imperialismo, que rechaça, em sua condição de subalternidade externa, qualquer ameaça real ou potencial, de participação das categorias do trabalho; que concilia *pelo alto* com as demais frações de sua classe, implicando simultaneamente a reposição da subordinação constitutiva e a exclusão

[995] Questão esta que remete, novamente, à crítica de Marx à sua feição mais radical: "O Estado político acabado é, pela própria essência, a vida genérica do homem, em oposição a sua vida material. Todas as premissas desta vida egoísta permanecem de pé à margem da esfera estatal, na sociedade civil, porém, como qualidade desta. Onde o estado político já atingiu seu verdadeiro desenvolvimento, o homem leva, não só no plano do pensamento, da consciência, mas também no plano da realidade, da vida, uma dupla vida: uma celestial e outra terrena, a vida na comunidade política onde se considera um ser coletivo, e a vida na sociedade civil, em que atua como particular; considera os outros como meios, degrada-se a sim próprio como meio e converte-se em joguete de poderes estranhos (...) a ''emancipação política (...) não suprime e nem tem por objetivo suprimir a religiosidade real do homem". MARX, Karl. *A questão judaica, op. cit.*, pp. 26-27.

[996] CHASIN, José. "'¿Hasta Cuando?' A Propósito das Eleições de Novembro", *op cit*., pp. 124.

da maioria, pelo que lhe aparece "completamente estranha a efetivação de um regime político democrático-liberal"[997].

Por conseguinte, como assinala Chasin, desenvolvem-se

> dois polos para a genuína dominação capitalista no Brasil: *a truculência de classe manifesta* e a *imposição de classe velada ou semivelada*, que se efetivam através de um mero gradiente, excluída a possibilidade da hegemonia burguesa, no caso, resultar *de* e *no* quadro integracionista e paticipativo de todas as categorias sociais, que caracteriza, com todos os seus limites conhecidos, a dominação de tipo democrático-liberal[998].

Ou seja, a via colonial de desenvolvimento capitalista engendra a forma autocrática de dominação burguesa, que oscila em graus variados, de acordo com os interesses e conflitos específicos de cada momento histórico, do bonapartismo[999] (a expressão da "truculência de classe") à autocracia institucionalizada, a forma de "imposição de classe velada ou semivelada", mantendo em ambos os casos a essência da forma particular de dominação burguesa, e sendo a autocracia a expressão da sua impossibilidade e incapacidade de completude econômica e política, o politicismo se manifesta, como produto dessa estreiteza de classe, como a forma "natural de procedimento" da burguesia autocrática, atuando como "como freio e protetor" dessa mesma "estreiteza econômica e política da burguesia"[1000].

---

[997] *Id*., "As máquinas param, germina a democracia!" , *op cit*., p. 104. Trata-se do reconhecimento do caráter ontoprático do homem, isto é, os homens são a expressão *do que* e do *como* produzem seu modo de vida, atividade que implica um conjunto ordenado e mediado por determinadas relações e manifestações sociais, entre elas a política. Desta forma, a maneira de ser da burguesia brasileira corresponde precisamente às condições e ao modo pelo qual esta classe realiza o conjunto de suas atividades (econômicas, culturais, políticas etc.) que integram uma mesma totalidade social e expressam uma dada forma de ser; daí que aja no âmbito político de acordo com os seus interesses de classe, tal como eles se expressam na sociedade civil.

[998] *Id*. "'¿Hasta Cuando?' A Propósito das Eleições de Novembro", *op cit*., p. 128.

[999] Não cabe aqui enveredar pelas distinções existentes entre a particularidade do bonapartismo brasileiro e o bonapartismo em sua expressão clássica; os lineamentos da via colonial do capitalismo brasileiro indicam o quão separadas estão. Mas há uma dimensão no estado bonapartista que extrapola as particularidades históricas, uma vez que ele se erige em qualquer situação como aparato guardião da ordem burguesa, quando esta se vê ameaçada e constrangida para avançar no seu processo de acumulação. Segundo Francisco de Oliveira, no caso brasileiro: "Bonaparte emerge, e Bonaparte tem espada, e Bonaparte corta os nós górdios que obstaculizam a acumulação de capital, nós górdios que eram formados pelas antigas relações entre o tripé das forças produtivas e as classes sociais dominadas. A história do pós-64 é, pela força de Bonaparte, o aprofundamento das tendências que já estavam anunciadas e que já estavam dadas, de certa forma, pela configuração estrutural da própria economia, isto é, pelo tripé que se havia formado. A política econômica pós-64 vai ser, de um lado, a busca incessante de consolidar e aperfeiçoar, e sedimentar de forma mais acabada, os contornos de um controle monopolístico da economia brasileira, ao nível das forças produtivas e, do outro lado, dando novos saltos no processo de acumulação, estabelecendo uma nova relação no tripé com as classes sociais dominadas. Essa nova relação é, como sempre, em qualquer sistema capitalista, uma relação de força, mas cuja forma é agora diferente", *in* OLIVEIRA, Francisco. *Economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro, Edições Graal, 1989, p. 120.

Portanto, abstraindo a política da economia, subtraindo do debate político a sua base de sustentação econômica e aparentemente expondo "o político a debate e ao "aperfeiçoamento", a burguesia se antecipa à crítica e ao questionamento de sua base de sustentação econômica de dominação. Descartado o exercício democrático do poder burguês, a burguesia brasileira desenvolve o politicismo como expressão teórica e prática do mundo burguês, de sorte que autocracia e politicismo são traços intrínsecos da burguesia brasileira, determinados pela natureza atrófica, subordinada do seu capital, que na sua estreiteza capitalista não pode admitir que uma mudança substantiva só pode emergir de uma angulação das massas, posto que implicaria tanto uma desmontagem dos mecanismos que sustentam os seus interesses mais imediatos quanto, como assinala Chasin, a "abertura de uma perigosa perspectiva"[1001]. Assim, ressalvadas as diferenças específicas de cada momento, mas reconhecendo as suas afinidades estruturais[1002], 1937 e 1964 são expressões do "politicismo armado", do mesmo modo que as fases de abertura que as sucederam, equivocamente chamadas de redemocratização, são as formas "civilizadas" do politicismo.

4. O agente da democracia na realidade brasileira

A análise de Chasin do travejamento da via colonial no curso da reconversão do bonapartismo à autocracia institucionalizada, do desvendamento, pois, das bases sociais do estado erigido em 1964 e das motivações que conduziram a "abertura", assegurada que foi pela estratégia politicista e facilitada pelas oposições, incapazes de "formular e propor um programa mínimo para o conjunto de questões populares e nacionais da nação brasileira"[1003], evidencia não somente que o projeto de autoreforma (a transição *pelo alto*), concebido e posto em prática pelo próprio sistema, não expressava um processo de redemocratização, dada a sua ausência histórica, e tampouco conduzia à democratização do país, mas também abre caminho para a elucidação da democracia, assim como a de seu agente.

Ou seja, na medida em que o objetivo de Chasin é a apreensão da malha histórica determinativa da realidade brasileira e, por meio dessa, detectar as alternativas que esta apresenta em cada momento de sua processualidade, e identificando aquelas congruentes com

---

[1000] CHASIN, José. "'¿Hasta Cuando?' A Propósito das Eleições de Novembro", *op cit*., p. 124.

[1001] *Id*., *ib*., p. 134.

[1002] *Id*., *ib*., p. 128.

[1003] *Id*. "Conquistar a democracia pela base", *op cit*., p. 74.

a perspectiva do trabalho, conclui-se que, se o ideal democrático não esteve e nem poderia estar no horizonte da burguesia autocrática e politicista (que é incapaz ou que se recusa a apresentar um projeto de integração nacional do conjunto de suas categorias sociais), a democracia só poderia ser um empreendimento da classe trabalhadora; todavia, se esta é o seu único agente, o seu conteúdo e direcionamento mudam de natureza, posto que não se restringissem as bandeiras político-institucionais, como preconizadas pelas oposições brasileiras.

Uma mudança substantiva da realidade brasileira, na perspectiva do trabalho, implicaria uma ruptura com o politicismo e, pois, com as condições nas quais a autocracia burguesa se reproduz no país: a superexploração da força de trabalho, o que não significa, como assinala Chasin, "desprezo dos trabalhadores pelas franquias legais as mais elementares"[1004], mas pressupõe que estas deveriam ser articuladas com equações mais substantivas. Na impossibilidade de uma ruptura imediata com o capital, tratar-se-ia de um empreendimento que, sem perder de vista aquela perspectiva, fundisse luta econômica com luta política, por meio de uma equação cujo efeito fosse a "desarrumação'' da estrutura prevalecente, ruptura com seus traços mais gravosos, fundamentalmente dos elos e nexos que reproduzem o mecanismo da superexploração do trabalho, o que pressuporia atingir as bases do capitalismo monopólico e suas relações com o imperialismo, sem que isso significasse isolacionismo. Tal plataforma oposicionista contra a superexploração da força de trabalho implicaria o reordenamento da produção, sob o critério do desenvolvimento social. Isto é, reordenamento dos setores produtivos e dos recursos existentes (privados e estatais), de acordo as necessidades nacionais mais prementes: produção de bens voltados para o consumo da classe trabalhadora; reforma agrária, sob o critério da produtividade e relação salarial, o que implicaria uma orientação social para a propriedade que superasse a disjuntiva privada/estatal e para o investimento nos setores de base da indústria. Intervenção dessa natureza conduziria à mobilização e unificação da classe trabalhadora, urbana e rural, por suas autênticas aspirações, suplantando, pois, a lógica prevalecente que, ao priorizar os interesses do capital atrófico e externo, contrapõe desenvolvimento econômico e progresso social. Tal redefinição de prioridades, que não significava a complementação do capital (a autonomia do capital atrófico) tampouco a sua integralização pela via política, só poderia ser levada a cabo pelo único agente efetivamente interessado numa transformação dessa natureza, a classe trabalhadora, que, ao ser mobilizada e orientada por uma efetiva oposição programática,

[1004] *Id*. "A esquerda e a Nova República", *in Id. A miséria brasileira: 1964-1994: do golpe militar à crise social, op. cit.*, p. 155.

poderia atrair para as suas fileiras os demais segmentos sociais excluídos do capital monopolista – a pequena e média burguesia às quais interessam a produção de bens voltados ao mercado interno (bens operários), assim como as camadas médias[1005].

Uma intervenção dessa natureza, inscrita no rol de possibilidades concretas ainda existentes antes da vitória de Collor de Melo, em 1989, seria um dos momentos de um projeto alternativo de uma efetiva oposição, designado por Chasin como *dupla transição*. A primeira transição, cujos rumos seriam orientados pela perspectiva de superação do capital, corresponderia a um longo processo de ruptura com os aspectos mais gravosos da via colônia de objetivação do capitalismo brasileiro, em cujas lutas e enfrentamentos se acumulariam forças e energias necessárias para a superação do capital e da política. Trata-se, pois, de uma proposição que não se subsume ao imediatismo e tampouco desmobiliza as forças sociais existentes, isto é, como arremata Chasin, "consubstancia as transformações imeditamente possíveis e abre estruturalmente para a transição última, que projeta para além do capital"[1006].

5. O politicismo das oposições brasileiras

Todavia, as oposições brasileiras, no curso da reconversão do bonapartismo a autocracia institucionalizada (1974-1989) estiveram muito aquém de se alçarem a uma perspectiva dessa natureza, ao postularem, a despeito de suas diferentes angulações teóricas, partidárias e esforços individuais, o imperativo de primeiro conquistar "democracia" – as franquias político-institucionais – e depois cuidar da vida, como brandiu *ad nauseam* um dos seus principais expoentes[1007], como visto na introdução deste trabalho.

A oposição, que não fora capaz de fazer a crítica efetiva ao "milagre", nem na sua instauração, tampouco no momento em que era claro o seu esgotamento perde as chances de explicitar e criticar os fundamentos da ditadura e, por meio disso, sensibilizar e mobilizar a

---

[1005] *Id*., *ib*., pp. 76-77.

[1006] *Id*., "A Sucessão na Crise e a crise na esquerda", *op. cit*., p. 219.

[1007] Como postulou Cardoso: a garantia de eleições diretas para todas as instâncias, que permitia a reconstrução das instituições democráticas, com a possibilidade de varrer o que denominava "entulho autoritário": a legislação partidária, sindical e eleitoral burocrática, a Lei Falcão, a Lei de Segurança Nacional e a Lei de Imprensa, além da eleição indireta para presidente da República, CARDOSO, Fernando Henrique. *Primeiro Limpar o Entulho Autoritário*. Entrevista a Lorenço Dantas Mota. Brasília, 1985 (originalmente, *O Estado de São Paulo*, 27/01/1985). De sorte que arrematava Cardoso, "Estabelecido um horizonte de mudanças no plano institucional, resta ver como faremos para conduzir o barco da democratização até lá pelo mar revolto da dívida externa, da dívida interna, da inflação galopante, de índices de desemprego assustadores, (...) da justa exasperação dos assalariados após anos seguidos de arrocho e, como pano de fundo de tudo, da ameaça de descrédito a que se expõe o novo governo se não for capaz de oferecer à nação perspectiva razoáveis de superação das dificuldades", CARDOSO, Fernando Henrique. A agenda da transição. *Lua Nova*, v. 2, n. 7, 1985, p. 8.

classe trabalhadora – por exemplo, no momento em que o governo, para encobrir o esgotamento do milagre e alijar ainda mais a classe trabalhadora, falsifica os índices inflacionários, assim como, quando a ditadura toma a crise internacional do petróleo, a rigor a crise do sistema capitalista, como forma de explicação e justificativa para os seus próprios problemas -.

Não atinando para o fato de que a estratégia de abertura estava perfeitamente afinada com os interesses empresariais, tal como a ditadura esteve para essas, cujo objetivo central era manter intocada a autocracia burguesa, as oposições criticavam os limites da transição fundamentalmente no plano institucional, acreditando que o avanço nessa esfera permitiria encetar as mudanças mais substanciais na sociedade, atestando, com efeito, a sua incapacidade de escapar ao diapasão em que a própria ditadura propusera a questão da transição – mantendo-a no plano estritamente político e, (vale novamente lembrar) "incapaz de formular e propor um programa mínimo para o conjunto de questões populares e nacionais da nação brasileira"[1008], como destacou Chasin, em 1978.

O mesmo se manifesta em sua avaliação e condução do movimento sindical, que se repõe ao final da década de 70, ao tomar o ressurgimento operário como "mais um" setor que, "finalmente", se junta aos demais que já vinham se opondo à ditadura. Contudo, a eclosão das greves de 1978, à revelia dos partidos, já significava uma vitória não só pelo fato de estiolar os dispositivos jurídicos vigentes (lei antigreve), mas, também, por colocar no centro de suas reivindicações o fim do arrocho salarial, atacando diretamente um dos mais significativos pilares de sustentação da ditadura militar instaurada em 1964: a política econômica sustentada na superexploração do trabalho, que, por sua vez, levara à carência e a fome, contra as quais se insurgem os operários naquele momento[1009].

O ressurgimento grevista e a ofensiva dos trabalhadores, entre maio de 1978 a março de 1979, expressa, como destacara Chasin, em 1980, a emergência do historicamente *novo* no país, consubstanciando um movimento *verdadeiramente democrático*, em contraste com todo o período anterior de resistência oposicionista[1010] à ditadura militar. Contudo, as oposições não compreenderam a emergência do historicamente *novo*, e politicizaram o movimento grevista ao levar a ele somente as bandeiras da liberalização institucional e, pois, desarmá-lo.

[1008] *Id*. "Conquistar a democracia pela base", *op. cit*., p. 74.

[1009] Como assinala Chasin em 1980, "Retomemos a verdade essencial: o chão da greve é a fome e o chão da fome é o arrocho. E qual é a raiz do arrocho salarial? (...) a própria plataforma econômica do regime implantado em 64, e que recebeu a indecorosa designação propagandística de 'milagre econômico brasileiro'", *Id.* "As máquinas param, germina a democracia!", *op*. *cit*., p. 84.

[1010] *Id*., *ib*., p. 92.

Não compreendem que o movimento sindical, ao se repor, e ainda ferindo imediatamente a base da ditadura, poderia, de fato, constituir a possibilidade de escapar ao ardil do politicismo, armado pela própria ditadura, e consequentemente, partir para sua crítica efetiva, para a crítica da totalidade de seu ordenamento socioeconômico-político a partir da única perspectiva que possibilita isso – a do trabalho. Ou seja, não compreenderam, assim como não compreendera a esquerda do pré-64,

> que só da perspectiva do trabalho se põe, em nossos dias, o historicamente *novo*, no Brasil. Que é apenas da perspectiva das massas trabalhadoras que é possível ser posta uma propositura que se assuma com abrangência para a universalidade da sociedade brasileira, deixando de fora tão somente aquelas minorias que consubstanciam precisamente o *velho*, que limita e nega o advento da democracia. Não que o historicamente *velho* esteja completa e definitivamente exaurido, mas deste só se pode esperar, e ele não pode nada mais oferecer, do que a sua própria repetição, a reprodução ampliada de seu próprio inchaço; ou, em termos rigorosos, a modernização 'prussiana'. E esta é precisamente a negação da democracia[1011].

Por conseguinte, as oposições também não entenderam que o movimento político e econômico de 78 e 79, ao atacar um dos pilares do regime de 64, precisamente numa "situação de desencontro e inconformismo dos parceiros que dividem o poder", posta pelo esgotamento do milagre[1012], colocavam em risco o próprio projeto de transição *pelo alto* dos arautos da ditadura.

As debilidades próprias do movimento grevista, as incompreensões e incongruências de sua principal e maior liderança sindical já surgida no país, Lula, assim como a contaminação do movimento pelas teses politicistas das oposições, carentes de um projeto econômico alternativo, levaram o maior movimento de massas surgido no país após o golpe de 1964, já encurralado pela repressão, ao isolamento e refluxo a partir da retomada grevista de 1980. Note-se, por exemplo, a ausência de percepção tanto da importância de uma estratégia de ampliação da base social e política de sustentação do movimento operário quanto da necessária independência ideológica da classe operária, não somente sindical e política como defendera Lula, que, também, a despeito da envergadura de sua liderança não superara mas reforçara uma visão basista e espontaneista, tanto no curso do movimento sindical e mais ainda a *posteriori*. Ou seja, perde-se a oportunidade histórica, posta pela reposição do movimento operário, de quebrar o centro nevrálgico da autocracia burguesa no país.

[1011] *Id*., *ib*., p. 103.

[1012] *Id*., *ib*., p. 87.

Cabe lembrar que o desfecho do movimento grevista, no qual os trabalhadores e a sua principal liderança foram engolfados pelas hostes partidárias e institucionais nos primeiros anos da década de oitenta, expressa, nos termos de Chasin, o "desencontro entre a pulsação da base e os descaminhos das teses e propostas político-partidárias. Estas, de um ou de outro modo, sempre qualitativamente inferiores ao valor e às possibilidades do movimento de massas"[1013].

Sob a ausência dessa crítica de fundo, assim como na de um programa econômico alternativo, que redefinisse as prioridades nacionais, a oposição politicista – mormente consubstanciada no MDB de então e pouco adiante nas agremiações partidárias, incluindo o PT, que embora tenha nascido das lutas e necessidades da classe operária, não se põe à altura dos seus desafios – esforça-se por politicizar o movimento sindical nascente e por levar aos trabalhadores, no longo curso de reconversão da ditadura militar, a perspectiva da institucionalização política, como ocorreu nas eleições para governadores de 1982, na campanha pela eleição direta para presidente, assim como no movimento a favor de uma nova Constituição. Perspectiva de institucionalização política essa desfibrada pela ausência de articulação com uma proposta econômica que tocasse nos fundamentos das carências socioeconômicas do país, que, inócuas para responder aos desafios que a situação impunha, desarma o movimento operário e o conjunto das oposições e com isso apenas facilita a transição *pelo alto*. Como pode ser constatado na declaração, em 1983, de um dos principais expoentes da oposição:

> se houver novamente uma pressão de massa, como houve na eleição de 82 (...) agravada pela crise econômica, pela desinteligência reinante no governo e no PDS – será criada uma situação política que some as duas coisas: a mobilização para pressão da base, com nossa capacidade de traduzir esse desejo numa linguagem parlamentar, de formulação de idéias, que se dá ao nível do estado. Então, é possível avançar[1014].

Vale ressaltar que a análise chasiniana dos principais encaminhamentos do sistema autocrático em seu projeto de autorreforma (a ascensão do general Ernesto Geisel, em 1974, as eleições para governador, em 1982, a vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral, o Plano Cruzado da chamada erroneamente Nova República, as eleições de 1989), assim como da incapacidade de resposta efetiva da burguesia atrófica, tanto para os seus próprios problemas, decorrentes do esgotamento do "milagre" brasileiro, quanto para as necessidades

[1013] *Id.*, "Lula versus Luis Inácio Lula da Silva" *in Id. A miséria brasileira, 1964-1994. Do golpe militar à crise social*, *op cit.*, p. 119.
[1014] CARDOSO, Fernando Henrique. *Perspectivas – idéias e atuação política*. GRAEFF, Eduardo P. (org.). Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983, p. 211.

mais prementes do conjunto da nação, sempre esteve orientada pelo reconhecimento de que uma transformação substantiva da realidade brasileira dependia de um projeto econômico encabeçado pelas categorias do trabalho, sem o que a transição *pelo alto* reproduziria os limites e contradições do capital atrófico e o seu correlato estado autocrático. Decorre daí a avaliação crítica sistemática de Chasin a subsunção teórica e prática das oposições ao ardil politicista do sistema autocrático que tão somente facilitam a longa reconversão do bonapartismo à autocracia institucionalizada.

Malbarata pelas oposições a possibilidade concreta de ruptura com o politicismo da burguesia brasileira, posta pela emergência do movimento operário no ABC paulista, que não se deparou com uma vanguarda ideologicamente independente, posta pela lógica onímoda do trabalho e com uma propositura econômica e política de sua perspectiva, mas com uma oposição que o canalizou tão somente para as hostes partidárias e institucionais, a primeira eleição para cargo executivo, em 1982, como advertia Chasin, à época, já tinha se "perdido como arma" antes mesmo dos seus resultados, precisamente porque "o processo político eleitoral foi politicizado por interesse e iniciativa do sistema e pela hegemonia ideológica castradora a que estão submersas as oposições"[1015], que ao invés de levaram às eleições a perspectiva das massas levaram a essas a perspectiva institucional e partidária.

De sorte que as suas sucessivas vitórias do sistema autocrático, a despeito de suas "dissensões e dificuldades intestinas e complicadores emergentes de seu lado externo", todos determinados, vale lembrar, pelo esgotamento da fase de acumulação (1968-1973), não se deviam apenas a sua "capacidade de operar os jogos do poder", a sua capacidade de aparentemente mudar as coisas pelo "aperfeiçoamento" das instituições para manter intacto o essencial: o padrão de acumulação capitalista assentado na superexploração da força de trabalho, mas, também, a incapacidade das oposições, de sorte que, para ambas, -

> sistema e oposições – o politicismo corresponde à faixa de segurança onde se movem em terreno próprio. Para além deste ficam as perspectivas das massas trabalhadoras, as únicas que estão interessadas em romper o politicismo (...). Têm-se estiolado em várias oportunidades e acabam sempre por ficar como ponto de apoio tolhido, sobre o qual incide a prática da 'oposição pelo alto', tão própria ao politicismo, que tem caracterizado a ação das legendas e dos partidos de oposição, mesmo daqueles que se pretendem vanguardas da classe trabalhadora[1016].

[1015] CHASIN, José. "'¿Hasta Cuando?' A Propósito das Eleições de Novembro", *op. cit*., p. 123.
[1016] *Id*., *ib*., p. 125.

Assim as oposições, longe de empreender uma crítica aos fundamentos materiais da ditadura e encetar a construção de uma alternativa de reordenamento na estrutura produtiva (na perspectiva do trabalho) convertem-se em "colaboracionistas da politização das eleições", não servindo às massas; serviam, no entanto, à transição *pelo alto* e, pois, à manutenção da estrutura econômica e política autocrática.

Se já eram criticáveis as debilidades e equívocos das legendas em tela naquele momento, o PMDB[1017] e o PDT, por exemplo, com mais razão, o PT, que posicionava-se como partido representante da classe trabalhadora, mas incapaz de se assumir como necessidade dos trabalhadores e com os encargos teóricos e práticos que essa função exigia. Como Chasin avaliava em 1982, "A curta história do PT é a história de um infeliz desencontro (...). O desencontro desafortunado entre o que de melhor e mais autêntico emergiu do movimento operário no pós-64, e da figura mais brilhante do sindicalismo brasileiro de todos os tempos, – Lula, com um produto ideológico de baixa qualidade", que não aprendeu com as experiências nacionais e internacionais, gerando toda sorte de equívocos, resultando no PT "uma obsessão pelas formas de organização e procedimento", de "basismo e espontaneismo" e transformando o maior líder sindical "num modesto e debilitado dirigente partidário" [1018]: Luiz Inácio Lula da Silva.

O PT, nas eleições de 1982, distante do movimento sindical e carente de um programa econômico de transição, apenas engrossou o politicismo oficial do pleito daquele ano, assim como o conjunto das oposições de então.

Essas debilidades na formação do PT, detectadas por Chasin em 1982, aprofundaram-se no decorrer da trajetória do partido, explicitando-se de forma mais cabal nas eleições de 1989. Elas deitam raízes na ausência de independência teórica e ideológica da esquerda brasileira, da qual não escapou o PT, que foi contaminado pela analítica paulista e *et pour cause*, pelo politicismo, como Chasin examina amplamente nos estertores da campanha eleitorial de 1989. O PT "politicizou a prática sindical, não extraiu da lógica do trabalho a política que supera a política, não se alçou à política norteada pela razão social". Acrescente-se que exacerbou o espontaneismo e o basismo, dando ênfase aos procedimentos e às formas políticas, de sorte que, ao contrário de se constituir como vanguarda, que "sinaliza o devir dos

---

[1017] Vale lembrar que a agremiação oposicionista do anterior MDB agregava tanto os expoentes da burguesia quanto aqueles que se posicionavam como esquerda.

[1018] CHASIN, José. "'¿Hasta Cuando?' A Propósito das Eleições de Novembro", *op cit*., pp. 139-140.

passos exigidos pela autoconstrução do homem", o Partido dos Trabalhadores, apenas no nome, se inscreve no "polo da radicalidade burguesa"[1019], não no campo *de* esquerda.

Pouco anos depois das eleições de 1982, mantidas e aprofundadas aquelas debilidades, a oposição, novamente, canaliza as ansiedades das massas por transformações substantivas para as franquias político-institucionais por meio da bandeira da campanha pelas "diretas já", alçada como a plataforma salvacionista de uma suposta democracia. Derrotada a campanha para eleição direta, Tancredo Neves é eleito no Colégio Eleitoral e falece antes de assumir a presidência. E essa personagem que dera nova roupagem à autocracia burguesa, que fora a "solução civilizada do sistema de poder", é transformada em "mito mudancista, em estadista paradigmático da democracia do conservantismo civilizado"; contudo, como advertia Chasin, em 1985, o mito mudancista não é um produto das massas, que, em sua miséria material e espiritual, apenas imprime lhe sua fisionomia, mas é produto de um intenso processo de manipulação politicista, do que resultou, "por lógica estrutural e sem mistérios uma outra forma de *governo do capital* e de *des-governo do trabalho*. Eis, sem mística, o ponto e o problema"[1020].

É sob esse quadro, já claramente desfavorável para a classe trabalhadora, que tem início a chamada, erroneamente, Nova República, que executa o Plano Cruzado, alçado como o plano salvacionista para o país, mitificação esta na qual não foram poucos os que caíram, exceto algumas vozes isoladas da oposição, como a de Leonel Brizola. Na avaliação de Chasin, em 1986, tanto o diagnóstico de realidade da "Nova" República – retomar o crescimento e combater a pobreza – quanto a solução encontrada para enfrentar os desafios da realidade naqauele momento, o Plano de estabilização, estavam muito aquém dos desafios econômicos e sociais da realidade brasileira, que chegara naquele momento num dos pontos mais altos de exclusão social, em que a economia brasileira havia alçado a 8º posição no ranking mundial, mas exibindo a 54º em termos de poder de compra da população[1021]. Portanto, tratar-se-ia de subverter toda uma estrutura social, isto é, nos termos de Chasín, à época,

> Do prisma do capital tratar-se-ia não apenas de reiniciar uma progressão econômica, mas de estabelecer *as bases de toda uma nova fase de*

[1019] *Id*., "Sucessão na crise e a crise na esquerda" , *op. cit*., pp. 257-260.

[1020] *Id*. "A esquerda e a Nova República", *op. cit*., p. 154.

[1021] *Id*. "A miséria da república dos cruzados", *in Id. A miséria brasileira: 1964-1994: do golpe militar à crise social*, *op. cit*., p. 166.

> *acumulação*. E do ponto de vista da multidão excluída trata-se, de fato, de romper com o pauperismo estrutural que denota a sociedade civil brasileira, e não meramente de ter aliviados pela franja seus sofrimentos permanentes[1022].

Esses índices são a expressão mais visível da contraposição estrutural entre desenvolvimento econômico e progresso social, sob a via colonial, cujos processos de modernização, engendrados pela associação subordinada ao capital monopólico internacional, reiteram sua condição de receptor para as exercitações do capital metropolitano, cujas engrenagens se assentam na superexploração do trabalho, de modo que o país que emerge da equação econômica e política montada em 1964 é, como sintetizou Chasin, em 1982:

> titular, negativamente privilegiado, de uma imensa e inamortizável dívida externa, atestado e radiografia da natureza da acumulação prática no período, (...), sotoposto às engrenagens de um mundo definido pelos monopólios imperialistas. País que conservou e inflou desníveis regionais, mas se apresenta organicamente centralizado, com um mercado capitalista formado. A internacionalização da economia completou e aprofundou sua subsunção econômica, conferindo-lhe os limites de sua acumulação industrial, que se concretizou na distorção e na incompletude, determinando a total e definitiva impossibilidade de qualquer *fantasia quanto à autonomização do sistema capitalista nacional*[1023].

É disso que também trata Florestan Fernandes, a propósito da articulação por meio da qual se produz a exclusão social, examinando a especificidade do processo de constituição do capitalismo no Brasil e o caráter autocrático de dominação burguesa (em suas fases de modernização), especialmente aquele que se verificou a partir do golpe de 64, no qual a burguesia nacional foi subsumida às engrenagens internacionais, que acentuaram seu esquema de controle sobre o capitalismo brasileiro:

> Os últimos vinte e cinco anos compreendem uma ampla transferência de capitais, tecnologia avançada e quadros empresariais técnicos e dirigentes, pela qual a economia e a sociedade brasileiras foram multinacionalizadas, através de uma cooperação organizada entre capitalistas, militares e burocratas brasileiros com a burguesia mundial e seus centros de poder. (...) O que interessa ressaltar nesse quadro global? Primeiro, a relação siamesa entre a burguesia nacional e a burguesia externa, que não são mais divididas e opostas entre si quando o capitalismo atinge o seu apogeu imperialista. (...) Segundo, a universalidade de processos de autodefesa agressiva do capitalismo, que vai do centro para a periferia e exacerba-se nesta, onde o regime de classes não pode funcionar com flexibilidade suficiente para preservar certos fluxos democráticos da República burguesa. Terceiro, a

[1022] *Id*., *ib*., p. 166.

[1023] Grifo nosso. *Id*., "'¿Hasta Cuando?' A Propósito das Eleições de Novembro", *op. cit.*, pp. 128-129.

> drenagem de recursos materiais e de riqueza da periferia por meio de mecanismos mais complexos, implantados diretamente nas estruturas, mais dinâmicas e produtivas das economias periféricas estratégicas, e a institucionalização de uma taxa de exploração da mais-valia muito mais alta, criando para o proletariado um sério dilema econômico"[1024].

Exploração, neste contexto, resulta da forma intensificada pela qual ocorre o que o autor denomina de "apropriação dual do excedente econômico" feita pela burguesia monopólica nacional e internacional; todavia, na condição de receptor do capitalismo brasileiro, na qual ocorre a "drenagem para o exterior de grande parte de suas riquezas e de sua capacidade de decisão"[1025] a apropriação da maior parte do excedente econômico é feita pelo parceiro mais forte[1026].

Como aludido acima, uma transformação na perspectiva do trabalho, ainda que no interior do capital, implicaria um reordenamento da estrutura produtiva monopólica do país e de suas relações externas, numa ruptura com os mecanismos nos quais se assenta a superexploração do trabalho. Tal empreitada, no entanto, que Chasin denominou de primeira transição, ainda que significasse o fortalecimento do capital local e a manutenção da exploração do trabalho, é impossível sob a égide do capital atrófico, que nunca pretendeu ser soberano, como desdobra Chasin: "não nasceu da luta, nem pela luta tem fascínio (...) o que mais o intimida é a própria luta, posto que está entre o temor pelo mais forte que lhe deu a vida, e o terror pelos de baixo que a podem vir tomar. E só admite corrigendas na ordem e pelo alto, aos cochichos em surdina com seus pares"[1027].

A burguesia atrófica/autocrática, que vinha levando a cabo, em condições políticas que lhe eram favoráveis, uma transição *pelo alto*, que matinha o padrão de acumulação vigente (subordinação externa, estrutura agrária, industrialização subordinada e concentracionista) não encontrara até a Nova República, uma saída, ainda que em sua estreiteza de classe, para a crise de acumulação resultante do fim do milagre. Não encontrara precisamente porque se debatia com o fardo do esgotamento do milagre, que não significara apenas o fim de um ciclo de crescimento mas o esgotamento da fórmula que o sustentou, deixando como herança uma pesada dívida externa, que sangrava os recursos e as energias do país, a favor do capital monopólico. Tratando-se de uma nova fase de acumulação para o

---

[1024] FLORESTAN, Florestan. *O que é revolução*. São Paulo, Brasiliense, 1981, pp. 91-2.

[1025] *Id*. *Nova República?* Rio de Janeiro, Zahar, 1986, p. 35.

[1026] *Id*. *O que é revolução, op*., *cit.*, p. 93.

[1027] CHASIN, José. "A miséria da república dos cruzados", *op. cit*., p.169.

capital atrófico (cuja essência parasitária não admite riscos, cujos passos exigem sempre o financiamento do estado e do capital externo), pressupunha resolver o problema do financiamento, que, bloqueado pela pesada dívida externa e com efeito pela crise do estado, sequer foi apontado pelo plano de estabilização.

Assim, premida entre o desafio de resolver a crise de acumulação e a transformação impossível (na perspectiva do trabalho), a Nova República responde com o plano de estabilização, que não pretendia inflectir o padrão de acumulação vigente, que foi, no entanto, para o capital uma "compressa reconfortante", enquanto que para a classe trabalhadora foi simplesmente a exacerbação do arrocho, posta pela própria dinâmica do congelamento dos preços maquiado pelos ágios – das mercadorias pelo alto e do salário, bem abaixo de seu valor. O Plano Cruzado consistiu, assim, num embuste, cuja essência desvenda, em verdade, como destaca Chasin, o segredo "da democracia de proprietários no Brasil"[1028].

Ou seja, a essência manipulatória do Plano Cruzado, tal como o conteúdo do "mito mudancista" produzido na figura de Tancredo, que no fundo fora a "solução civilizada do sistema de poder", assim como a do embuste plasmado na figura demagógica de Fernando Collor, como se verá em 1989, diz respeito, em verdade, à incapacidade da burguesia do capital atrófico de se projetar como agente transformador, fato que a obriga a inverter o sentido preciso da transformação em *manipulaçã*o, convertendo-se em componente cada vez mais necessário para as mudanças ou processos de modernização feitos *pelo alto*. Nesse cenário, a burguesia brasileira expressa a incompletude de uma estrutura subordinada e subordinante, que está impossibilitada da autonomia, mas que se conforma com os limites dessa subsunção, recusando ou rechaçando qualquer proposta de um reordenamento material que integre econômica e socialmente as massas (ainda que no interior dos estreitos limites do sistema capitalista). Ela opera sempre nos limites da imediaticidade, empreendendo processos de modernização que reiteram sempre o arcaico, de sorte que a manipulação é a inteligência possível da burguesia atrófica brasileira, isto é, expressão concreta de sua estreiteza de classe. Como Chasin arremata, "a atividade manipuladora resulta, portanto, numa mudança que sustenta e reafirma a natureza da estrutura e dos fatores que a integram, reproduzindo os lugares sociais dos atores no complexo". Eis no que consistiu a reconversão da ditadura militar à institucionalização da autocracia burguesa (1974-1989).

[1028] *Id*., *ib*., p. 166.

6. As determinações históricas da "inteligência da manipulação" burguesa

É certo que a "inteligência da manipulação" é um traço típico da burguesia contemporânea e não um componente privilegiado da burguesia do capital atrófico, de forma que todas têm por base a impossibilidade do capital de se transformar em agente transformador; contudo, esse caráter de fundo do capital é exacerbado em países como o Brasil. Essa questão remete, novamente, à malha histórica determinativa da burguesia brasileira. Esta, diferentemente da burguesia clássica, que substituiu a inteligência da transformação de outrora pela manipulação, nasce já num momento de estreiteza do capital em geral, projetando-se apenas com a "inteligência da manipulação", meio incontornável do seu ser precisamente assim, impossibilitada, pois, de levar à frente um processo de transformação que de fato supere o historicamente velho, ou como afirma Chasin: "enquanto a inteligência manipuladora é a reprodução possível da completude da burguesia do centro, na periferia é a produção da integralização impossível do capital subordinado" [1029].

No entanto, as sucessivas vitórias que o capital atrófico conquistou desde a instauração da ditadura, em 1964, não se devem apenas aos atributos de sua "inteligência manipulatória", mas também à ausência de independência teórica e prática da esquerda e oposições brasileiras, subsunção esta que deita raízes nas determinações do capital atrófico, isto é, no chão social no qual se projeta ou tem tentado se erguer a esquerda brasileira.

Nesse sentido, vale, aqui, um rápido exercício comparativo, para lembrar que a esquerda dos países de capitalismo avançado surge precisamente a partir de 1830, momento em que a burguesia havia realizado suas perspectivas políticas de 1789 e abandonado seus ideais humanitários, como observa Marx:

> Foi em 1830 que acabou por realizar os seus desejos de 1789, com uma diferença no entanto: com a sua formação política acabada, a burguesia liberal já não acreditava poder atingir o estado ideal através do estado representativo constitucional, já não aspirava à salvação do mundo nem aos fins humanos universais: pelo contrário, tinha reconhecido nesse regime a expressão oficial do seu poder exclusivo e a consagração política dos seus interesses particulares[1030].

Note-se que as primeiras lutas que os trabalhadores travam contra a burguesia têm como referência principal a radicalização dos ideais que a própria burguesia havia descartado.

[1029] *Id*., *ib*., p. 174.

[1030] MARX, Karl. *A sagrada família ou Crítica da crítica crítica*. Lisboa: Editorial Presença, pp. 186-7.

A esquerda que irá se formar nesses países, a partir do século dezenove, tem, portanto, atrás de si, uma longa trajetória revolucionária da classe burguesa e o "novo mundo" criado a partir dela, que a esquerda pretende revolucionar no *ir além* do capital[1031].

Verifica-se uma situação muito distinta da esquerda de países como o Brasil, que surge sob um inacabamento, isto é, ante uma burguesia incompleta e incompletável, que nasce subordinada e que se contenta com essa subsunção, (os limites estreitos e amesquinhados de sua situação de classe). Assim, sob a ausência de processos revolucionários, a "crítica prática e teórica dos trabalhadores, aqui, não principia por onde os proprietários haviam concluído. Estes não só não haviam terminado como não podiam terminar nunca"[1032], situação que coloca sérios problemas e desafios para a formação da esquerda, contudo, não compreendendo essa particularidade, isto é, o caráter incompleto e incompletável do capitalismo brasileiro comete toda sorte de equívocos, sendo o principal deles acreditar no acabamento do capital e tomar para si essa tarefa, que jamais poderia ser sua, com o que negligencia ou ignora a função que, de fato, deveria desempenhar[1033]. Por conseguinte, sob esse duplo equívoco, a chamada esquerda tradicional ficou entre "a mera possibilidade genérica de uma revolução abstrata e a realidade concreta de um capital incompletável". Portanto, entre o imperativo abstrato de integralizar a classe trabalhadora e sucumbindo "às tensões e pressões efetivas" do capital incompleto e incompletável, com que se subsume "aos nexos mortos do que fora a lógica do capital concluso"[1034], isto é, ao ideário liberal[1035]. Não atinando para a particularidade da realidade brasileira, a esquerda concretamente não assume os imperativos e tarefas que essa realidade demanda, de sorte que a postulação de integralização dos trabalhadores se reduz à condição de "miserável voto piedoso", enquanto a tarefa de completar o que é impossível se converte em "ativismo caudatário".

A chamada nova esquerda, que pretendera superar os equívocos originários da primeira, descarta a propositura de autonomização do capital nacional, assim como a política de alianças de classes, ambas vistas como óbices à radicalidade necessária da classe operária (no entanto, é prisioneira de teorias originárias da concepção liberal, como a teoria da

[1031] Trata-se dos momentos mais significativos das manifestações da perspectiva do trabalho, especialmente as revoluções européias de 1848, a Comuna de Paris de 1871 e a Revolução Russa de 1917.

[1032] CHASIN. José. "A esquerda e a Nova República", *op. cit*. p 159.

[1033] *Id*., *ib*., p. 159.

[1034] *Id*., *ib*., p. 159.

[1035] *Id*., *ib*., p. 161.

dependência, do populismo e do autoritarismo). Essa nova esquerda igualmente conserva a perspectiva da completude, agora pela via política, pela instauração do estado democrático, isto é, pelo aperfeiçoamento político institucional, com o que se distancia do marco que conduziu aquela, a crítica ao imperialismo e às relações subordinantes, e limitando-se a proposituras no arco do capital: o politicismo. Como explica Chasin, em 1985,

> Enquanto a esquerda tradicional ficou entravada entre o revolucionarismo abstrato e o ativismo caudatário, a nova esquerda vem se afogando no maniqueísmo entre democratismo e autoritarismo. Ambas necrófilas do corpus liberal, dado que, entre o reboquismo da primeira e o participacionismo da segunda, a diferença teórica ideológica que as separa não é de natureza, e é muito menor do que supõem seus acólitos e leva a crer, à primeira vista, a ferocidade de suas disputas[1036].

7. As eleições de 1989

As eleições de 1989 referem-se a um momento não apenas de encerramento da longa transição *pelo alto* da ditadura militar à autocracia institucionalizada, mas também do ponto mais alto e contraditório do processo de entificação do capitalismo brasileiro pela via colonial, cujos traços Chasin vinha denunciando até então.

Trata-se de um momento em que se explicita, como em nenhum outro, que o travejamento da objetivação do verdadeiro capital, pela via colonial, da entificação da sociedade urbano industrial, se instaura e chega a seu ponto mais alto de internacionalização, segundo Chasin, não apenas não superando como agravando a disjuntiva original entre entificação nacional e progresso social, própria de uma entificação social que desconhece processos revolucionários, que, por sua vez, "é responsável por traços fundamentais *do modo de ser e de se mover* da formação nacional"[1037]. A decifração dessa disjuntiva feita por Chasin permite esclarecer e colocar no seu devido lugar a questão da *identidade nacional*, questão essa que, longe de estar circunscrita ao universo psicossocial ou cultural isolado, diz respeito, em verdade, como destaca Chasin, ao perímetro no qual "se põe a equação relativa à produção das categorias sociais que a integram. A nação continua sendo, no planeta real, uma sorte de 'município soberano', onde, de fato, se vive e come, ou mais precisamente – onde na

[1036] *Id*., *ib*., p. 161.
[1037] *Id*. "A sucessão na crise e a crise na esquerda", *op. cit.*, p. 220.

imediaticidade é decidido quem vive e come, material e espiritualmente, e de que maneira"[1038].

É exatamente nesse perímetro que se estabelecem as condições sociais de existência geradas pela via colonial, ou seja, onde se materializa e se explicita o caráter incompleto e subordinado do capital atrófico, que é incapaz, dada a ausência de um "centro organizador próprio", de empreender um processo de entificação nacional na qual complete e integre nacionalmente o conjunto de suas categorias sociais, isto é, tanto a completude da burguesia quanto da classe dos trabalhadores e sua integralização. A entificação nacional apenas se objetiva sob a dinâmica do capital atrófico em que cada passo de modernização é tão somente a reiteração de sua incompletude e da exclusão de vastos contingentes de seus habitantes, cuja equação exige o seu correlato – o exercício do poder autocrático. Ressalte-se que incompletude, subsunção e ausência de integralização das categorias sociais comprometem, desde já, a questão da *identidade nacional*, por conseguinte, "a nação é intermitentemente cosmopolita, sem nunca ter deixado de ser provinciana, e os brasileiros são internacionais, sem nunca terem sido nacionais"[1039].

A disjuntiva entre evolução nacional e progresso social é a expressão da própria lógica do capital atrófico, isto é, o seu modo de ser e de se reproduzir, "onde a exclusão do progresso social é o modo pelo qual se repõe a civilização do capital atrófico", sendo que cada passo de sua reciclagem é o aprofundamento e a exacerbação daquela disjuntiva. Não é outro o quadro da exclusão social do país ao final dos oitenta, como salienta Chasin: "um país cultural e politicamente depredado e analfabeto, de massas física e espiritualmente euxauridas"[1040]. A entificação do capital atrófico, dada a sua dinâmica, obsta também a formação material e subjetiva das categorias do trabalho, isto é, "estas, em sua constituição, são permanentemente assoreadas pela miserabilidade que prende à indistinção social e embaraça o desenvolvimento da capacidade de mobilização e luta" (....). Trata-se, em síntese, da configuração de uma sociedade de classes onde a contraposição de classe fica entre parênteses (...). No que tange designadamente ao trabalho, este, enquanto categoria global, não é propriamente impulsionado pelos nexos de raiz de sua lógica própria, não tem como aflorar ou tender a se pôr como potência antagônica ao sistema do capital"[1041].

[1038] *Id*., *ib*., p. 221.

[1039] *Id*., *ib*., p. 220.
[1040] *Id*., *ib*., p. 224.

[1041] *Id*., *ib*., p. 271.

Trata-se, também, de um momento em que se explicita como em nenhum outro a incapacidade do capital atrófico não só de formular um projeto de integração nacional do conjunto de suas categorias como a de resolver os seus próprios problemas de acumulação, postos desde o fim do "milagre econômico" (1968-1973). Enredados nos efeitos e constrangimentos inerentes àquela fase de *boom*, a burguesia atrófica e os seus gestores viviam, desde então, "de expedientes e aventuras", como atestam o plano de estabilização e a orgia da especulação financeira da "Nova" República, "à procura da porta de acesso para um novo ciclo de acumulação". Assim, dado o aprofundamento da crise econômica, da dívida externa e, com efeito, da crise do estado, a burguesia brasileira, incapaz de caminhar com seus próprios pés, já que, cumpre ressaltar, é intrínseco ao capital atrófico a incapacidade de "organizar por si só o estatuto de seu ordenamento"[1042], a "porta" para uma nova fase de acumulação só poderia ser aberta pelo capital estrangeiro, que, no entanto, exigia alguns ajustes internos. Ou seja, apesar das vitórias acumuladas até então pelas forças autocráticas em todo o processo de transição *pelo alto*, que manteve a estrutura econômica subordinada e excludente, o recrudescimento da crise (resultado que era do próprio processo de associação subordinada) gera um impasse para a burguesia atrófica, que apenas consegue descortinar uma saída: o aprofundamento do processo de associação subordinante, estimulado, agora e novamente, pela mundialização do capital[1043].

A burguesia deposita na mundialização do capital toda a sua sorte, nutrindo o sonho da "boa parceria" com o capital externo, que deve novamente aportar para a sua própria sobrevivência, identificando modernidade com associação subordinada, dando, pois, as costas ao fato, como denuncia Chasin, de que "todo estágio de 'modernização' alcançado é imediatamente reafirmação de sua incontemporaneidade. O receptor é assim a desatualidade permanente: o 'arcaico' irremissível, por si e pela relação com o outro; dito ao inverso, o 'arcaico' é a condição de existência do receptor"[1044]. A burguesia brasileira opta, então, pelo aprofundamento da associação subordinada e, com isso, deixa para trás qualquer veleidade autonomista que eventualmente tenha nutrido[1045]; em 1989 encerra-se tanto o processo de transição *pelo alto*, no qual saem vitoriosas as mesmas forças que empunharam o golpe de

---

[1042] *Id*., *ib*., p. 223.

[1043] *Id*., *ib*., pp. 223-224.

[1044] *Id*., *ib*., p. 214.

[1045] *Id*., *ib*., p. 224.

1964 (não sem a ajuda das oposições politicistas), quanto o *processo de formação do capital atrófico* (incompleto e incompletável).

No entanto, para levar a cabo a transição *pelo alto*, via voto universal, assim como o sonho da contrafação da "modernidade" e da "boa parceria", a burguesia atrófica terá que recorrer, mais uma vez, à razão manipulatória, tão própria a sua inteligência possível, porém, agora, mais robusta e sofisticada, que vai se concretizar na figura de um novo "demiurgo", o candidato Fernando Collor de Mello, já que, conforme detecta Chasin, não mais dispunha de nenhuma figura que pudesse "convencer e aliciar os miseráveis e poderosos"[1046].

Assim, incapazes de se organizar economicamente e traçar uma equação para uma nova rodada de acumulação, as frações burguesas não puderam se articular politicamente e construir um candidato próprio para as eleições de 1989, mas, amedrontadas com as candidaturas de Leonel Brizola e Luiz Inácio da Silva, que poderiam colocar em risco o projeto de autorreforma, fazem uma aposta aventureira na igualmente aventureira candidatura Collor de Mello, supondo, ainda, que poderiam manipulá-lo[1047].

É assim que Fernando Collor, ao entronizar a perspectiva da internacionalização subordinada, sem qualquer reserva ou resistência, ("com as engrenagens do capital metropolitano na dinâmica de sua mundialização"[1048]) é, segundo Chasin, expressão e produto do espírito de 1964: a garantia do encerramento do processo de transição *pelo alto* e a perspectiva de sair da crise de acumulação da década de setenta, por meio do aprofundamento da associação subordinada. Dessa forma, Collor de Mello, como decifra Chasin, é a radicalização das diretrizes do golpe de 64, "restaurada sob as vestimentas do neoliberalismo. Se bem que antes *cobertura* de um assalto organizado do que programa de ação, a retórica neoliberal – tardiamente inserida nas cogitações econômico-políticas brasileiras, quando já censurada no cenário internacional, assumida por Collor, até mesmo porque não dispunha de outra face para exibir 'seriedade'"[1049].

[1046] *Id*., *ib*., p. 225.

[1047] *Id*. "A resistência ao neoliberalismo", *op. cit*.

[1048] *Id.* "A sucessão na crise e a crise na esquerda", *op. cit.* , p. 279.

[1049] *Id*. "A resistência ao neoliberalismo", *op. cit*, p. 291.

8. O avanço da mundialização do capital e a última oportunidade de ruptura com a via colonial

Dada a natureza das transformações em curso no mundo, ao final dos anos oitenta, a derrocada dos países pós-capitalistas e a aceleração da mundialização do capital, assim como a importância da primeira eleição presidencial na qual o projeto de autorreforma dava o seu último passo forma-se um quadro no qual não estava em jogo meramente um pleito eleitoral, tampouco um simples avanço político institucional, mas as definições dos rumos futuros do país, antevistas como claramente desfavoráveis se saísse vitoriosa a candidatura aventureira de Fernando Collor, que perfeitamente afinada com o projeto de autorreforma propugnava a associação subordinada do país, perspectiva esta da qual também compartilhava o PSDB. Conforme a análise chasiniana, as eleições de 1989 ofereciam a última oportunidade para iniciar um processo de ruptura com a via colonial de objetivação do capitalismo, por meio do desmonte dos seus traços mais perversos: a superexploração da força de trabalho – mantidos pela transição *pelo alto*. Isto é, repunha-se a alternativa da primeira transição, mesmo não contando com aquelas condições favoráveis que se divisaram com a crise da ditadura, com a emergência do movimento operário no ABC paulista e tampouco com uma posição efetivamente *de* esquerda no conjunto das agremiações que, em 1989, se autodenominavam de esquerda. Note-se que a primeira transição ainda se coloca, "enquanto alternativa real da perspectiva do trabalho, inscrita no campo dos possíveis da atualidade brasileira"[1050].

Conforme desenvolvido ao longo deste capítulo, as *personae* do capital no Brasil nunca almejaram uma empreitada dessa natureza, de sorte que uma variação da rota da consolidação da internacionalização subordinada do país, que se avizinhava com a vitória de Collor de Melo, só poderia se dar, conforme adverte Chasin, à época, "na perspectiva do trabalho em sua afirmação defensiva"[1051], consubstanciada pela remodelação da estrutura produtiva, sob controle e critérios sociais, única forma para redefinir os laços estruturais de subalternidade do Brasil.

Continua não se tratando de uma postulação da completude do capital, quer seja pela autonomização do capitalismo nacional, quer seja pela construção de um estado democrático, ambos impossíveis no quadro da via colonial, mas de uma intervenção na perspectiva do trabalho, "em sua afirmação defensiva", que se consubstanciaria pela redefinição articulada de

---

[1050] *Id*., *ib*., p. 282.

[1051] *Id*., *ib*., p. 283.

pontos nodais da via colonial: a) reordenamento do aparato produtivo interno, de modo a romper os mecanismos de sustentação da superexploração do trabalho; b) uma nova forma de controle e gestão da propriedade, de modo que o setor exportador, como explica Chasin, em 1989, não operasse "à custa da força de trabalho", e que tampouco o mercado interno de consumo se estruturasse somente para o atendimento de uma pequena parcela da população. Tratar-se-ia da "dessacralização" da propriedade privada, que substituiria, por sua vez, a "disjuntiva entre privatismo e estatismo" pelo critério social, tal que o desenvolvimento das forças produtivas e níveis de produtividade se colocassem à disposição das "necessidades humano-societárias da sociedade arrumada em torno do capital socialmente controlado"[1052]; c) essas intervenções na estrutura produtiva implicariam, evidentemente, restrições ao capital externo e interno, sem que isso significasse isolacionismo ou estatização da economia, mas reordenamento do aparato produtivo e, pois, das relações externas do país, de acordo com as necessidades humano-societárias. Tratar-se-ia de um controle e de integralização das categorias sociais pelo reordenamento da produção – espaço onde se define e se decide quem e como participa da produção e de seus resultados – e não simplesmente pela participação na esfera política institucional. No entanto, dado o quadro das transformações na política internacional posto pelo avanço da mundialização do capital, Chasin avaliava que uma empreitada dessa natureza, que tem um caráter defensivo, apenas teria chance numa articulação regional e não apenas nacional.

A aceleração da mundialização do capital não inflecte a sua lógica imanente e processual, que consiste precisamente em engendrar formações sociais distintas e combinadas, isto é, formações do capital subordinantes e formações sociais subordinadas, que atuam como receptores das primeiras. A mundialização do capital, longe de levar à igualização entre as nações é, em seu acabamento, ao final dos anos oitenta, a "irradiação da lógica substantiva de um modo de produzir", tal que continua se assistindo à "reprodução ampliada de certos capitais"[1053], que necessitam alargar os seus espaços exigindo para isso o campo de receptores. Daí ser ilógica a suposição de que a mundialização do capital tem como escopo suprimir as fronteiras geográficas ou as unidades nacionais, que implicaria (por aberração à sua lógica substantiva) ou a formação de um capital único ou a igualização entre todos. Dado o caráter desigual e combinado de seu processo de expansão e integração, a mundialização requer, isto sim, a supressão de todas as barreiras que impeçam o trânsito

---

[1052] *Id*., *ib*., p. 284.

[1053] *Id*., *ib*., p. 214.

entre as unidades nacionais, intensificando um movimento que, longe de disseminar as suas supostas benesses igualmente entre as nações, leva ao extremo as suas próprias contradições. A propósito, destaca Chasin que:

> a internacionalização não assegura nem tem por escopo a igualdade nas relações econômicas das nações. É muito diverso entrar para o circuito mundializado das economias como país produtor e exportador de capitais e artefatos tecnológicos de ponta ou como receptor carente, coberto de dívidas[1054].

Os vínculos assimétricos se repõem tanto entre os blocos quanto no seu interior, isto é, os "blocos, na competição intestina à globalização, são criação de uma espécie de 'nações' maiores e mais fortes, igualmente desiguais entre si". Por conseguinte, a concorrência entre os centros subordinantes assume proporções siderais na mesma medida em que se aprofunda a natureza subordinada dos demais países, cujo destino é ou se reciclarem como receptores das incursões do capital subordinante, isto é, renovarem seu aparato produtivo, "para uma nova fase de acumulação ampliada global"[1055], ou ficarem de fora e perecer.

Eis o destino reservado aos capitais atróficos da América Latina, que só podem almejar a sua reintegração a esse movimento na forma de "coadjuvantes". Daí que uma empreitada (como a da dupla transição) que vise o reordenamento das necessidades sociais, "em torno do capital socialmente controlado"[1056], só teria chances por meio da projeção de um mercado latino-americano, articulada e liderada pelos países mais desenvolvidos – Brasil, Argentina e México. Todos oriundos do desenvolvimento capitalista, pela via colonial, mas dotados de um patrimônio econômico, político e cultural capaz de se configurar como polo de irradiação para os demais países da região, por meio da "desmontagem das relações subordinantes com as economias centrais". Ou seja, segundo Chasin, a primeira transição só teria chances pela formação de um mercado latino americano por esses três países, que, ao desencadearem o reordenamento do seu aparato produtivo e ruptura com as suas relações subordinantes, expressariam "um bloco de pressão no cenário global". Ao encetar a primeira transição esse bloco poderia desencadear uma movimentação tanto no continente latino americano quanto em outras partes do mundo, contribuindo para a reposição da perspectiva da emancipação humana, isto é, segundo Chasin, somente uma intervenção pela lógica do

---

[1054] *Id*., *ib*., p. 285.

[1055] *Id*., *ib*., pp. 286-287.

[1056] *Id*., *ib*., p. 283.

trabalho "consubstancia as transformações imediatamente possíveis e abre estruturalmente para a transição última, que projeta para além do capital"[1057].

9. O descarte de uma confluência *na* esquerda

Mesmo que nenhum dos principais partidos de oposição, que disputavam o pleito em 1989 (PDT, PT e PSDB), expressasse, conforme a análise rigorosa à qual Chasin os submete, uma posição *de* esquerda, mas *na* esquerda, no arco político do capital, no qual vicejava a esquerda nominal de então (que ocupara o campo de espaço que a burguesia do capital atrófico estava impedida de ocupar), estando todos eles, dessa maneira, aquém da perspectiva da dupla transição, ainda, assim, segundo Chasin, esses partidos poderiam se complementar e se potencializar mutuamente, por meio de uma confluência *na* esquerda, ajuntando suas respectivas bases sociais e proposituras, de modo a encetar um processo de discussão e mobilização das massas que poderia descortinar o caminho para a primeira transição. Vale ressaltar que a plataforma expressada por Leonel Brizola[1058] era aquela que mais se aproxima do conteúdo e proposição da primeira transição, por propugnar a ruptura com relações de subordinação imperialistas do Brasil por meio de um reordenamento econômico interno, repondo, portanto, na ordem do dia a contraposição entre evolução nacional e progresso social. Ao contrário dos limites e indefinições dos demais partidos e lideranças na esquerda, Leonel Brizola era, apesar dos seus próprios limites, a expressão mais contundente da crítica à via colonial, pois dada a natureza de sua propositura há muito delineada, mas adaptada às condições nacionais e internacionais, não caíra no ardil politicista de completar o capital pela via política ou na mitificação do partido (na inversão entre instrumento de luta e finalidade politicista). Era, pois, o único que expressava um diagnóstico correto da realidade brasileira, posicionando-se claramente no arco da radicalidade do capital, sem tergiversações ou ambiguidades entre ser de esquerda e estar na esquerda que, conforme destacava Chasin, apenas "desorientam, iludem e entorpecem"[1059].

Assim, ajuntando a propositura de Leonel Brizola (de ruptura tanto com as relações econômicas externas, que sugam os recursos e a capacidade do país, quanto com a estrutura

---

[1057] *Id*., *ib*., p. 219.

[1058] É importante enfatizar que Leonel Brizola foi a voz isolada na esquerda a clamar por uma confluência das forças progressistas na campanha eleitoral de 1989.

[1059] CHASIN. José. "A sucessão na crise e a crise na esquerda", *op. cit*., p. 276.

econômica interna, que reitera essas relações) e a combatividade sindical herdada pelo PT, que, por sua vez, permitiria identificar os beneficiários do progresso social e dar, pois, o esteio de classe à redefinição da questão nacional proposta por Brizola, ter-se-ia uma articulação de conteúdos programáticos e orientações que se potencializariam mutuamente. Ou seja, uma confluência *na* esquerda que, alicerçada por um programa econômico alternativo, poderia colocar na ordem do dia a necessidade tão premente de superar a equação vigente na qual a exclusão do progresso social e a subordinação sustentam e reiteram o capital atrófico. Essa superação só poderia ser uma empreitada das categorias do trabalho, que, no entanto, não poderiam desprezar os setores médios do PDSB, sobretudo quando o imperativo é armar um dispositivo político para vencer o pleito eleitoral[1060]. Chasin ainda insiste que esses partidos isoladamente só poderiam reforçar as suas próprias debilidades e não somente não teriam chances de ganhar o pleito como perderiam definitivamente a possibilidade de encetar um processo de ruptura com a via colonial.

Ocorre que um projeto de transformação na perspectiva do trabalho foi grosseiramente negligenciado pelas oposições brasileiras em todo o curso da reconversão da ditadura militar à institucionalização da autocracia[1061], em decorrência de motivos históricos, debilidades e orientações teóricas[1062], como as teorias da dependência, do autoritarismo e do populismo, que, entre outros efeitos políticos, conduziram, a proposituras politicistas, distributivistas, assim como ao repúdio, especialmente no seio do PT, em 1989, da política de alianças e da figura de Leonel Brizola, tomada como expressão "populista", o que acabou por inviabilizar uma confluência eleitorial *na* esquerda. São equívocos que se tornaram ainda mais gravosos no curso das eleições de 1989, em que era premente uma confluência eleitoral *na* esquerda, ainda no primeiro turno, a fim de impedir a consolidação do espírito de 64 e aproveitar a última chance que se punha para a superação da via colonial. Com a vitória de Fernando Collor, em 1989, se encerra a via colonial de objetivação do capitalismo brasileiro e com ela torna-se ultrapassada a alternativa da dupla transição, que não fora tentada, mas, sim, negligenciada, especialmente por aqueles que deveriam abraçá-la. Vale ressaltar que o encerramento da via colonial de objetivação do capitalismo brasileiro dá-se pela ausência de ruptura com os seus traços estruturais e mais gravosos, de modo que o encerramento da via

[1060] *Id*., *ib*., pp. 237-239.

[1061] *Id*., *ib*., p. 241.

[1062] Chasin refere-se ao quadrúpede teórico formado pelas teorias da dependência, populismo, autoritarismo e marginalidade. A crítica chasiniana a teoria da dependência e do autoritarismo foi rapidamente apresentada na Introdução deste trabalho, na seção que trata do pensamento político de Fernando Henrique Cardoso.

colonial, sem ruptura, por meio, portanto, do aprofundamento da internacionalização subordinada, isto é, subsumido aos imperativos do capital metropolitano e no bojo "do bojo dos novos parâmetros internacionais do sistema de produção e circulação de mercadorias" imprime novas feições à realidade brasileira (resultantes das transformações econômicas e sociais, perseguidas pela presente investigação e esquadrinhadas ao longo dos capítulos deste trabalho). Novas feições essas que carregam, no entanto, caracteres estruturais da rota de objetivação da via colonial do capitalismo brasileiro, (a atrofia do capital subordinado assentada na superexploração da força de trabalho, p.e.) de modo que o encerramento da via colonial não é sinônimo de ruptura ou de supressão de sua herança histórica.

10. Encerramento do processo de objetivação do capitalismo - via colonial

O encerramento da via colonial de objetivação do capitalismo brasileiro ocorre ao final dos anos oitenta, de um lado sob influxos das transformações na realidade mundial e de outro pelo desfecho do processo de transição *pelo alto* (da ditadura militar a autocracia burguesa institucionalizada). Viu-se que a derrocada dos países pós-capitalistas do leste europeu remove um dos últimos obstáculos à mundialização do capital, em direção ao pleno acabamento de sua tendência imanente de expansão e integração dos capitais. Desde o final dos chamados vinte e cinco anos gloriosos de expansão ininterrupta do capital vicejava nos países centrais a crise estrutural de superprodução do capital (contra a qual havia se destravado, a partir da década de setenta, os óbices para as aventuras do capital financeiro, mas insuficientes para a reprodução ampliada do capital metropolitano superproduzido), que exigia, pelo seu impulso inexorável em direção à autoexpansão, ampliar seus espaços de valorização, assim como expandir suas áreas de abastecimento, produção e comercialização. No plano nacional, ocorre a finalização do processo de reconversão da ditadura militar à institucionalização, sob a égide dos agentes determinantes do capital atrófico/subordinado que haviam perpetrado o golpe de 1964 e desencadeado a transição *pelo alto*, precisamente para impedir a sua inflexão. A transição chega a seu termo conferindo vitória àquelas forças pela manutenção de toda a estrutura econômica e autocrática da via colonial, que, em razão dos imperativos postos pela mundialização do capital (assentada essa em novo padrão de desenvolvimento das forças produtivas), carecia se reciclar para se manter como receptor do capital internacional; nada mais natural para aqueles agentes determinantes do capital atrófico que se abrirem novamente para as incursões do capital externo. Nesse sentido, as eleições de 1989 não significaram um mero avanço no plano político institucional, mas o encerramento

de todo um percurso histórico em que se explicitam todos os traços definitivos da via colonial. Ou seja, na finalização da transição *pelo alto* não ocorrera nenhuma reviravolta no comportamento estrutural e politicamente amesquinhado da burguesia brasileira, que, em todos os momentos em que lhe foi apresentada a alternativa de rompimento com a subordinação, sempre optou pela preservação de seus interesses mais imediatos, em comunhão com o grande capital, isto é, sempre optou pela parceria na condição de "vassala" do grande capital externo, em vez de uma equação que rompesse com a subordinação e, pois, respondesse tanto aos seus interesses quanto aos da categoria do trabalho. No curso da campanha presidencial de 1989 se explicita definitivamente que ficaram para trás eventuais resistências e titubeações da burguesia brasileira, apagara-se, pois, qualquer rastro de ilusão autonomista que tenha essa classe eventualmente nutrido.

Sendo a globalização a expressão mais acabada da tendência intrínseca do capital lhe é também irrevogável levar ao extremo a sua lógica do desenvolvimento desigual e combinado, de modo que no processo de acabamento da expansão e integração dos capitais, quer seja entre os blocos econômicos, quer seja em seu interior, se recrudescem os exemplares monopólicos e subordinantes. No interior desse movimento, isto é, sob o influxo da mundialização do capital, ocorre o encerramento da via colonial, que não contou com nenhuma tentativa organizada de superação de sua subordinação – conforme destacou-se a propósito das eleições de 1989 e da perda da última possibilidade histórica para empreender um movimento de ruptura com os traços mais gravosos da via colonial. Tal como etapas anteriores, em que o caráter desigual e combinado do desenvolvimento do capital leva à integralização do capital atrófico (via colonial) a reproduzir, noutro patamar, a sua incompletude/subordinação, o encerramento da via colonial dá-se sob o influxo da mundialização, que inviabiliza definitivamente qualquer rota nacional, e sob o domínio do capital subordinante, de maneira que o encerramento da via colonial é a consolidação de sua incompletude e subalternidade estrutural, isto é, como destaca Chasin, "o *prevalecimento da tendência objetiva mais óbvia e forte*[1063]*"*. Este não fora, entretanto, o cumprimento de um desígnio pré-determinado, como se tivesse sido o único caminho a trilhar no curso da formação do capitalismo brasileiro, ou, como alerta Chasin, em 1989, "a conseqüência de um desenvolvimento causal inamovível".

Ou seja, a decifração do encerramento da via colonial depende do entendimento de todo o processo de entificação do *verdadeiro capital*, isto é, da larga quadra histórica que se

[1063] Grifo nosso.

abre em 1930 e se fecha em 1990, período que nasce sob um duplo desafio, o de desenvolver a industrialização e efetivar a integração social, que aquela deveria atender e que, no entanto, não o faz, como foi evidenciado ao longo deste capítulo.

Conforme a analise chasiniana do fim da via colonial, o desafio de superar a sociedade agrária exportadora, já marcado pelo processo de conciliação com as forças burguesas dessa sociedade, nasce também com o desafio de superar a disjuntiva estrutural da formação social brasileira (entre *evolução nacional* e *progresso social*), de sorte que esta não se origina do processo de industrialização, mas este processo, à medida em que não a resolve, será acompanhado tanto pelo embate entre propostas distintas para a sua efetivação quanto pela perspectiva de progresso social.

Cabe ainda atentar, conforme a análise chasiniana, para o fato de que esse longo período de lutas e enfrentamentos, aberto em 1930, não foi de modo algum monolítico, mas marcado por continuidades e descontinuidades, reais e ideais, assim como por inflexões nesses mesmos planos, o que invalida, por exemplo, a tese de uma "era varguista". De todo modo, é sob a tensão entre os dois pontos do desafio originário, entificação do capitalismo verdadeiro e integralização social, ao longo de um largo período histórico, cheio de vicissitudes, marchas e contramarchas, que emergiram lideranças, partidos, ideias e propostas distintas, tanto no seio das frações burguesas quanto nos demais segmentos sociais. De um lado, as frações burguesas, que, dada a sua atrofia, acabaram rechaçando, inclusive, propostas de sua perspectiva de classe, que a despeito de seus limites e contradições, resultantes em grande parte de sua matriz conciliatória, intentavam transformações econômicas e sociais para o seu próprio desenvolvimento, como atestam, por exemplo, os golpes desfechados contra Getúlio Vargas. O mesmo ocorreu, por exemplo, na resistência empresarial contra a proposta do II PND do general Ernesto Geisel (infinitivamente mais limitada, sob todos os ângulos, quando comparada ao projeto de Vargas, que pretendera empreender uma industrialização autônoma e voltada para as necessidades sociais internas, sem superar, contudo, a conciliação com os setores agrários). De outro, as diferentes propostas que nasceram entre outras categorias sociais que procuraram, em suas diferentes angulações, enfrentar aquele duplo desafio originário, ou enfatizando ou radicalizando a questão da integração social.

A incapacidade das esquerdas organizadas de apreenderem a particularidade da realidade brasileira e o papel que lhes caberia desempenhar, debilidade esta que a estiolam no campo de luta no qual jamais poderiam atuar (o da complementação do capital: econômico ou político), advém dos próprios óbices postos pelo desenvolvimento do capital atrófico que impede a integralização material e subjetiva das categorias do trabalho e do desconhecimento

dessa particularidade pelas próprias esquerdas. Adversidades e debilidades essas reforçadas pela contaminação na esquerda pelas distorções do pensamento marxiano, assim como pela assimilação de teorias originárias da concepção liberal, como as teorias da dependência, do populismo e do autoritarismo e, portanto, do politicitismo, que perpassa todas essas formulações teóricas. Desarmadas, teórica e ideologicamente, impotentes, pois, para enfrentar as mazelas do capital atrófico[1064], as esquerdas brasileiras deram sua contribuição para a vitória da internacionalização subordinada, tendência inscrita na via colonial. Como a análise chasiniana esclarece nos estertores do pleito de 1989, quando já se divisava uma indubitável vitória de Fernando Collor, a consolidação do espírito de 1964, pela via eleitoral, é a "vitória sem peias da internacionalização", esta, entretanto, segue o autor, "não será de modo nenhum a atualização de um *fadário*, a consequência de um desenvolvimento causal inamovível, mas apenas o *prevalecimento da tendência objetiva mais óbvia e forte*[1065], que não terá tido que defrontar um dispositivo capaz de promover, ainda que com grandes dificuldades, uma variação de rota"[1066].

[1064] Essas teorias compõem o corpo teórico da *analítica paulista*: as teorias da dependência, do populismo, do autoritarismo e da marginalidade, que não serão desdobradas no presente capítulo, que se limita às referências a teoria da dependência e do autoritarismo feitas na introdução deste trabalho, especificamente na parte na qual é analisado o pensamento político de Fernando Henrique.

[1065] Grifo nosso.

[1066] CHASIN. José. "A sucessão na crise e a crise na esquerda", *op. cit*., p. 269.

CONCLUSÃO

Como discutido já na introdução deste trabalho[1067], uma nova rodada de acumulação no Brasil, via internacionalização, foi protelada pelo desgoverno Collor, única opção da burguesia brasileira amedrontada com as candidaturas de Leonel Brizola e Lula nas eleições de 1989. Ou seja, os descalabros do curto mandato de Fernando Collor revelaram a natureza da aposta aventureira da burguesia e inviabilizaram, temporariamente, os intentos dessa classe em aprofundar a associação subordinada ao capitalismo internacional.

Em 1994, sob um quadro nacional e internacional diverso do de 1989, as várias frações da burguesia articularam-se em torno da candidatura de FHC, pois essa era, enfim, a alternativa para resolverem os ditames da acumulação capitalista no ciclo de expansão da economia mundial iniciado em princípios dos noventa.

Nesse quadro de irrevogável consolidação da inserção subordinada do país na mundialização do capital, esta já em franco avanço, é compreensível que a plataforma da candidatura de Lula, primando pelo distributivismo, politicismo voluntarista e por um nacionalismo regressivo e limitado ao estatismo e corporativismo[1068], confundindo, ainda, globalização com a propositura neoliberal, *et por cause*, impossibilitada de apreender a nova lógica da realidade mundial e nacional, lançando-se, também, numa crítica inócua ao sucesso do plano real e ao seu mentor, não poderia ser nem uma alternativa ao capital, nem ao trabalho, já que este – num quadro de desfavorabilidade geral exigia uma alternativa de inserção internacional que lhe fosse menos gravosa. Alternativa essa que sequer foi cogitada pelo PT, em 1989, que reitera, em 1994, um discurso duplamente vencido, quer seja como projeto nacional, quer seja como de classe[1069].

Fernando Henrique, por seu turno, coerente com toda a sua produção teórica e atuação política, pondo-se, como sempre, no arco do capital, sem divisar uma propositura de superação do mesmo e brandindo a bandeira da social democracia, ofereceu a alternativa de inserir o país na mundialização do capital. "Lógica de realidade" esta, que, como vimos, vinha acompanhando ou ao menos tentando acompanhar de perto. De todo modo, soube tirar proveito da situação nacional e sabidamente articulou uma aliança necessária ao exercício de

[1067] Especificamente na seção 6, O Condotierre rumo à presidência.

[1068] "sem distinguir entre patrimônio público e mazelas corporativistas", como destacara Chasin, em 1989.

[1069] *Id.* "O poder do real", *op. cit*., p. 299.

poder. Trata-se, cabe lembrar, de uma postulação que sempre ofereceu em toda a sua carreira, uma vez que sempre entendeu que a solução para o desenvolvimento nacional passava necessariamente pela internacionalização da economia, isto é, sempre viu como caminho "possível" para o país sua associação com o capital externo, ainda que sob o primado da "modernização conservadora", que reitera as mazelas sociais do passado. Em outras palavras, jamais divisou uma alternativa ancorada na perspectiva do trabalho; a derrota dos agrupamentos de esquerda e do nacionalismo, em 1964, reforçou essa perspectiva. A aceleração da globalização nos últimos anos (aditada a derrocada do chamado socialismo real) levou-o a descartar inteiramente a problemática emancipatória de suas reflexões. Dessa forma, assiste-se a uma confluência entre a globalização do capital e a própria concepção e perspectiva de Cardoso[1070].

Tal como a globalização foi a saída para a crise do capitalismo mundial, que se processava desde a década de setenta, a inserção do Brasil nesse novo ciclo de expansão mundial, viável pelo sucesso do Plano Real e articulação política em torno de FHC, também foi resolutiva para a crise de acumulação e, pois, para a uma nova fase de acumulação demandada pelas frações burguesas no Brasil, desde o esgotamento do "milagre econômico" (1968-1973).

Trata-se de um momento em que se torna mais evidente a imposição da globalização do capital, ainda que, por diversas razões, não foi apreendida em suas determinações e contradições inexoráveis, como atestam as interpretações politicistas que confundem mundialização do capital com neoliberalismo ou que, ao seccionarem os nexos da produção e reprodução da existência humana, perdem de vista a própria dimensão civilizatória do capital: o nexo entre desenvolvimento das forças produtivas e enriquecimento da natureza humana. Ou seja, se "a determinação da sociabilidade provém das forças produtivas"[1071], a mundialização do capital, impulsionada por um desenvolvimento inaudito das forças produtivas, é algo mais que o simples travejamento de uma etapa do processo de formação do mercado mundial, uma vez que imprime transformações em todos os âmbitos da existência humana[1072]. É certo que, como tendência intrínseca à sociabilidade do capital, detectada e

[1070] Vale lembrar, em que pese um certo realismo na análise cardosiana sobre a globalização esta, como visto vimos na primeira seção do capítulo IV, esteve comprometida por sua concepção politicista, que o levou às raias da apologia à globalização. Como Chasin sintetiza: "as tendências do momento histórico vieram ao encontro das convicções mais atuantes de FHC, de modo que a solvência da questão societária é derivada do encaminhamento resolutivo da problemática da globalização, ambas remetidas à temperança da ação mediadora e corretiva do estado. Nisso residiu a força, a ilusão necessária da campanha" *Id*., *ib*., p. 301.

[1071] *Id*. Ad hominem - Rota e prospectiva de um projeto marxista, *op. cit*., p. 73.

criticada por Marx em meados do século XIX, a efetivação do mercado mundial expressa a universalização da produção e do intercâmbio humanos[1073] que, sob o domínio do capital, universaliza, inexoravelmente, toda sorte de estranhamentos (decorrentes das oposições e contradições existentes entre os homens e suas próprias forças sociais). Contudo, exatamente por isso – pela universalização da produção e das relações entre os homens – a globalização tem potencialidade de recolocar a questão da necessidade da superação do capital e, portanto, do controle dos homens sobre suas próprias forças, isto é, da emancipação humana, mas se a possibilidade objetiva de controle social se inscreve sob a universalização das relações materiais entre os homens, sob uma base inaudita das forças produtivas, as condições subjetivas não estão igualmente postas, portanto, devem ser criadas.

Foi sob a imposição realista da globalização que o Brasil, a partir de 1994, foi compelido à reatualização de suas formas de existência no interior da globalização, isto é, a voltar-se para a modernização do seu aparato produtivo, engatando-se na fase de intensificação da mundialização do capital, processada a partir de novos parâmetros de produção e circulação, ou seja, do novo estágio do desenvolvimento das forças produtivas. Não se trata, convém repetir, como destacou Chasin, à época, de uma "reviravolta na essência das coisas", uma vez que o sistema produtivo brasileiro sempre sobreviveu sob os impulsos dos polos hegemônicos mundiais, contudo, dado o novo patamar de desenvolvimento das forças produtivas da mundialização do capital e do porte e complexidade da economia brasileira, a integração do país ao sistema produtivo mundial exige novos ajustes e regulagens de caráter jurídico. Integração à mundialização, esta com a qual o capitalismo brasileiro chega ao "desfecho imanente que perfaz o seu pleno acabamento"[1074]: o fim da via colonial. Ademais, se a integralização do Brasil à mundialização do capital não significa uma "reviravolta na essência das coisas", essas, entretanto, não são as mesmas, não se põem mais sob o mesmo quadro nacional e internacional que vicejou até então, mas sob a irrevogável mundialização do capital, que as transfiguram e suprime as alternativas que a realidade anterior apresentava. Nesse sentido, vale registro, o arremate preciso da análise chasiniana

---

[1072] Isto é, "não se realiza mais tão somente uma nova etapa de acumulação capitalista, mas, na vigência prolongada da ordem do capital e de suas contradições inerentes, insuprimíveis e radicalizadas, se manifesta uma nova forma de existência humana em todos os seus níveis e compartimentos", *Id.*, *ib*., p. 75.

[1073] Como informa Marx: "é claro que a verdadeira riqueza espiritual do indivíduo depende apenas da riqueza de suas relações reais. É apenas desta que os indivíduos singulares são libertados das diversas limitações nacionais e locais, são postos em contato prático com a produção (inclusive a espiritual) do mundo inteiro e em condições de adquirir a capacidade de desfrute desta multiforme produção do mundo inteiro", *in* MARX, Karl. *A ideologia alemã*, *op*., *cit*, p. 54.

[1074] CHASIN, José. "O poder do real", *op*. *cit*., p. 303.

acerca do encerramento do processo de formação do capitalismo brasileiro de via colonial, desdobrado no último capítulo do presente trabalho:

> Para o bem e para o mal, aqui se fecha e fica para trás um longo ciclo, cujas características dominaram a maior parte do cenário brasileiro neste século. Traços que, reduzidos ao essencial, conferiam ao país o semblante de uma entificação nacional que pelejava para completar sua formação capitalista, mas que reproduzia sempre, apesar da multiplicação das formas de crescimento e diversificação econômicas, a *incompletude de seu capital* e, por consequência, suas peculiares mazelas sociais e políticas. Toda essa problemática perdeu suas âncoras e se transfigurou, no bojo dos novos parâmetros internacionais do sistema de produção e circulação de mercadorias[1075].

Cabe chamar a atenção, sobretudo, quando se tem em vista o imperativo de manter a lucidez para uma prospecção de futuro, para o fato de que o encerramento do processo de formação do capitalismo brasileiro pela via colonial ocorrre no interior de um movimento de inflexão no processo de acumulação ampliada do capital, determinado pelos "novos parâmetros históricos de produção e circulação", isto é no bojo de um movimento de superação de um determinado estágio de produção e circulação do capital[1076] no qual a circulação de mercadorias restringia-se a trocas bilaterais, para a formação de um Mercado único[1077]. Doravante o crescimento do capital depende de sua capacidade de "ocupar nichos na infinitude da malha da produção atualizada" do mercado único. Daí que a necessidade de modernização do capitalismo brasileiro demanda sua integralização (subordinada) no interior da globalização, isto é, ou se insere ou se degenera.

O desfecho do capitalismo brasileiro no interior da mundialização do capital levou à obsolescência das alternativas anteriores, entre elas, a da primeira transição, e enterrou de vez qualquer veleidade de desenvolvimento autônomo, de sorte que empunhar na globalização o nacionalismo, como destacou Chasin, em 1999, "é ser de esquerda às avessas, não se guiar pelas possibilidades reais de futuro, mas a partir de uma lógica esgotada do passado, que no próprio passado se mostrou inviável e impossível"[1078]. A resolução dos problemas do país, ainda que somente circunscrito à reiteração da modernização subordinada, depende, portanto,

---

[1075] *Id*., *ib*., p. 303.

[1076] Isto é de "mercados mais ou menos restritos e cativos, sob a regência das potências centrais", *Id*., *ib*., pp. 303-304.

[1077] Trata-se, no dizer de Chasin, de "intercâmbio comercial elevado ao primado das trocas infinitas e superpostas, sem embaraços de fronteira. De modo que crescer passou a supor a capacidade de ocupar nichos na infinitude da malha de produção atualizada, universo no qual os mercados interno e externo não mais se distinguem: ao capital social global corresponde agora o Mercado Único das trocas elevadas ao paroxismo", *Id*., *ib*., p. 304.

[1078] *Id* Ad hominem - Rota e prospectiva de um projeto marxista, *op. cit*., p. 52.

da sua reinserção internacional, como forma de se atualizar de acordo com os novos parâmetros de produção e circulação, do novo estágio do desenvolvimento das forças produtivas e da nova forma de circulação do capital, posta na esfera do mercado mundial. Em outras palavras, dada a nova dinâmica internacional, a solução dos problemas não se dará mais no interior das formações nacionais, uma vez que estas serão apenas, como ressaltara Chasin, o "latejamento de problemas" e não o universo das resoluções, que só podem ser encaminhadas no âmbito internacional.

As feições que a realidade brasileira assume a partir de sua reinserção internacional foram esquadrinhadas na primeira parte deste trabalho, que explicitou as novas modalidades de investimentos externos no Brasil (IEDs), o perfil dos seus investimentos setoriais, assim como os mecanismos de inovação e de modernização aplicados e ou desencadeados pelo capital externo no país. Viu-se que cerca de 60% do total de investimentos externos diretos recebidos pelo Brasil, entre 1996 e 2002, provocaram de imediato a desnacionalização da economia, uma vez que foram direcionados para a aquisição de empresas locais – com destaque para o setor de serviços, embora a indústria detenha, ainda, o maior peso específico dos IEDs. Destacou-se que os investimentos externos, em todas as suas modalidades, continuaram incidindo negativamente sobre a balança de pagamento do país, porém a sua concentração no setor de serviços, sobretudo nos chamados segmentos *nontradeables*, agrava o problema da balança de pagamentos, já que são investimentos em atividades que não geram divisas ao país. Ou seja, a acumulação de investimentos externos em setores que não são comercializáveis no mercado internacional implica o aumento do passivo externo do país, por conseguinte em aumento do serviço desse passivo, como despesas de lucros, dividendos e empréstimos intercompanhias, de maneira que os investimentos em segmentos *nontradeables* não geram divisas, mas produzem despesas, que são particularmente agravadas nos momentos de queda na entrada líquida de IED e ou de "fuga" de capitais do país.

Por meio da análise desse vetor (IEDs) da inserção internacional da economia brasileira foi possível visualizar o processo de globalização produtiva (desigual e combinado), o padrão subordinado da inserção internacional da economia brasileira, assim como a feição assumida pelo capitalismo brasileiro a partir daí. Com a ruptura com o antigo tripé (estado, capital privado nacional e capital estrangeiro), que sustentara o desenvolvimento brasileiro, prevalece, como núcleo matizador, estruturante e ordenador do capitalismo brasileiro, o capital internacional. Viu-se que os fluxos de investimentos externos no Brasil, tanto das filiais já instaladas no país quanto dos novos investidores que

aportaram nos anos noventa, empreendem e determinam (por meio de investimentos em áreas e setores que lhes interessam e de transações comerciais com o restante da corporação ou com redes às quais se vinculam) as novas engrenagens da economia brasileira com o sistema mundial. De sorte que a inserção internacional da economia brasileira, como de resto o conjunto da América Latina, subordina-se aos desígnios do capital internacional, sob o comando do capital financeiro, conforme vem denunciando, sistematicamente, F. Chesnais.

Ficou demonstrado que, ao contrário das expectativas otimistas do governo Cardoso, o aprofundamento da internacionalização produtiva da economia brasileira repousou num padrão de investimentos e de especialização produtiva que deslocou, ainda mais, para o exterior, o dinamismo e a produção de bens intensivos em tecnologia, de sorte que a retomada dos investimentos externos no Brasil, a partir da década de noventa, não ensejou aumento na taxa de investimentos com irradiação tecnológica, tampouco adveio dos novos ganhos de eficiência, produtividade e competitividade alcançados pelas filiais estrangeiras uma ampliação significativa das suas exportações, a despeito das facilidades de acesso aos seus mercados de origem e aos demais de suas corporações.

A exposição das estratégias de investimentos dos IEDs no Brasil a partir dos anos noventa, permitiu evidenciar o *modus operandis* da nova divisão internacional do trabalho. As filiais estrangeiras continuam não tendo, por razões óbvias (isto é, garantir aos países centrais o monopólio de pesquisa e inovação tecnológica), nenhum interesse por investimentos em direção à formação de um núcleo endógeno de inovação e difusão de inovações. Contudo, em comparação com o período que precede a década de noventa, essas filiais (em função, embora não exclusivamente, do estágio da internacionalização produtiva) tinham uma certa "autonomia" em relação às suas matrizes, doravante passaram a se integrar mais estritamente às redes de produção e de fornecedores mundiais (pertencentes ou vinculadas às suas matrizes), num movimento de terceirização e especialização mundial, que se sustenta cada vez mais num processo de aviltamento da força de trabalho, de sorte que as filiais estrangeiras, cujas atividades produtivas são um dos elos desse movimento, tiveram de redefinir as suas estratégias de investimentos no país, especializando-se em determinados produtos ou partes/componentes, demandando de fornecedores estrangeiros, num fluxo de comércio intragrupo, bens que completam ou que são necessários a sua produção. Por conseguinte, independentemente das especificidades de cada setor produtivo ou do grau e da forma da internacionalização da produção mundial de cada setor (aspectos estes que, em geral, orientam o destino da produção das filiais estrangeiras: mercado interno, regional ou mundial) a hegemonia exercida pelo capital externo, em termos do controle de pesquisa e

inovação, assim como em termos de domínio sobre o mercado interno e regional, é que lhes permite escolher e definir, no contexto de acirramento da concorrência internacional e em conformidade com as estratégias globais de expansão dos grandes conglomerados, o nível de investimentos, os bens que são produzidos e comercializados nos mercados local, regional e mundial, a composição da pauta importadora do país e os fornecedores e regiões que iriam abastecê-los.

A internacionalização produtiva segue sua rota desigual e combinada, espraiando, entre diferentes economias, inovações já prontas ou atividades especializadas em produtos, em geral, menos sofisticados, ou simplesmente empreendendo atividades de montagem de peças e componentes importados. As filiais estrangeiras, para garantirem o domínio do mercado brasileiro como fonte de abastecimento de suas matrizes ou como destino de sua produção, continuam se vinculando à produção de *commodities* naturais e industriais ou à produção de bens de consumo duráveis. Disto resulta que os investimentos externos diretos, durante a década de noventa, reinseriu o país na mesma posição subordinada na divisão internacional do trabalho, como produtor de *commodities* naturais e industriais, exceto de alguns bens de media e alta tecnologia (que não são os setores predominantes no aparato produtivo) e importador dos países centrais de bens intensivos em ciência e tecnologia, mormente daqueles provenientes da chamada terceira revolução tecnológica.

Viu-se que o processo de liberalização e desregulamentação da economia brasileira (em cujo movimento se inscreve a internacionalização produtiva operada pelos grandes fluxos de investimentos externos e pelo conjunto do empresariado brasileiro) conduziu a uma profunda reestruturação da indústria brasileira, aprofundando a dependência estrutural por importações em relação à produção, e a tendência à especialização do aparato produtivo, gerando com isso recorrentes saldos negativos na balança comercial da indústria, que, aliados a outros custos e despesas decorrentes do aprofundamento do capital externo na economia brasileira – tanto na esfera produtiva e comercial quanto no âmbito do sistema financeiro –, também incidiram negativamente sobre a balança de pagamento do país. Isso fez recrudescer a dependência do país por divisas internacionais, que foi mitigada ou artificialmente financiada, em alguns momentos, pelos grandes fluxos de investimentos externos no país, tanto sob a forma de portfólio e outras modalidades correlatas quanto sob a forma de investimentos produtivos. Esse mecanismo de financiamento acabou se estrangulando com o desenrolar das crises asiática e russa e com novo ataque especulativo no ano seguinte, que provocaram grandes evasões de reservas internacionais e precipitaram a desvalorização do real, em princípio de 1999. A partir da crise de 1999, se não havia

inflexão substantiva em relação ao período anterior, ocorreu uma reorientação na política econômica, a fim de ampliar a obtenção de divisas e reduzir as importações, que, na prática, *significaram, entre outros, uma recomposição ou início de recomposição das frações do capital a favor do setor exportador.*

Os mecanismos por meio dos quais se objetiva a inserção internacional da economia brasileira produz inexoravelmente constrangimentos à acumulação interna e à remuneração do capital internacional, sobretudo financeiro, desde o deficit estrutural da balança comercial e os seus efeitos na balança de pagamento do país até os demais deficit provenientes da intensificação do controle externo sobre a estrutura produtiva e financeira do país, que, por sua vez, também incidem sobre a balança de pagamentos. Desse quadro esboçado é possível concluir que os constrangimentos produzidos na década de noventa, se exigiram, especialmente no contexto de estrangulamento das contas externas ao final da década, maiores compromissos do país com o capital internacional, não chegaram a produzir impasses. Ou seja, a partir de 1997, os constrangimentos foram contornados pelo baixo crescimento econômico, pelo aumento do endividamento externo e por um conjunto de medidas que garantiram a continuidade da remuneração do capital, sobretudo externo, entre elas, o recrudescimento da superexploração da força de trabalho, assim como intervenções mais favoráveis ao setor exportador, que, por sua vez, foram potencializadas, finalmente, pela recuperação da economia mundial puxada pela ampliação de demanda por *commodities* agrícolas e industriais, sendo que, em todo esse processo, foram reiterados os mecanismos da conciliação subordinada do capitalismo brasileiro que permitiram a drenagem externa do excedente produzido internamente.

De sorte que a composição e o comportamento dos deficit comerciais (como também os demais problemas decorrentes da internacionalização produtiva e da liberalização financeira, que incidiam negativamente sobre a balança de pagamentos do país) apenas refletem o caráter subordinado da reestruturação produtiva, o padrão de investimentos, a despeito, ou por isso mesmo, das baixas taxas de investimentos, e a natureza da reinserção internacional da economia brasileira, atestando a um só tempo, a consolidação da incompletude do capitalismo brasileiro e a inevitabilidade de constrangimentos que se impuseram à sua reprodução. De modo que as condições externas desfavoráveis da segunda metade da década de noventa precipitaram e intensificaram os constrangimentos estruturais da economia brasileira, no seu novo enlace internacional, em sustentar o crescimento e manter a remuneração do capital financeiro, impondo, como já sucedera em outros momentos da sua trajetória, políticas restritivas, como, por exemplo, as que acompanharam a

desvalorização do real, em 1999, que forçaram um ajuste interno, que implicassem ao mesmo tempo a contenção do crescimento da economia e o redirecionamento de recursos que garantissem a remuneração do capital financeiro internacional.

Procurou-se demonstrar, ao longo da primeira parte deste trabalho, que a especialização produtiva (assim como a perda dos encadeamentos produtivos locais - resultantes do processo de reestrutruação produtiva e inserção internacional da economia brasileira) longe de ser um passo "regressivo" (como se a fase anterior à reinserção internacional da economia brasileira estivesse a caminho da diversificação industrial e da completude) foi a expressão do movimento de reciclagem, própria ao capital atrófico, para se reproduzir como receptor do capital subordinante.

Desse modo, parece-nos que a desarticulação ou a redução dos encadeamentos na cadeia produtiva local dizem respeito à reciclagem do capital atrófico por meio do processo de aprofundamento da internacionalização subordinada e, pois, reinserção internacional da estrutura produtiva (incompleta) na qual se assentava o capitalismo brasileiro. Reciclagem esta necessária, posto que sem ela o capital atrófico brasileiro não se reproduz como receptor para os investimentos internacionais. Tal processo de inserção internacional não somente dispensou a indústria de bens de capital e demais segmentos de maior valor agregado, tal como se configurava antes da abertura, como também (em virtude do novo patamar tecnológico internacional, cujo monopólio e controle são exercidos pelos países centrais, e da nova divisão internacional do trabalho) esses setores foram reduzidos e especializaram-se, como visto, fundamentalmente, na produção de *commodities* ou de bens necessários à sua produção (como máquinas e equipamentos agrícolas e de terraplanagem), assim como em bens menos intensivos em conhecimento e tecnologia. Entrelaçada com esse movimento de reestruturação específico do setor de bens de capital ocorreu a reestruturação nos demais setores produtivos, que completou o processo de reciclagem e regulagens impulsionados e exigidos pela inserção subordinada do capitalismo brasileiro.

Reiteram-se o imediatismo e estreitismo da burguesia brasileira e, pois, a atrofia do capitalismo brasileiro, uma vez que os ganhos de eficiência e produtividade nos diversos setores da economia foram auferidos, de um lado, pela utilização de novas técnicas de gestão e de aviltamento da força de trabalho e, de outro, por um movimento de reestruturação/especialização do conjunto da estrutura produtiva, que não pode ser visto como regressivo, como se interrompesse uma trajetória de desenvolvimento a caminho da sua autossuficiência ou como se as etapas anteriores fossem superiores à atual, embora a consolidação da subordinação do capitalismo brasileiro, no marco da mundialização, tenha, de

fato, levado à proeminência de atividades produtivas de exportação de bens primários e semimanufaturados.

Sugere-se, aqui, que o chamado movimento de especialização regressiva da economia brasileira expressa o próprio processo de inserção da economia brasileira na mundialização do capital, processo esse que consolida (pelo caráter irreversível da internacionalização produtiva vigente, que segue operando de modo desigual e combinado, e pela atualização da estrutura produtiva brasileira) a incapacidade/impossibilidade de autonomização nacional. Ou seja, a mundialização do capital objetiva-se, concentrando nos países centrais a superioridade e o monopólio em termos de pesquisa e desenvolvimento; países esses que controlam as inovações tecnológicas e, não por outra razão, transferem para os demais países (subordinados) somente aquelas atividades industriais menos intensivas em conhecimento[1079], sendo os bens necessários à viabilização de sua produção importados ou dos países centrais ou das redes internacionais de comércio às quais as filiais estrangeiras estão vinculadas, de sorte que estamos diante de um movimento que comprova a internacionalização da produção (globalização produtiva) sob a lógica do desenvolvimento desigual e combinado do capital.

Como ficou demonstrado, as mudanças operadas na década de noventa exteriorizaram, de vez, a viabilização da produção e da modernização do aparato produtivo brasileiro, que são impraticáveis sem a recorrência a importações de produtos e tecnologias controlados pelo capital externo e sem o ingresso constante de divisas internacionais. É certo que alguns setores intensivos em tecnologia e capital foram mantidos no país, mas o foram em sua estreiteza e subalternidade; basta ver o controle externo sobre a produção local de segmentos de máquinas, equipamentos e bens duráveis, cuja especialização e mercados de consumo são definidos conforme as estratégias das corporações internacionais. Dessa forma, tal como no passado, a "modernização" do capitalismo brasileiro, nos anos noventa, foi a reiteração de sua incompletude, isto é, a reciclagem necessária do receptor para as exercitações do capital dominante.

O processo de reestruturação produtiva e de reinserção internacional do capitalismo brasileiro deu proeminência, como se viu, às atividades baseadas em recursos naturais e em mão de obra, reiterando e aprofundando, embora noutro patamar de produção, a tradicional inserção internacional do país como produtor de *commodities* naturais e de bens intermediários menos sofisticados. Ou, conforme a classificação utilizada pela maioria dos

[1079] Como o capítulo I, que tratou do perfil dos investimentos externos diretos mostrou à exaustão.

economistas aludidos no presente trabalho, os segmentos nos quais o Brasil possui "vantagens" no mercado internacional e que compreendem a maioria de suas exportações localizam-se nos setores não industriais e naqueles de baixa e média intensidade tecnológica. No segmento de alta tecnologia, destaca-se apenas o material aeronáutico, posto que todo o restante é deficitário, em que pese, como se viu na seção sobre as exportações brasileiras, a inserção internacional significativa de segmentos de máquinas e equipamentos, mecânicos e elétricos em alguns nichos regionais e internacionais. Ou seja, a reinserção internacional da economia brasileira, com raras exceções, reitera a sua antiga posição na divisão internacional do trabalho como fornecedora de bens de baixo dinamismo no comércio mundial. De sorte que o chamado movimento de especialização regressiva a que se assistiu na década de noventa foi, em essência, expressão determinada do caráter atrófico do capitalismo brasileiro e da lógica desigual e combinada da mundialização do capital. Portanto, o capitalismo brasileiro, por ser incompleto, atrófico e subordinado, como foi amplamente analisado no capítulo V deste trabalho, só pode produzir num padrão inferior a seus congêneres avançados e se especializar naquilo em que as suas forças e potência lhe permitem e as relações de subordinação externas exigem: *commodities* naturais e industriais e alguns segmentos de maior conteúdo tecnológico específicos, restritos face ao conjunto e contrapostos, em todos os casos, às necessidades da maioria da população, que segue sustentando, por meio do aviltamento de sua força de trabalho (salário abaixo do valor da força de trabalho), o processo de acumulação e apropriação externa.

Os principais traços apontados por Coutinho e outros, como característicos de um movimento de especialização "regressiva" expressam, a nosso ver, o processo de reciclagem do aparato produtivo, próprio ao capital atrófico, sem o que este não se reproduz como receptor para as exercitações do capital subordinante. De modo que esse movimento atesta que o encerramento da via colonial de objetivação do capitalismo brasileiro deu-se sem ruptura com uma das tendências mais fortes inscritas em seu processo de constituição: capital incompleto, atrófico e subordinado, cuja viabilização assenta-se na superexploração da força de trabalho. Não se trata de uma suposta repetição da nossa história, mas da reposição, noutro patamar, da trilha na qual se processou o capitalismo brasileiro, que, por diversas razões históricas, incompreensões e equívocos, especialmente daqueles que deveriam desentranhar dessa realidade a alternativa para a sua superação, não foi inflectida ao longo do seu processo de formação.

Viu-se, na primeira parte deste trabalho, que autores como Laplane e Sarti avaliam que o Brasil, dada a orientação macroeconômica, não soube aproveitar suas "vantagens de

custos advindas da disponibilidade de recursos naturais e mão de obra barata"[1080] e forjar uma política de desenvolvimento e inovação, razão pela qual acabou reduzindo a sua participação na produção industrial entre 1993 e 2003. Todavia, o que para esses autores são eventuais "vantagens" advindas da nova divisão internacional do trabalho, esta, para outros analistas, como Ruy Mauro Marini, é profundamente excludente – posto que, em decorrência do novo patamar tecnológico e do acirramento da concorrência no mercado mundial, a nova divisão internacional do trabalho assenta-se na busca pelos capitalistas da maximização da massa de trabalho "ao menor custo que possa representar", valendo para tanto de mecanismos como *terceirização* e *flexibilização,* que não apenas impõem condições precárias no ambiente de trabalho como incidem negativamente sobre os salários e a jornada laborial em termos de duração e intensidade, até a redução pura e simples dos salários, "sem respeitar o valor real da força de trabalho". De modo que, conforme a interpretação de Marini, em 1995, a utilização da superexploração do trabalho[1081] deixa de ser uma característica exclusiva dos países dependentes e se generaliza por todo o sistema, fazendo recrudescer a exclusão dos primeiros, já que a nova divisão do trabalho impele os países dependentes a um movimento de "regressão". Assim, a travessia do capital atrófico na mundialização do capital atualiza as suas formas de existência, sob uma dinâmica que continua sendo sustentada pela superexploração do trabalho, que, por sua vez, deixa de ser um traço típico de países como o Brasil, ao se generalizar como dispositivo necessário do novo patamar de desenvolvimento das forças produtivas, sob o domínio da lógica do capital mundializado[1082]. A consolidação, pois, dos traços estruturais e contraditórios do capital atrófico se explicita pela reprodução de um aparato produtivo e das suas relações externas subordinadas, que seguem apartadas e contrapostas às necessidades básicas da classe trabalhadora.

Procurou-se demonstrar ao longo deste trabalho o caráter determinado da política e de suas limitações e contradições. Nesse sentido, viu-se que a política externa brasileira adotada pelo governo Cardoso e seguida pelo governo Lula é a política do caminho de inserção internacional escolhido pela burguesia brasileira, condizente com o pensamento político de Cardoso e que o governo que o sucedeu não pretendeu inflectir.

[1080] LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando, "Prometeu acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI", *op*., *cit.,* p. 316.

[1081] Questão tratada pelo autor, especialmente na seção "A lei do valor numa economia globalizada", *in* MARINI, Ruy Mauro. Processos e tendências da globalização, *op*. *cit.,* pp. 284-291.

[1082] *Id*., *ib*.

Especificamente no capítulo IV deste trabalho foi evidenciado que a política externa do governo Cardoso cumpriu duas funções básicas condizentes com as bases sociais do estado brasileiro. A primeira foi a de garantir a inserção internacional do capitalismo brasileiro, projetando entre chefes de estado e nos diversos foros internacionais as "credenciais brasileiras", isto é, as reformas e ajustes que o país vinha fazendo internamente, que o tornava atraente e confiável aos investidores internacionais. Passos esses importantes para garantir a reciclagem e, pois, sobrevivência do capital atrófico no interior da mundialização do capital, que não se configuraram uma "reviravolta da essência das coisas", já que o capitalismo brasileiro sempre viveu e sobreviveu sob os empuxos do capital internacional. A segunda tarefa desempenhada pela política externa foi a de, utilizando-se de todo o seu aparato burocrático e técnico, conduzir os ajustes internacionais na intensidade e conformação desejados pelas suas bases sociais. Ou seja, encetado o processo de liberalização e desregulamentação da economia brasileira, acompanhado pelos ajustes jurídicos e institucionais correlatos, tanto internos quanto externos, impunha-se tanto a acomodação interna, com toda sorte de conflitos e resistências próprios ao caráter "compósito" prevalecente da burguesia brasileira[1083], quanto a preservação dos espaços de valorização e rentabilidade de cada fração burguesa. De sorte que o Estado, que é o estado do conjunto da burguesia, deve por ela zelar e resistir às pressões externas, e mesmo internas, por uma nova onda de liberalização e internacionalização da economia brasileira. Eis o que a política externa do governo Cardoso procurou fazer, ao conduzir as negociações no âmbito da Alca e nos demais processos de negociação, isto é, não ceder mais um passo, além do que já fora dado, ao menos, até 1995, enquanto pelejava pela quebra dos mecanismos protecionistas que obstavam o acesso no mercado internacional das exportações brasileiras.

De certo que o otimismo de Cardoso em relação às transformações internacionais o levara a esperar por um processo de modernização, desenvolvimento e inserção internacional do Brasil muito acima do que efetivamente ocorreu. A expectativa de que os investimentos externos ensejassem a internalização de tecnologia, ampliasse a capacidade produtiva do país

[1083] Expressão cunhada por Florestan Fernandes, que, a propósito do exame do caráter conciliador e mundancista da chamada Nova República, explica os impasses desse momento a partir de suas determinações estruturais que concernem à particularidade da "hegemonia burguesa" no Brasil: "Não existe nenhum setor da burguesia bastante forte para comandar os demais, para se tornar uma espécie de ábitro decisivo da situação. Uma impotência das partes engendraria uma impotência coletiva. Se existisse uma burgeusia industrial e financeira bastante forte... Ora, ela existe hoje e as cosias não mudaram de figura. O que ocorre é que a burguesia industrial e financeira é compósita, possui uma costela nacional e outra internacional. Não existe unidade na cabeça da burguesia industrial e financeira porque não existe unidade em seu corpo e em seus processos vitais". FERNANDES, Florestan. *Nova República?* Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1985, p. 66.

e o inserisse nos mercados internacionais foi rapidamente contraditada pela natureza dos investimentos externos diretos no país.

A inserção internacional subordinada do país e a lógica desigual e combinada da mundialização do capital determinaram, de antemão, a margem de manobra da política externa brasileira. A expansão da mundialização do capital, comandada pelo capital superproduzido, isto é pelos países centrais, impõe uma liberalização em todos os âmbitos para assegurar às grandes potências os espaços de fontes de matérias-primas e de investimentos, de modo que o processo de liberalização multilateral, conduzido pelo GATT e depois pela OMC, é conduzido por negociações em que os países centrais levam a melhor na abertura de mercados na periferia que atendam a sua demanda, enquanto protegem os seus próprios mercados, por meio de barreiras tarifárias e não tarifárias e subsídios que obstam as exportações de economias subordinadas como a brasileira, de modo que a própria posição subordinada que esta desempenha na divisão internacional do trabalho a leva, inelutavelmente, a subordinar-se à hegemonia dos países centrais nos processos de negociações multilaterais.

Dessa forma, o poder de barganha restrito e subordinado de países como o Brasil nesses processos de negociações multilaterais não decorre de um problema institucional ou de limites institucionais, pois, ao contrário de instituições como FMI e Banco Mundial[1084], as regras vigentes na OMC (em que cada país membro tem direito a voto e as decisões são tomadas por consenso) são formalmente "democráticas". No entanto, as negociações que são travadas no seu interior não se dão, de fato, entre iguais, independentemente de serem conduzidas pelos ministros do comércio a porta fechadas ou abertas. Evidentemente que o exercício da hegemonia dos países centrais, mormente dos Estados Unidos, não é destituído de conflitos e contradições no marco da mundialização do capital e, portanto, da intensificação da concorrência entre os capitais, de modo que a idéia de uma "governança global" ou, como propugnou Cardoso, uma democratização dos "processos decisórios, que reflitam as novas realidades"[1085] nos parece uma ficção, nada ingênua, dada a sua natureza politicista e, portanto, subsumida ao capital.

[1084] Instituições erigidas não para asseguraram a "estabilidade" econômica ou garantir o crescimento, senão para garantir a estabilidade necessária à hegemonia das grandes potenciais, portanto, para servi-las, de sorte que a estrutura jurídica é aquela adequada à hegemonia dos países centrais.

[1085]Grifo nosso. Discurso proferido nos Estados Unidos. Ou, como foi registrado acima, "um novo sistema internacional, mais democrático e guiado por regras multilateralmente acordadas" *Id.* "Política externa: a opção universalista", *op. cit.*, p. 235.

Como ressaltado por Chasin, o imperativo para os capitais na globalização, em direção à formação do mercado único, é cada vez mais ocupar nichos no Mercado mundial (no âmbito das "trocas infinitas e supepostas"), dinâmica esta na qual o capital atrófico como o brasileiro não pode almejar nada além de simples coadjuvante desse processo. De modo que obter vantagens, em qualidade e grandezas em graus e níveis diversos, na dinâmica da economia mundial, depende antes das condições econômicas e políticas com as quais cada país ou bloco apresenta-se na arena internacional, de sorte que as equações políticas e institucionais são determinadas por essas questões de fundo, ainda que sejam mediadas pela correlação de forças internacionais. Por conseguinte, a evocação do princípio do multilateralismo, embora legítimo e necessário, sobretudo, para os países da periferia do sistema capitalista, a sua efetivação, como vem demonstrando, não assegura um concerto mundial que atenda efetivamente às necessidades da periferia. De modo que a idéia de uma "governança global" é impossível sob a lógica e domínio do capital.

Assim, em conformidade com as assertivas marxianas expostas especialmente na seção "Determinação social da politicidade", na parte introdutória deste trabalho, o estado continua a ser um poder estranho e contraditório em relação à sociedade civil, mas não apartado desta, o que não significa a impossibilidade de ações políticas resolutivas para o capital. Significa que a globalização do capital explicita, mais que qualquer fase anterior, o caráter determinado da política, uma vez que quanto mais se intensifica a globalização do capital menos ela depende da interferência do estado para se viabilizar[1086]. Ainda que da globalização em curso possam emirjam novas contradições, ainda que se assista à reprodução em escala planetária das formas estranhadas da existência humana, ainda que a política pareça crescer – dada a proeminência da política externa e dos arranjos internacionais – o caráter determinado da política não somente não desaparece como se explicita ainda mais a natureza do poder político: a sua natureza ontonegativa e a sua impotência na resolução dos problemas humano societários, para engendrar a autodeterminação do homem.

[1086] CHASIN, José. Ad hominem - Rota e prospectiva de um projeto marxista, *op. cit*., p.44.

FONTES DE PESQUISA

Discursos da diplomacia do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002):
Palavra do presidente. Presidência da República, Biblioteca da Presidência da República. Brasília, 2002.
Ministério das Relações Exteriores.
Presidência da República. *Mensagem da Presidência da República ao Congresso Nacional*, 1995-2002.
Ministério das Relações exteriores. Resenha de política exterior do Brasil. Brasília. Ministério das Relações Exteriores.
CARDOSO, Fernando Henrique. Discursos proferidos no Senado e publicados no Diário do Congresso Nacional, em 29/01/88; 28/06/89; 29//06/89; 10/08/90; 19/03/91; 5/9/91; 30/10/91; 29/11/91.
_____. Discurso de despedida do Senado, publicado no Diário do Congresso Nacional, 15/12/94.
_____. Discurso de Posse do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, no Congresso Nacional - Brasília, 1º de janeiro de 1995, *in* OLIVEIRA, Miguel Darcy. (org.) *Discursos selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso*. Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2009.
_____. "A nova esquerda", (Discurso proferido na cerimônia de outorga do título de Doutor "Honoris Causa", pela Faculdade de Economia, da Universidade de Coimbra, Portugal, 21 de julho de 1995), *in* CARDOSO, Fernando Henrique e outros. *A utopia viável: trajetória intelectual de Fernando Henrique Cardoso.* Brasília, Presidência da república, 1995.
_____. "A utopia viável" (Discurso proferido na cerimônia de outorga do título de Doutor "Honoris Causa", pela Faculdade de Economia, da Universidade do Porto. Portugal, 22 de julho de 1995), *in* CARDOSO, Fernando Henrique e outros. *A utopia viável: trajetória intelectual de Fernando Henrique Cardoso.* Brasília, Presidência da república 1995.
_____. "A nova agenda sociológica da América Latina", (Discurso proferido na cerimônia de outorga do título de Doutor "Honoris Causa", pela Faculdade de Ciências Econômicas e Sociais, da Universidade Central da Venezuela, em 6 de julho de 1995) , *in* CARDOSO, Fernando Henrique e outros. *A utopia viável: trajetória intelectual de Fernando Henrique Cardoso.* Brasília, Presidência da república 1995.

_____. Desenvolvimento: o mais político dos temas econômicos. *Revista de Economia Política*, v. 15, n. 4, out./dez. 1995, p. 152. (Conferência pronunciada em Washington, em 05/1995).

_____. "O mundo do após-Guerra Fria: dilemas e perspectivas", discurso proferido no *Council on Foreign Relations*, Nova York, EUA, 19 de abril de 1995, p. 359. Disponível em: *Palavra do Presidente*, 1 semestre de 1995, Biblioteca Presidência da República, http://www.biblioteca.presidencia.gov.br.

_____. "Consequências Sociais da Globalização". (Conferência no Indian International Centre, Nova Delhi, Índia, 24 de janeiro de 1996). Brasília. *Palavra do Presidente*, 1 semestre 1996.

_____. "O impacto da globalização nos países em desenvolvimento", conferência pronunciada no Colégio do México, em 20/02/1996, *in* OLIVEIRA, Miguel Darcy. (org.) *Discursos selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso*. Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2009.

_____. Globalização e Política Internacional. *Política Comparada*, Ano1, 1(1): 67-80, jan.-abr. 1997. (Conferência proferida em Johannesburgo, África do Sul, em 27/11/96).

_____. Discurso na abertura da III Reunião de Cúpula das Américas Québec, Canadá, 20 de abril de 2001, OLIVEIRA, Miguel Darcy. (org.) *Discursos selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso*. Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2009.

_____. Palestra por ocasião de visita oficial à Polônia http://www.psdbh.psdb.org.br/?p=50375

_____. Palestra no Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri). Rio de janeiro, 14 de setembro de 2000, *in* CARDOSO, Fernando Henrique. O Brasil em transformação e o contexto internacional. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Número 87, 2° semestre de 2000, Brasília, Ministério das Relações Exteriores.

_____. Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, em Sessão Solene na Assembleia Nacional da República da França. Paris, 30 de outubro de 2001, *in* OLIVEIRA, Miguel Darcy. (org.) *Discursos selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso*. Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2009.

LAFER, Celso. *Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira 2001-2002*. Brasília, Funag/Ipri, 2003, 2 vol.

LAMPREIA. Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro, Lacerda, 1999.
SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe. Discurso proferido em 4 de janeiro de 1999. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/1999/01/04/discurso-do-embaixador-luiz-felipe-lampreia

Entrevistas com Fernando Henrique Cardoso:

Perspectivas – ideias e atuação política. GRAEFF, Eduardo P. (org.). Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.
CARDOSO, Fernando Henrique. *Primeiro Limpar o Entulho Autoritário*. Entrevista a Lorenço Dantas Mota. Brasília, 1985 (originalmente, *O Estado de São Paulo*, 27/01/1985).
Entrevista a *Veja*, em 20/05/92.
Entrevista de Fernando Henrique Cardoso concedida ao Caderno Mais!, *Folha de S. Paulo*, 13/10/96.
Estamos reorganizando o capitalismo brasileiro. Entrevista de Fernando Henrique Cardoso com Brasilio Sallum Jr.. *Lua Nova*. São Paulo, n. 39, 1997.
Em entrevista a *Veja*, em 10/09/97.
TOLEDO, Roberto Pompeu de. O presidente segundo o sociólogo. São Paulo, Cia das Letras, 1998.
O pensamento global de FHC. *Revista República*, ano 4, n. 40, fev. 2000. Entrevista concedida a Jorge Caldeira, Luiz Felipe D'Ávila e Reinaldo Azevedo.
Entrevista à *Folha de S. Paulo*, 19/12/02, Caderno Brasil, p. A11.

Discursos da diplomacia do governo Luiz Inácio Lula da Silva:

Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em visita à Finlândia, em setembro de 2007, notiscias.uol.com.br/ultnot/economia/2007/09/10, e durante Fórum econômico mundial, em Davos, em 2007, in www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso.

AMORIM, Celso. Discurso por ocasião da transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. Brasília, 1º de janeiro de 2003. Disponível em: http:www.braseuropa.be/TransmissaodecargoAmorim. Br.

Entrevista com o ministro Celso Amorim: "Agora vamos buscar os tigres asiáticos", *Istoé*, 27/11/2006, *apud* www.mre.gov.br.

GUIMARAES, Samuel Pinheiro Guimarães. Discurso por ocasião da transmissão do Cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_ISCURSO=2038.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. A ONU e a nova ordem mundial. *Estudos Avançados*. São Paulo, vol.9, n. 25, set./dez. 1995.

_____. "Ativismo inconseqüente", *in Plenarium*. Brasília, 2005.

_____. "A Alca na política externa brasileira", *in* ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon; SEITENFUS, Ricardo; NABUCO DE CASTRO, Sergio Henrique. *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, vol. 1, 2006.

ALEM, Ana Claudia; PESSOA, Ronaldo Martins. O setor de bens de capital e o desenvolvimento econômico: quais são os desafios? *BNDES Setorial*. Rio de Janeiro, n. 22, p. 71-88, set. 2005.

ALMEIDA, Paulo Roberto. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista brasileira de política internacional*. Brasília, vol.47, n.1., 2004.

_____. Uma nova 'arquitetura' diplomática? – Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006). *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, vol. 49, nº 1, 2006.

_____. América do Sul: rumo à desintegração política e à fragmentação? *Carta Internacional*. São Paulo, julho de 2006 - Vol. 1, N. 2.

_____. A diplomacia do governo Lula em seu primeiro mandato: um balanço e algumas perspectivas. *Carta Internacional*. São Paulo, março, 2007.

ALTEMANI. Henrique. *Política Externa Brasileira*. São Paulo, Saraiva, 2005.

_____. "Brasil e China: uma nova aliança não escrita? *in Revista brasileira de política internacional*. Brasília, 53 (2): 88-106, 2010.

AMITRANO, Claudio Roberto. "O modelo de crescimento da economia brasileira no período recente: condicionantes, características e limites", *in* CARNEIRO, Ricardo (org). *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*. São Paulo, Unesp, 2006.

AMORIM, Celso. "A inserção global do Brasil", *in* DOS REIS VELOSO, J. P. *Governo Lula, novas prioridades e desenvolvimento sustentado*. Rio de Janeiro, José Olympio, 2003.

_____. "Conceitos e estratégias da diplomacia do governo Lula", 2004. www.itamaraty.gov.br/.../artigo-conceitos-e-estrategias-da-diplomacia.

_____. "A política externa do governo Lula: os dois primeiros anos", *in Análise de conjuntura*, OPSA, n. 4, março de 2005.

_____. "Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula". Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/artigo-conceitos-e-estrategias-da-diplomaciado/?searchterm=conceitos%20e%20estrat%C3%A9gias%20da%20diplomac

ANTUNES, Ricardo. *Classe operária, sindicatos e partido no Brasil*. São Paulo, Cortez/Ensaio, 1988.

ARBIX, Glauco; COMIN, Alvaro; Zilbovicius, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo. (orgs.), *Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois*. Introdução. São Paulo, Unesp, 2002.

AYERBE, Luis Fernando. *Neoliberalismo e política externa na América Latina: uma análise a partir da experiência Argentina recente*. São Paulo, Unesp, 1998.

_____. Governos de esquerda na América Latina e a perspectiva da política externa dos EUA. *Perspectivas*. Revista de ciências sociais. São Paulo, Unesp, V. 33, jan-jun. 2008.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. A crise da Argentina e os objetivos dos Estados Unidos. *Revista Espaço Acadêmico.* Maringá. Ano II, n. 5, Agosto, 2002.

_____. "O Brasil e a América do Sul", *in* ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antonio Carlos. (Orgs.) *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo, Saraiva, vol.1, 2006.

_____. Política exterior do Brasil: de FHC a Lula. *Revista Espaço Acadêmico*. Maringá. n.49, junho/2005.

_____. O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior. *Revista Espaço Acadêmico*, Maringá. nº 91, dezembro de 2008.

BARROS, José Roberto Mendonça de; GOLDENSTEIN, Lídia. Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro. *Revista de Economia Política*, v. 17, n. 2(66), p.11-31, mar. 1997.

_____. "Economia competitiva, solução para a vulnerabilidade", *in* REIS VELLOSO, João Paulo, (coord.) *O Brasil e o Mundo no limiar do novo século*. Rio de Janeiro, Olympio, 1998.

BATISTA, Jorge Chami. O BNDES e o desenvolvimento brasileiro, 1952-2002. *Estudos e Pesquisas*, n. 39. Seminário especial: 50 anos de desenvolvimento: o papel do BNDES e do

Banco Nordeste (1952/2002), 2002. Disponível em: http://www.forumnacional.org.br/sec.php?s=620&i=pt&cod=A0309.

BATISTA Jr., Paulo Nogueira. A vulnerabilidade externa da economia brasileira. *Estudos Avançados*. São Paulo, vol. 16., n. 45, maio/agosto, 2002.

_____. Brasil, Argentina e América do Sul. *Estudos Avançados*. São Paulo, vol.19 no.55, Sept./Dec. 2005.

_____. A América do sul em movimento. *Revista de Economia Política*. São Paulo, vol. 28, nº 2 (110), pp. 226-238 abril-junho/2008.

BIELSCHOVSKY, Ricardo; STUMPO, Giovanni "A internacionalização da indústria brasileira: números e reflexões depois de alguns anos de abertura", *in O Brasil e a economia global*. Rio de Janeiro, Campus, 1996.

BIONDI. Aloysio. *O Brasil privatizado, um balanço do desmonte do estado.* São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

BRAGA, José C. S.; PRATES, Daniela. Todos os bancos do presidente. *Revista praga*. Estudos marxistas. São Paulo, n. 6, 1998.

BRITO, Gustavo. "Abertura comercial e coeficiente de conteúdo importado na industria", *in* LAPLANE, Mariano; COUTINHO, Luciano; HIRATUKA, Celio (orgs.) *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*. São Paulo, Unesp/Unicamp, 2003.

CAFÉ, Sonia Lebre e outros. Notas preliminares sobre o desempenho competitivo da indústria de bens de capital brasileira no período recente. *BNDES Setorial*. Rio de Janeiro, n. 20, 2004.

CAMARGO, Sônia. Mercosul? Crise de crescimento ou crise terminal? *Lua nova*. São Paulo, 68, 2006.

CANO, Wilson. "Política industrial do governo Lula", *in Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro, Garamond, 2010. (vários autores).

CANUTO, Otaviano; XAVIER, Clésio L. Padrões de especialização e competitividade no comércio exterior brasileiro: uma análise estrutural-diferencial. *Texto para Discussão*, nº 86. IE/UNICAMP, Campinas, out., 1999.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. "Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo Lula" , *in Os anos Lula; contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro, Garamond, 2010.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Mudanças sociais na América Latina.* São Paulo, Difel, 1969.

_____. *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil.* São Paulo, Difel, 1972.

_____. *Jornal Opinião*, 26/08/1974.

_____. A*utoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

_____. *O modelo político brasileiro* e outros ensaios. 3 ed. São Paulo, Difel, 1977.

_____. Estado capitalista e marxismo. *Estudos Cebrap*, n. 21, jul./set. 1977.

_____. Estado y proceso político en América Latina: post scriptum a dependencia y Desarrollo en América Latina. *Revista Mexicana de Sociologia*, v. 39, n. 2, abr./jun. 1977.

_____. "O estado na América Latina", *in* PINHEIRO, Paulo Sérgio Pinheiro (coord.). *O estado na América Latina*. Rio de Janeiro/São Paulo, Paz e Terra/Cedec, 1977.

_____. Quels styles de développement? *Études*, n. 346, jan./jun. 1977.

_____. A questão dos partidos. *Contexto*, n. 5, São Paulo, mar. 1978.

_____. *Democracia para mudar*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

_____. Interdependência e desenvolvimento. *Cadernos de Opinião*, n. 15, dez./ago. 1979/1980.

_____. The surprises of development in Latin America. *IFDA Dossier*, n. 16, mar./apr. 1980.

_____. La democracia en las sociedades contemporâneas. *Nueva sociedad*, n. 55, jul/ago. 1981.

_____. *Perspectivas – ideias e atuação política*. GRAEFF, Eduardo P. (org.). Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.

_____. Primeiro Limpar o Entulho Autoritário, por Lorenço Dantas Mota, *O Estado de São Paulo*, 27/01/1985.

_____. A agenda da transição. *Lua Nova*, v. 2, n. 7, 1985.

_____. “O Congresso nacional e desenvolvimento econômico”, *in* REIS VELLOSO. (coord.) *Modernização política e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1990 (I Fórum Nacional, 1988).

_____. “Congresso, desenvolvimento e democracia: perspectivas e ação imediata”, *in* REIS VELLOSO, João Paulo (coord.). *As perspectivas do Brasil e o novo governo.* São Paulo, Nobel, 1990.

_____. Desafios da social-democracia na América Latina. *Novos Estudos*, Cebrap, n. 28, out., São Paulo, 1990.

_____. “Produção com liberdade”, *in Comunicações e artes em tempo de mudança – Brasil, 1966-1991*. São Paulo, ECA / SESC, 1991.

_____.“Reflexões sobre o Brasil e o Fórum hoje”, *in Visões do Brasil*. São Paulo, Nobel, 1992.

_____.“Caminhos para o novo milênio”, conferência proferida na abertura do encontro organizado pela Associação para o Desenvolvimento Econômico e Social, em 14/11/1990, *in SEDES*, Lisboa, 1990.

_____. “Diversos caminos, distintos paises”, *in* CALDERÓN, Fernando; DOS SANTOS, Mario R. *Hacía un nuevo orden estatal en América Latina*. Chile, Fondo de Cultura Económica, 1991.

_____. “Alternativas econômicas para a América Latina”, *in* CARDOSO, Fernando Henrique. *As idéias e seu lugar*: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento. Petrópolis: Vozes, 1993.

_____. “Brasil-Estados Unidos: maturidade do relacionamento”, *in Política externa em tempos de mudança: a gestão do Ministro Fernando Henrique Cardoso no Itamaraty*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 1994.

_____. “Política externa: a opção universalista”, *Política externa em tempos de mudanças*: *a gestão do ministro Fernando Henrique Cardoso no Itamaraty*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 1994.

_____. “Agenda para o século XXI” (artigo), *in* CARDOSO, Fernando Henrique e outros. *A utopia viável: trajetória intelectual de Fernando Henrique Cardoso.* Brasília, Presidência da república, 1995.

_____. In praise of the art of politics. *Journal of democracy,* v. 7, n. 3, jul. 1996.

_____. "Relações norte-sul no contexto atual: uma nova dependência?" *in* BAUMANN, Renato. *O Brasil e a economia global*. Rio de Janeiro, Campus, 1996.

_____. Notas sobre a reforma do Estado. *Novos Estudos*. São Paulo, Cebrap, n. 50, mar. 1998.

_____. *A arte da política: a história que vivi*. Civilização brasileira. Rio de Janeiro, 2006.

_____. Caminhos novos? Reflexões sobre alguns desafios da globalização. *Revista Pensamento Ibero-americano*. Madrid, nº 1, 2 sem, 2007.

_____; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Ensaio de interpretação sociológica. 7 ed. Rio de Janeiro, LTC, 1970.

_____; SOARES, Mário. *O Mundo em Português*: um diálogo. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1998.

CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX*. São Paulo, Unesp, 2002.

_____. Globalização produtiva e estratégias empresariais. *Texto para Discussão*, nº 132, IE/UNICAMP. Campinas, ago. 2007.

_____. Globalização e integração regional. *Cadernos do desenvolvimento*, vol 3(5), CECON, Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, dezembro de 2008.

_____. Impasses do desenvolvimento brasileiro: a questão produtiva. *Texto para Discussão*, nº 153. IE/UNICAMP. Campinas, nov. 2008.

_____. Commodities, choques externos e crescimento: reflexões sobre a América Latina, *Cepal*, División de Desarrollo Económico, Santiago, enero de 2012.

CERVO, Amado Luiz. *Relações internacionais na América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília, Instituto brasileiro de relações internacionais, 2001.

_____. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. *Revista brasileira de política internacional.* Brasília, jan.junho, ano/vol.45, número 001, 2002.

_____. "A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1990-2005)", *in* ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antonio Carlos. (Orgs.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo, Saraiva, vol.1, 2006.

_____. Integração na América do Sul depende do Brasil. *Meridiano.* Brasília, 47 (UnB), v. 96, p. 3-4, 2008.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2002.

CHASIN, José. Marx - Da razão do mundo ao mundo sem razão. *Marx hoje, Cadernos Ensaio 1*. São Paulo, Ensaio, 1987.

_____. "Marx – estatuto ontológico e resolução metodológica", *in* TEIXEIRA, Francisco J. Soares. *Pensando com Mar*x. São Paulo, Ensaio, 1995.

_____. Ad hominem - Rota e prospectiva de um projeto marxista. *Ensaios Ad hominem*. Tomo I. Santo André, Ad Hominem, 1999.

_____. *Integralismo de Plínio Salgado – forma de regressividade no capitalismo hiper-tardio.* Ad Hominem/UMA. São Paulo, 1999, 2º edição.

_____. *A miséria brasileira*: *1964-1994: do golpe militar à crise social*. Santo André. Estudos e edições Ad Hominem, 2000.

_____. Sobre o conceito de totalitarismo. *Ad Hominem*, n. I, tomo III. São Paulo, Ad hominem, 2000.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo, Xamã, 1996.

_____. (org.). *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo, Xamã, 1998.

_____. A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações. *Economia e Sociedade*. Campinas, v. 11, n. 1 (18), p. 1-44, jan./jun. 2002.

_____. *Uma nova fase do capitalismo?*. São Paulo, Xamã, 2003.

_____. *Mundialização: o capital financeiro no comando*. Disponível em: http://revistaoutubro.com.br/edicoes/05/out5_02.pdf.

COGGIOLA, Osvaldo. *Jornal da Usp*, julho de 2006. Disponível em: www.usp.br/jorusp/arquivo/2006/

COIMBRA, Márcio. *Diplomacia presidencial.* Universo Jurídico, mai/2002. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/aj/cron0236.htm.

COLLIER, David. (org.) *O novo autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

COTRIM, Ivan. *Capitalismo dependente em Fernando Henrique Cardoso*, dissertação de mestrado, Unicamp, 2001.

COUTINHO, Carlos Nelson. *A democracia como valor universal.* São Paulo, Livraria Ed. Ciências humanas, 1980.

COUTINHO, Luciano. "A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização", *in* REIS VELLOSO, João Paulo dos Reis. *Desafios de um país em transformação*. José Olympio. Rio de Janeiro, 1997.

_____. "O investimento direto no exterior como alavanca dinamizadora da economia brasileira", *in* GIAMBIAGI, Fábio. (org.) *O Brasil globalizado*. Rio de Janeiro, Campus/ Elsevier, 2008.

COUTINHO, Luciano; HIRATUKA, Celio; SABBATINI, Rodrigo. "Desafio da construção de uma inserção externa dinamizadora", Rio de Janeiro: UFRJ, 2003. Disponível em: www.ie.urrj.br.

DANESE, Sergio. *A escola da liderança: ensaios sobre a política externa e a inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro. São Paulo, Record.

DE NEGRI, Fernanda. "Empresas estrangeiras na indústria brasileira: caracterísitcas e impactos sobre o comércio exterior", *in* LAPLANE, Mariano; COUTINHO, Luciano; HIRATUKA, Celio (orgs.) *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*. São Paulo, Unesp/Unicamp, 2003.

DINIZ, Eli. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais*. Rio de Janeiro, FVG, 2000.

_____. *Empresário, Estado e Democracia: continuidade e mudança entre os governos Fernando Henrique e Lula*, 2005. Disponível em: http://neic.iesp.uerj.br/artigos.html

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato R. Empresariado e estratégias de desenvolvimento. *RBCS*, vol. 18 nº. 52 junho/2003, p. 20. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n52/18064.pdf.

DUPAS, Gilberto. "A América Latina e o novo jogo global", *in* DUPAS, Gilberto. (org.) *América Latina no início do século XXI: perspectivas econômicas, sociais e políticas*. São Paulo, Unesp, 2005.

_____. "África do Sul, Brasil e Índia: divergências, convergências e perspectivas de alianças", Fábio Villares (org.) Índia, Brasil e África do Sul: perspectivas e alianças. São Paulo, UNESP, 2006.

DUPAS, Gilberto & VILLARES DE OLIVEIRA, F. "Uma visão estrutural da dinâmica econômica da América Latina", *in* DUPAS, Gilberto. *América Latina no início do século XXI: perspectivas econômicas, sociais e políticas*. São Paulo, Unesp, 2005.

ESTAY, Jaime; SÁNCHES, German. (org.) *El Alca y sus peligros para Américal Latina*. Buenos Aires, CLACSO, 2005.

FELIX, Jorge Felix. A integração sul-americana sob ameaça. *Valor Econômico*, 18/05/07.

FELTRIM, Luciano. *Inserção brasileira no comercio internacional de bens de capital 1991-2000: desempenho e perfil de especialização*. Dissertação de mestrado, Unicamp, Instituto de economia, 2002.

FERNANDES, Florestan. *Apontamentos sobre a teoria do autoritarismo*. São Paulo, Hucitec, 1979.

_____. *O que é revolução*. São Paulo, Brasiliense, 1981.

_____. *Nova República?* Rio de Janeiro, Zahar, 1986.

FERNANDES, Luís Fernandes. Em entrevista. *Revista Princípios.* n. 71. Disponível em: www.vermelho.org.br.

_____. Fundamentos y desafíos de la política exterior del Gobierno Lula. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 65, 2004. Disponível em: http://www.cidob.org/es/publicaciones/revistas/revista.

FILGUEIRAS, Luiz. *História do plano real*. São Paulo, Boitempo, 3 edição, 2006.

_____. "O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico", *in* BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006.

FILGUEIRAS, Luiz; PINHEIRO, Bruno Rodrigues. "Bloque de poder dominante y vulnerabilidad externa de la economía brasileña", *in* ARCEO, Enrique; BASUALDO, Eduardo. *Los condicionantes de la crisis en América Latina*. *Inserción internacional y modalidades de acumulación.* CLACSO, Buenos Aires, agosto de 2009. Disponível em: http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/arceo/09filgue.pdf 2009.

FILGUEIRAS, Luiz; PINHEIRO, B.; PHILIGRET, C.; BALANCO, P. "Modelo liberal periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula", *in Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro, Garamond, 2010. (vários autores)

FILHO, Nelson Siffert; SILVA, Carla Souza. "As grandes empresas nos anos 90: respostas estratégicas a um cenário de mudanças", *in* GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, Maurício Mesquita (orgs.) *A economia brasileira nos anos 90*. 1 ed. BNDES, Rio de Janeiro, 1999.

FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1998.

FONSECA, Roberto Giannetti; MARCONI, Mário. Inserção internacional e o comércio exterior brasileiro. *Revista brasileira de comércio exterior*. Funcex, Rio de Janeiro, ano 20, n. 87, abril/junho, 2006.

FRANCO, Gustavo. A inserção externa e o desenvolvimento. *Revista de economia política*, vol 18, n.3 jul.set.1998.

_____. *O desafio brasileiro:ensaios sobre desenvolvimento, globalização e moeda*. São Paulo, Editora 34, 1999.

FREITAS, Maria Cristina Penido; PRATES, Daniela Magalhães. A abertura financeira no governo FHC: impactos e conseqüências. *Economia e Sociedade*. Campinas, (17): 81-111, dez. 2001.

FRIORI, José Luís. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis, Vozes, 1997.

FUSER, Igor. Infraestrutura a serviço do grande capital. *Lê monde diplomatique*, 2008. Disponível:http://diplomatique.uol.com.br/artigo.php?id=128&PHPSESSID=1c600c9cdba67244676ea7f7398227ad.

GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, Maurício Mesquita (orgs.) *A economia brasileira nos anos 90*. 1 ed. BNDES, Rio de Janeiro, 1999.

GIAMBIAGI, Fabio e AVERBUG, André. A crise brasileira de 1998/1999- Origens e conseqüências. *Texto para Discussão*, n.77, BNDES, Rio de Janeiro, 2000.

GOLDENSTEIN, Lídia. *Repensando a dependência.* Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1994.

GONÇALVES, Reinaldo. *Globalização e desnacionalização*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1999.

_____. *O Brasil e o Comércio Internacional. Transformações e Perspectivas.* São Paulo, Ed. Contexto, 2000.

_____. "Desestabilização macroeconômica e dominação do capital financeiro no Brasil", *in* BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. ISBN: 987-1183-56-9.

_____. Competitividade Internacional e Integração Regional: A Hipótese da Inserção Regressiva, 2001. Disponível em: http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/secex/sti/indbrasopodesafios/revecocontemporanea/art02ReinaldoGoncalves.pdf

GREMAUD, Amaury Patrick; TONETO Jr. Rudinei. Política cambial: antigos problemas, velhos debates... *Revista Praga*. Estudos marxistas. São Paulo, n. 9, 2000.

Inserção Internacional brasileira: temas de economia internacional, IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2010, livro 3, vol. 2.

Inserção Internacional brasileira: temas de política externa, IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2010, livro 3, vol 1.

JUVENCIO SOBRINHO, Maria. *O pensamento político de Fernando Henrique Cardoso*: autoritarismo e democratização (1972-1992). Dissertação (Mestrado) apresentada ao Departamento de CiênciaPolítica da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2003.

HIRATUKA, Célio. "Padrões de integração comercial das filiais de empresas transnacionais", *in* LAPLANE, Mariano; COUTINHO, Luciano; HIRATUKA, Celio (orgs.) *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*. São Paulo, Unesp/Unicamp, 2003.

KUCINSKI, Bernardo. *A síndrome da antena parabólica.* São Paulo, Perseu Abramo, 1998.

KURZ, Robert. *O colapso da modernização: da derrocada do socialismo de caserna à crise da economia mundial*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993.

LACERDA, Antonio Correa. *Globalização e inserção externa da economia brasileira: Política econômica, investimentos diretos estrangeiros e comércio exterior na década de 1990*. Tese (Doutorado) apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Campinas, 2003.

_____. Política econômica, reestruturação e vulnerabilidade da economia brasileira nos anos 1990. *Pesquisa & Debate*. São Paulo, volume 15, n. 1(25), 2004.

LAFER, Celso. "Alca pós Quebec: nosso futuro está em pauta", Seminário sobre a Alca, Belo Horizonte, FIEMG, 3 de maio de 2001, *in* Ministério das Relações exteriores. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2001/03/texto-base-da-exposicao-do-ministro-celso-lafer-em

_____. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo, Perspectiva, 2004.

LAMPREIA, Luiz Felipe. A execução da política externa brasileira. *Resenha de Política Exterior do Brasil* . 23, n. 79, 2º semestre 1996, Brasília, Ministério das Relações exteriores.

_____. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. *Revista brasileira de política internacional*. Brasília, 42 (2): 5-17, 1998.

_____. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro, Lacerda, 1999.

LAPLANE, Mariano. "Políticas de competitividade no Brasil e seu impacto no processo de integração no MERCOSUL", Cepal, 2005, p. 10. Disponível em: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/23855/DocSerieW3.pdf

LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando. Investimento Direto Estrangeiro e o Impacto na Balança Comercial nos Anos noventa. *Texto para Discussão*, nº 629. Brasília, IPEA, 1999.

_____. Investimento Direto Estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90. *Economia e Sociedade*. Campinas, (8): 143-81, jun. 1997.

_____. "Prometeu acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI", *in* CARNEIRO, Ricardo (org). *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*. São Paulo, Unesp, 2006.

LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando; HIRATUKA, Celio; SABBATINI, Rodrigo, "La Inversión Extranjera Directa en el Mercosur: el caso brasileño", *in* CHUDNOVSKY, Daniel (org.). *El Boom de Inversión extranjera directa en el Mercosur*, 2001. Disponível em: http://www.redmercosur.org/el-boom-de-inversion-extranjera-directa-en-el-mercosur/publicacion/88/es/.

LATTMAN-WELTMAN, Fernando e outros. *A imprensa faz e desfaz um presidente*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1994.

LESSA, Antonio Carlos; COUTO, Leando Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). *Revista brasileira de política internacional*. Brasília, 52 (1): 89-109 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v52n1/v52n1a05.pdf

LESSA, Carlos. *A Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976: sonho e fracasso*. Campinas, Editora da Unicamp, 1998; BRANDÃO, Rafael Vaz M. ABDIB e a Política Industrial no Governo Geisel (1974-1979). *Texto de discussão, n. 9*, Polis, Laboratório de histórica econômico social. Disponível em: http://www.historia.uff.br/polis/files/texto_9A.pdf.

LIMA, Maria Regina Soares, "Decisões e indecisões: um balanço da política externa no primeiro governo do presidente Lula". Diponível: http://www.jornaldaciencia.org.br/imprimir.jsp?id=43496

_____. Na trilha de uma política externa alternativa. *Observatório da cidadania*, 2003. Disponível em: http://www.socialwatch.org/es/informeImpreso/pdfs/panorbrasileirog2003_bra.pdf.

_____. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília 48 (1): 24-59, 2005.

_____. Aspiração internacional e política externa. *Revista brasileira de comércio exterior*. Rio de Janeiro, ano XIX, n. 82, p, jan-mar. 2005.

_____.“Tradição e Inovação na Política Externa Brasileira” .http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Tradicao%20e%20Inovacao%20na%20Politica%20Externa%20Brasileira.pdf

_____. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista brasileira de política internacional*. Brasília, 48 (1), 2005.

LINS, Juan. “The Future of an Authoritarian Situation of the Institutionalization of an Aurhoritarian Regime: The Case of Brazil”, *in Authotitarian Brazil: Origins, Policies and Future*. New Haven: Yale University Press, 1973.

LUKÁCS, Georg. As bases ontológicas do pensamento e da atividade do homem. *Revista Temas de ciências humana*s, nº 4. São Paulo, 1978.

_____. *Ontologia do ser social: os princípios ontológicos fundamentais de Marx.* São Paulo, Ciências Humanas, 1979.

MACHADO, Gustavo Viana. *A burguesia brasileira e a incorporação da agenda liberal nos anos 90*, dissertação de mestrado, Unicamp, 2002.

MANDEL, Ernest. *A crise do capital*. São Paulo, Ensaio, 1990.

MARIANO, Marcelo Passini e VIGEVANI, Tullo. “A ALCA e a política externa brasileira”, *in* ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antonio Carlos. (Orgs.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo, Saraiva, vol.1, 2006.

MARKWALD, Ricardo A.. “2003: novo Mercosul?”, *in* DOS REIS VELOSO, J. P. *Governo Lula, novas prioridades e desenvolvimento sustentado*. Rio de Janeiro, José Olympio, 2003.

MANTEGA, Guido; REGO, José Marcio. *Conversas com economistas brasileiros II*. São Paulo, Editora 34, 1999.

MARINI, Ruy Mauro. *Dialética da dependência*: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini. Petrópolis, Vozes, 2000.

MARTINS. Carlos Eduardo. O Brasil e a dimensão econômico-social do governo Lula: resultados e perspectivas. *Revista katálysis*, vol.10 no.1 Florianópolis Jan./June 2007.

_____. *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina*. São Paulo, Boitempo, 2011.

_____.“O pensamento latino-americano e o sistema mundial”. Disponível em: http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/becas/critica/C03CMartins.pdf.

MARX, Karl. *Crítica ao programa de Ghota*. São Paulo, Edições sociais, 1975.

_____. *A ideologia alemã*. Rio de Janeiro, Hucitec, 1986.

_____. *A questão judaica*. São Paulo, Moraes, 1991.

_____. *A miséria da filosofia*. São Paulo, Global Editora, 1985.

_____. *A Burguesia e a contra-revolução*. São Paulo, Ensaio, 1987.

_____. *A sagrada família ou Crítica da crítica crítica*. Lisboa: Editorial Presença.

MÉSZÁROS, István. A ordem do capital no metabolismo social da reprodução. *Ensaios Ad hominem*, 1, tomo I, Santo André: Ad Hominem, 1999.

_____. *Para além do capital*. São Paulo, Boitempo, 2002.

_____. *O desafio e o fardo do tempo histórico*. São Paulo, Boitempo, 2007.

MIRANDA, José Carlos. Abertura Comercial, Reestruturação Industrial e Exportações Brasileiras na Década de 1990. *Texto para discussão*, nº 829. Brasília, Ipea, 2001.

MIRANDA, José Carlos; MARTINS, Luciano. Fusões e aquisições de empresas no Brasil. *Economia e Sociedade*. Campinas, (14): 67-88, jun. 2000.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e as negociações multilaterais. *Revista brasileira de política internacional*. Brasília, 43 (1): 119-137, 2000.

_____. O Brasil e os foros internacionais: os anos recentes, *in* Revista de economia & Relações Internacionais, vol 6 (13), 2008.

MOREIRA, Maurício M. "Estrangeiros em uma economia aberta: impactos recentes sobre produtividade, concentração e comércio exterior", *in* GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, Maurício Mesquita (Orgs.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro, BNDES, 1999.

NARLIKAR, Amrita; TUSSIE, Diana. O G-20 e a reunião ministerial de Cancún: os países em desenvolvimento e suas novas coalizões. *Revista de comércio exterior*. Funcex, Rio de Janeiro, n. 79, abril/junho, 2004. Disponível em: http://www.funcex.com.br/material/rbce.

NASSIF, André. "Complexo eletrônico brasileiro", *in BNDES 50 anos – histórias setoriais.* BNDES, Rio de Janeiro, 2002.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge. O Brasil sai ganhando em Santiago. *Carta Internacional.* São Paulo, ano VI, n. 62, 1998.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge; PFEIFER, Alberto. "O empresariado e a política exterior",
in ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antonio Carlos. (Orgs.) *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo, Saraiva, vol 2, 2006.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge e ONUKI, Janina. CÂNDIA VEIGA, João Paulo. Política externa e negociações internacionais". *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. Rio de Janeiro nº 87, Junho 2006.

OLIVEIRA, Francisco. *Economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro, Edições Graal, 1989.

_____. “A dominação globalizada: estrutura e dinâmica da dominação burguesa no Brasil”, *in* BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. ISBN: 987-1183-56-9, p. 278. Disponível em: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C08DeOliveira.pdf.

_____. “Há veias abertas para a América Latina?”, *in* BORON, Atílio A. (org.) *Nova hegemonia mundial? Alternativas de mudanças e movimentos sociais*. Buenos Aires, Consejo latinoamericano de ciências sociais, 2004.

OLIVEIRA, Gesner. *Brasil real: desafios da pós-estabilização na virada do milênio*. São Paulo, Mandarim, 1996.

OLIVEIRA, Marcelo F. “Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20”, *in Revista brasileira de política internacional*, Brasília, 8 (2): 55-69, 2005.

OLIVEIROS S. Ferreira. “O ministério da defesa e o partido fardado”, *in* D´INCAO, Maria Angela; MARTINS, Herminio. (orgs.) *Democracia, crise e reforma: estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso*. Paz e terra. Rio de Janeiro, 2010.

ONUKI, Janina. “O Brasil e a construção do Mercosul”, *in* ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antonio Carlos (orgs.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo, Saraiva, vol.1, 2006.

ONUKI, Janina. O Mercosul e a Incoerência da Política Externa Argentina. *Política Hoje*, Recife, PE, v. 1, n.14, p. 20-35, 2004.

_____. “Brasil-Argentina: do conflito à cooperação”, *in* ALTEMANI Henrique; ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. *A Política externa brasileira na visão dos seus protagonistas*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2005.

O presidente segundo o sociólogo. Entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo. São Paulo, Cia das Letras, 1998.

PAULANI, Leda. A dança dos capitais. *Revista Praga*. Estudos marxistas. São Paulo, n. 6., Hucitec, 1998.

PAULANI, Leda M. e PATO, Christy Ganzert. “Investimentos e servidão financeira: o Brasil do último quarto de século”, *in* ANTONIO DE PAULA, João (org.). *Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula*. Belo Horizonte, Autêntica, 2005.

PICCINI, Maurício Serrão; PUGA, Fernando Pimentel. Balança comercial brasileira: desempenho no período 1997/2000. *Textos para Discussão 90*, BNDES, Rio de Janeiro, 2001.

PINHEIRO, Armando Castelar. A economia brasileira nos anos noventa: privatização no Brasil: por quê? Até onde? Até quando? Disponível em: www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes.../199910_30.html.

PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fábio e MOREIRA, Maurício M. *O Brasil na década de 90: uma transição bem-sucedida?*. Texto para discussão nº 91. Rio de Janeiro, BNDES, nov. 2001.

PINHEIRO, Letícia. *A política externa brasileira: (1889-2002).* Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2004. São Paulo.

PRADO Jr. Caio. *A revolução brasileira*. 7 ed. São Paulo, Brasiliense, 1987.

PRATES, Daniela Magalhães. Os limites da inserção comercial da economia brasileira. *Economia política internacional: análise estratégica*, n. 1, julho/set, 2004.

_____. "A inserção externa da economia brasileira no governo Lula", *in* CARNEIRO, Ricardo (org). *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*. São Paulo, Unesp, 2006.

PUGA, Fernando Pimentel. A inserção do Brasil no comércio mundial: o efeito China e potenciais de especialização das exportações. *Texto para discussão,* nº 106, BNDES, 2005.

RAMALHO DA ROCHA, Antonio Jorge. "O Brasil e os regimes internacionais", *in* ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antonio Carlos. (Orgs.) *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo, Saraiva, vol 2, 2006.

RESENDE, Marco Flávio C; ANDERSON, Patrícia. Mudanças estruturais na Indústria Brasileira de Bens de Capital. *Texto para discussão,* nº 658. Brasília, Ipea, 1999.

RICUPERO, Rubens. À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). *Novos Estudos*. Cebrap, n..87. São Paulo, 2010.

RODRIGUES, Denise Andrade. Os Investimentos no Brasil nos Anos 90: Cenários Setorial e Regional. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 107-136, jun. 2000.

SABBATINI, Rodrigo. "Mercosul e a internacionalização comerical do Brasil", *in* LAPLANE, Mariano; COUTINHO, Luciano; HIRATUKA, Celio (orgs.) *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*. São Paulo, Unesp/Unicamp, 2003.

SADER, Emir, GENTILI, Pablo. (orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. São Paulo, Paz e Terra, 1996.

SANTOS, Marcos dos; PICCININI, Maurício Serrão. Indústria brasileira de bens de capital mecânicos – comércio internacional. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro, v. 14, n. 29, p. 177-234, jun., 2008.

SANTOS, Theotonio dos. "Hipótese sobre a conjuntura mundial depois de 11 de setembro", *in* REYNO, Jaime Estay. *La economia mundial y América Latina: tendências, promeas y desafios*. Buenos Aires, Clacso, 2005.

_____. "A política externa do Brasil como tema eleitoral", 29/06/2006. Disponível em: www.desempregozero.org.br/artigos/a_politica_externa.php.

SARAIVA, Miriam Gomes. O segundo mandato de Lula e a política externa: poucas novidades. *Carta Internacional*. São Paulo, março de 2007.

SARTI, Fernando; LAPLANE, Mariano. O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90. *Economia e Sociedade*. Campinas, v. 11, n. 1 (18), p. 63-94, jan./jun. 2002.

SARTI, Fernando HIRATUKA, Celio. Desenvolvimento industrial no brasil: oportunidades e desafios futuros. *Texto para discussão*, nº 187. IE/Unicamp, janeiro 2011. ISSN 1039466.

SCHERER, André Luís Forti. As raízes financeiras do investimento direto estrangeiro: notas sobre a experiência brasileira recente. *Ensaio* FEE, Porto Alegre, vol 20, n.2, 1999.

_____. Investimento direto estrangeiro, fusões e aquisições e desnacionalização da economia brasileira: um balanço da década do Plano Real. *Indic. Econ*. FEE, Porto Alegre, v. 32, n. 2, ago. 2004.

SEITENFUS, Ricardo. O Brasil e suas relações internacionais. *Carta Internacional*. São Paulo, março, Vol. 2, Nº 1, 2007.

SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe. O Brasil e o mundo no limiar do novo século: diplomacia e desenvolvimento. *Revista brasileira de política internacional*. Brasília, vol.42 no.1 Jan./June 1999.

SERRA, José. "Industrialização e regimes autoritários", *in* COLLIER, David. (org.) *O novo autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

SILVA, Carlos Eduardo Lins da. "Política e comércio exterior", *in A era FHC, um balanço*. São Paulo, Cultura editores associados, 2002.

"Sociologia e militância: Entrevista com José de Souza Martins". *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 11, n. 31, set./dez. 1997.

SODRÉ, Nelson Werneck Sodré. *História da burguesia brasileira*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1964.

SOUTO MAIOR, Luiz Augusto. Desafios de uma política externa assertiva. *Revista brasileira de política internacional*. Brasília, janeiro-junho, ano vol 46, numero 01, 2003.

_____. Quem quer a América Latina que queremos? *Carta Internacional*. São Paulo, outubro 2007.

SOUZA CORRÊA, Cristiane Sanches. *Os Regimes de Investimento Direto Estrangeiro no Brasil: Regulação e Política Externa Nacional*. Dissertação de mestrado, UNESP/PUC-SP, Unicamp, 2007.

STRACHMAN, Eduardo; AVELLAR, Ana Paula M. Estratégias, desenvolvimento tecnológico e inovação no setor de bens de capital no Brasil. *Ensaios FEE,* Porto Alegre, v. 29, n. 1, p. 237-266, jun. 2008.

TAUTZ, Carlos e outros. "O BNDES e a reorganização do capitalismo brasileiro; um debate necessário", in *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro, Garamond, 2010. (vários autores).

TOLEDO, Caio Navarro de. *Iseb: Fábrica de ideologias*. São Paulo, Ática, 1977.

TORRES, Solange D. Alencar; CARVALHO, Mônica Esteves; FILHO, Ernani T. Torres. Exportações brasileiras de bens de capital: desempenho nos anos recentes. *Revista BNDES*. Rio de Janeiro, v 1, n.1, p. 37-50, jun. 1994.

TRASPADINI, Roberta. *A Teoria da (inter)dependência de Fernando Henrique Cardoso.* Rio de Janeiro, Topbooks, 1999.

VAISMAN, Ester. *A determinação marxiana da ideologia.* Tese de doutoramento, UFMG, Belo Horizonte, 1997.

VEIGA, Pedro da Mota; CASTILHO, Marta Reis. As relações comerciais Brasil – EUA no contexto da ALCA. *Estudos e Pesquisas*, n. 44, XV Fórum Nacional O Novo Governo, Novas Prioridades e Crescimento Sustentado. Rio de Janeiro, maio de 2003.

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. *Empresariado e Estado na Transição Brasileira: um estudo sobre a economia política do autoritarismo (1974-1977).* Campinas, Editora da Unicamp/FAPESP, 1995.

_____. Idéias do poder: dependência e globalização em F. H. Cardoso. *Estudos Avançados*. São Paulo, 13 (37), 1999.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. "Democracia de massas, crescimento e reformas", *in* VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.). *Fórum Nacional: As perspectivas do Brasil e o novo governo.* São Paulo, Nobel, 1990.

VERMULM, Roberto; ERBER, Fábio. *Estudo da competitividade de cadeias integradas no Brasil: Impactos das zonas de livre comércio*. Campinas, Dezembro de 2002. Disponível em: www.desenvolvimento.gov.br/.../21bensCapitalCompleto.PDF

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F.; CINTA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo social*. vol.15 no.2. São Paulo, nov, 2003.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo Passini. *A Alca Light e o governo Brasileiro*. 2005. Disponível em:
http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/Chro_0503_ALCA-Brasil.pdf

VIGEVANI, Tullo. "História da integração latino-americana: Mercosul e questões subnacionais", *in* WANDERLEY, Luiz Eduardo W; VIGEVANI, Tullo. (orgs.) *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*. São Paulo, Educ, Unesp, Fapes, 2005.

VIGEVANI, Tullo; FAVERÃO, Gustavo de Mauro; RAMANZINI, Haroldo; CORREIA, Rodrigo Alves. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. *Revista brasileira de política internacional*. Brasília, 51 (1): 5-27, 2008.

VIGEVANI Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto internacional*. Rio de Janeiro, vol. 29, n. 2, julho/dezembro 2007.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. De FHC a Lula: Uma década de política externa (1995-2005). *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v. 5. n. 2, jul.-dez. 2005.

_____. "O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais", NERINT – Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais, 2009, p. 2. Disponível em: http://www.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo0644.pdf.