



## **NUEVA SOCIEDAD**

### Luzes e sombras do Brasil atual

Eduardo Szklarz

Monica Hirst / Maria Regina Soares de Lima /

Leticia Pinheiro

Demetrio Boersner

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Jackson De Toni

Luiz Eduardo Soares

Marcio Pochmann

Vicente Palermo

## **NUEVA SOCIEDAD**

é uma revista latino-americana aberta às correntes de pensamento progressista, que defende o desenvolvimento da democracia política, econômica e social.

É publicada a cada dois meses em Buenos Aires, Argentina, e circula em toda a América Latina.

*Diretor:* Joachim Knoop

*Chefe de redação:* José Natanson

*Coordenadora de produção:* Silvina Cucchi

### NUEVA SOCIEDAD ESPECIAL EM PORTUGUÊS

*Coordenação editorial e correção:* Eduardo Szklarz

*Tradução para o inglês dos resumos:* Kristie Robinson

*Desenho original da capa:* Horacio Wainhaus

*Arte e diagramação (capa e interior):* Fabiana Di Matteo

*Ilustrações:* Rafael Sica

*Fotografias:* Shutterstock

Impresso no Talleres Gráficos Nuevo Offset,  
Viel 1444, Buenos Aires, Argentina

Os artigos que integram **NUEVA SOCIEDAD** são de exclusiva responsabilidade de seus autores e não refletem necessariamente o pensamento da Revista. É permitida, com autorização prévia, a reprodução dos ensaios e das ilustrações, desde que seja mencionada a fonte e uma cópia seja enviada à redação.

NUEVA SOCIEDAD – ISSN 0251-3552

Escritórios: Defensa 1111, 1º A, C1065AAU Buenos Aires, Argentina.

Tel/Fax: (54-11) 4361-4108/4871

Correio eletrônico: <info@nuso.org>

<distribucion@nuso.org> (distribuição e vendas)

**<www.nuso.org>**

O portal **NUEVA SOCIEDAD** é uma plataforma de reflexão sobre a América Latina.  
Articula um debate pluralista e democrático sobre política e políticas latino-americanas.

 **NUEVA  
SOCIEDAD**

é um projeto da

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**

|      |   |     |
|------|---|-----|
| 3728 | <b>Eduardo Szklarz.</b> A ascensão do Brasil:<br>os dois lados da realidade   | 4   |
| 3729 | <b>Monica Hirst / Maria Regina Soares de Lima /<br/>Leticia Pinheiro.</b> A política externa brasileira em tempos<br>de novos horizontes e desafios | 22  |
| 3730 | <b>Demetrio Boersner.</b> Brasil: vocação libertadora e<br>tentação imperial  | 42  |
| 3731 | <b>Luiz Carlos Bresser-Pereira.</b> Novo desenvolvimentismo:<br>uma proposta para a economia do Brasil  | 58  |
| 3732 | <b>Jackson De Toni.</b> Multinacionais brasileiras: opção ou imposição?   | 73  |
| 3733 | <b>Luiz Eduardo Soares.</b> Segurança pública no Brasil contemporâneo   | 89  |
| 3734 | <b>Marcio Pochmann.</b> Novo padrão de mudanças sociais no Brasil   | 109 |
| 3735 | <b>Vicente Palermo.</b> O país do futuro, visto da Argentina  | 134 |

## ■ Segunda página

Até meio século atrás, o Brasil ainda era um país semi-rural, com uma economia atrasada e muito dependente da exportação de matérias-primas. Com os anos e o sucesso do modelo desenvolvimentista, o país logrou um impulso econômico formidável, que lhe permitiu se transformar, no lapso de algumas décadas, em uma potência industrial. No entanto, ainda carregava graves problemas: nos anos 90, o Brasil parecia incapaz de superar a hiperinflação e o déficit fiscal, que chegaram junto com o aumento da dívida externa até níveis explosivos, num contexto de altíssima vulnerabilidade, uma sorte de caos macroeconômico que se somava aos clássicos problemas de desigualdade, racismo e violência.

Hoje as coisas mudaram. E embora muitos desses problemas persistam, as melhoras são evidentes: o Brasil vem registrando desde 2003 altas taxas de crescimento, com picos de 7%, e tem conseguido uma estabilização nas principais variáveis macroeconômicas: a dívida diminuiu, a inflação se mantém sob controle e as contas públicas estão equilibradas. Enquanto a maioria dos países do Primeiro Mundo sofria os efeitos da crise mundial, o Brasil a superava sem maiores custos. E mesmo que houvesse alguns efeitos sociais, sobretudo no princípio, aos poucos foram revertidos, e hoje o Brasil registra o nível mais baixo de desigualdade desde que começaram a ser realizadas as séries estatísticas, nos anos 60.

A ascensão do Brasil é inegável e se sustenta em três elementos: alto crescimento econômico, avanços sociais importantes e crescente protagonismo internacional. Nessas três linhas se baseiam os artigos incluídos na presente edição de NÚEVA SOCIEDAD, dedicada a analisar o «novo milagre» brasileiro a partir de diferentes ângulos e perspectivas.

Em seu artigo, que oferece um olhar geral sobre a situação do Brasil, Eduardo Szklarz analisa os diferentes indicadores de êxito econômico – desde o crescimento do PIB, estimado em 7% para este ano, até a criação de empregos e o *boom* de investimentos estrangeiros – que confirmam os progressos mais recentes. Um reflexo importante é a notável expansão das empresas brasileiras no exterior: como ressalta Jackson De Toni, pela primeira vez na história as empresas brasileiras investirão fora do país mais do que as firmas estrangeiras investem no Brasil.

A desigualdade social, o principal entrave para o desenvolvimento nacional, tem diminuído. Marcio Pochmann afirma que desde 2004 o país atravessa uma etapa de mudança social inédita: ao contrário do que acontecia no passado, o país logra combinar aumento da renda com diminuição da desigualdade. Isso é resultado da boa performance da economia, obviamente, mas também de uma série de políticas – planos de transferência de renda, aumento do salário mínimo, maior presença do Estado – que, pela primeira vez, contribuem para melhorar a distribuição sem afetar o crescimento.

Ao mesmo tempo, o Brasil desenvolveu um novo ativismo internacional que, como sustentam Monica Hirst, Maria Regina Soares de Lima e Leticia Pinheiro, se reflete em diferentes âmbitos: o sul-americano, com a criação da Unasul e o fortalecimento do Mercosul; o global, com a participação nos foros mundiais como o G-20; e o dos países em desenvolvimento, com sua inclusão no grupo BRIC. Neste ponto, como em outros, a crescente importância do Brasil contrasta com as dificuldades que atravessa seu principal sócio econômico e seu grande aliado político, a Argentina, configurando uma relação amistosa, ainda que não isenta de tensões, cujo fundo cultural é o eixo do artigo de Vicente Palermo.

Mas o objetivo desta edição de NÚEVA SOCIEDAD não é narrar a crônica da ascensão do Brasil, e sim analisar suas luzes e iluminar suas sombras: a insegurança urbana e as dificuldades para enfrentá-la (incluídas no artigo de Luiz Eduardo Soares), a dependência econômica dos fluxos de capital externo (refletida no texto de Luiz Carlos Bresser-Pereira) e as tentações hegemônicas na região (descritas por Demetrio Boersner); esses temas, entre outros possíveis, configuram um panorama menos diáfano do que se costuma pensar. A eleição de Dilma Rousseff para a Presidência confirma o rumo dos últimos anos, um rumo que inclui muitos avanços, mas também enormes desafios.

## A ascensão do Brasil: os dois lados da realidade

EDUARDO SZKLARZ

O Brasil-potência desponta com avanços sociais históricos, empresas transnacionais em expansão e maior protagonismo global. O momento de euforia inclui a emergência da nova classe média, a explosão do consumo e a projeção da imagem brasileira no mundo. No entanto, as melhorias contrastam com a violência, a falta de infra-estrutura, escândalos de corrupção, loteamento do Estado e uma diplomacia que, em nome da estratégia Sul-Sul e da campanha pela reforma da ONU, prioriza «amigos» e ditadores em vez de democracia e direitos humanos. O artigo analisa essas duas faces do Brasil atual, cujo processo de afirmação vem carregado de simbologia.

### ■ Introdução

Até os mais céticos concordam: o Brasil é a bola da vez. Enquanto o mundo desenvolvido ainda luta para superar os efeitos da crise financeira de 2008, o gigante sul-americano esbanja saúde econômica, promove avanços sociais históricos e adquire protagonismo internacional. O ambiente doméstico vive certa euforia com a redução da pobreza e a pujança de uma nova classe média, que impulsiona o consumo estimulada pela estabilidade monetária e um amplo acesso ao crédito. Segundo estudo da Fundação Getúlio Vargas, o país

---

**Eduardo Szklarz:** jornalista brasileiro, mestre em Relações Internacionais pela Universidad Torcuato Di Tella (Buenos Aires). Reside em Buenos Aires desde 2003 e tem escrito para publicações como *Folha de S. Paulo*, *Exame*, *Correio Braziliense* e *Estado de Minas*.

**Palavras-chave:** economia, sociedade, corrupção, política exterior, Luiz Inácio Lula da Silva, Brasil.

estaria a ponto de atingir o menor nível de desigualdade de renda entre as séries históricas, iniciadas com o Censo de 1960<sup>1</sup>. Programas de transferência condicionada de renda, como o Bolsa-Família, mereceram elogios do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e têm servido de exemplo para ajudar a diminuir a pobreza inter-geracional em mais de 30 países<sup>2</sup>.

Ao mesmo tempo, o Brasil consolida um novo espaço de atuação global que se expressa, entre outras frentes, pela liderança do processo de integração da América do Sul, a campanha por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, o papel de destaque no G-20 e em foros multilaterais, a criação do mecanismo de coordenação IBSA (junto a Índia e África do Sul) e a participação no BRIC, o festejado – e heterogêneo – grupo de nações emergentes, formado também por Rússia, Índia e China.

Talvez seja demais para um país que até o começo dos anos 1990 convivia com hiperinflação, contas públicas descontroladas, baixa credibilidade internacional e uma dívida externa impagável. Hoje, o Brasil é uma democracia consolidada com instituições confiáveis, Banco Central independente, transnacionais em expansão, programas-modelo nas áreas de meio-ambiente e saúde (com destaque para o Programa Nacional de Combate a DST e AIDS), pesquisas de vanguarda na área de biocombustíveis e o *investment grade* concedido pelas agências de risco, que assim o converteram em porto seguro para investidores externos. Com desempenhos tão expressivos, o país caiu nas graças dos analistas internacionais. «Não é um exagero dizer que o Brasil está perto de ser uma superpotência», afirmou o jornal *Financial Times* num suplemento especial de 2008. No ano seguinte, a revista *The Economist* previu que o Brasil será a quinta economia do planeta em algum momento entre 2014 e 2024, superando Grã-Bretanha e França.

Como se fosse pouco, o país ainda encontrou enormes reservas de petróleo na costa atlântica do Sudeste. Se durante a crise do petróleo de 1973 o Brasil importava 85% do petróleo que consumia, hoje é praticamente auto-suficiente. Graças aos recursos da camada pré-sal, o rei do etanol caminha para se tornar exportador líquido de petróleo. Além disso, o pentacampeão mundial de futebol vai sediar a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016.

---

1. Marcelo Cortês Neri (coord.): «A pequena grande década: Crise, cenários e a nova classe média», Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas, 2010, disponível em <[www.fgv.br/cps/c2010/](http://www.fgv.br/cps/c2010/)>.

2. BID: «O fim da pobreza hereditária», 2/9/2009, <[www.iadb.org/artigos/2009-09/portuguese/o-fim-da-pobreza-hereditaria-5557.html](http://www.iadb.org/artigos/2009-09/portuguese/o-fim-da-pobreza-hereditaria-5557.html)>.

Será a primeira vez em que um país da América do Sul vira cenário de uma olimpíada. Como disse o *Wall Street Journal*, a vitória do Rio de Janeiro sobre as concorrentes mais ricas, como Tóquio, Chicago e Madri, comprova que o Brasil subiu no pódio das potências econômicas e políticas. E mostra que a projeção da imagem verde-e-amarela no mundo vive seu «momento mágico», para usar as palavras do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Não são meras palavras. Todo esse processo de afirmação brasileira vem carregado de uma simbologia quase religiosa – a começar pela figura de Lula. O metalúrgico que chegou à Presidência agora desce a rampa do Palácio do Planalto com mais de 80% de aprovação e um apreço poucas vezes visto entre líderes mundiais. Para a aura mística de Lula, pouco importam os graves e reiterados escândalos de corrupção que derrubaram vários integrantes de seu governo<sup>3</sup> – mais recentemente, a ministra-chefe da Casa Civil, Erenice Guerra, acusada de participar de um esquema de tráfico de influência. Lula transitou intocável entre as evidências de superfaturamento, nepotismo e compras de votos de parlamentares em sua administração. Imbuído do papel de messias, ele levi-tou sobre todas elas. Cada discurso do presidente negando as denúncias dos jornais pareceu ter o poder de encobrir o lado escuro da realidade brasileira e expor apenas a face mais brilhante. Isso ficou claro, por exemplo, no discurso proferido ao lado da então candidata Dilma Rousseff, em Campinas, em 18 de setembro. «Tem dias em que alguns setores da imprensa são uma vergonha. Os donos de jornais deviam ter vergonha. Nós vamos derrotar alguns jornais e revistas que se comportam como partidos políticos. Nós não precisamos de formadores de opinião. Nós somos a opinião pública», afirmou Lula.

Em diversos momentos dos últimos oito anos, foi como se o país vivesse uma espécie de realismo mágico, no qual o ufanismo e a mentira prevaleciam como valores absolutos e revelavam apenas o lado que todos anseiam ver: o da bonança econômica, da inclusão social e da lua-de-mel com o mundo.

Mas o lado menos louvável do Brasil permanece aí, escancarado. É lado da violência urbana, do crime organizado, dos arrastões, do combate entre facções do narcotráfico. Foram 512.000 assassinatos entre 1997 e 2007, de acordo

---

3. Entre eles, os ministros José Dirceu (Casa Civil), envolvido no escândalo do mensalão; Antonio Palocci (Fazenda), denunciado pelo caseiro de uma mansão no Lago Sul de Brasília, onde seriam organizadas festas e partilhas de dinheiro; Luiz Gushiken (Assuntos Estratégicos), suspeito de participar do mensalão e irregularidades na propaganda oficial; Romero Jucá (Previdência), acusado de envolvimento em desvios de dinheiro público; e Matilde Ribeiro (Igualdade Racial), suspeita de usar indevidamente o cartão de crédito corporativo (em 2007, ela gastou R\$ 120.281 apenas com aluguel de carros), para citar alguns.



com o Mapa da Violência 2010<sup>4</sup>. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a taxa de mortes por homicídio aumentou de 19,2 por 100.000 habitantes em 1992 para 25,4 por 100.000 habitantes em 2007, uma alta de 32% em 15 anos<sup>5</sup>. As mortes por homicídio atingiram, em média, 10 vezes mais os homens do que as mulheres nesse período. No caso específico de 2007, o índice era de 47,7 para eles e de 3,9 para elas, uma proporção 12 vezes maior. Ainda segundo o IBGE, o coeficiente geral de mortes aumentou de 1992 a 2003 e mostra uma tendência de queda a partir de 2004. Mesmo assim, permanece mais alto que o de muitos países em guerra<sup>6</sup>. A maioria das

**O lado escuro do Brasil também é o do crescimento irrefreável dos gastos da administração pública durante os últimos anos. A gestão de Lula criou cerca de 21.000 cargos de confiança – o que significa que os ocupantes dessas vagas não necessitam prestar concurso público ■**

vítimas é pobre, negra e moradora de favela<sup>7</sup>, o que mostra uma faceta que o brasileiro tem dificuldade em admitir: a da discriminação velada e das injustiças sociais persistentes.

O lado escuro do Brasil também é o do crescimento irrefreável dos gastos da administração pública durante os últimos anos. A gestão de Lula criou cerca de 21.000 cargos de confiança<sup>8</sup> – o que significa que os ocupantes dessas vagas não necessitam prestar concurso público, apenas ter um padrinho influente. Grande parte dos cargos foi assumida por sindicalistas e membros do Partido dos Trabalhadores (PT). De 2002 para cá, os vencimentos dos funcionários públicos cresceram 8,5 vezes mais do que os dos trabalhadores privados. A aposentadoria do Executivo é 12 vezes maior do que a do setor privado e a do Judiciário chega a ser 30

---

4. Julio Jacobo Waiselfisz: «Mapa da Violência 2010 – Anatomia dos Homicídios no Brasil», Instituto Sangari, São Paulo, 2010, <[www.institutosingari.org.br/mapadaviolencia/MapaViolencia2010.pdf](http://www.institutosingari.org.br/mapadaviolencia/MapaViolencia2010.pdf)>.

5. Ver IBGE: *Indicadores de Desenvolvimento Sustentável*, 1/9/2010. Os dados são do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde.

6. Segundo o Departamento de Pesquisas sobre Paz e Conflito da Universidade de Uppsala, na Suécia, guerra é um conflito armado com mais de mil mortos ao ano, entre dois estados internacionalmente reconhecidos ou entre um governo e um grupo organizado não-estatal. Embora em geral se aceite que a guerra envolve o uso de meios militares para obtenção de fins políticos, e portanto uma comparação aqui não seria adequada, os números brasileiros não deixam de impressionar.

7. Para uma análise mais completa sobre a violência no país, ver o artigo «Segurança pública no Brasil contemporâneo», de Luiz Eduardo Soares, na presente edição de *Nueva Sociedad*.

8. São os chamados cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS). Segundo o Ministério do Planejamento, o governo Lula tem 21.358 DAS.

vezes maior<sup>9</sup>, sem falar que funcionários públicos não raro gozam de mais de 60 dias de férias. Enquanto os atuais governantes realizam o aparelhamento ideológico da máquina pública, o povo paga a conta com uma carga tributária cada vez mais alta. O peso dos impostos no bolso do cidadão brasileiro chegou a um patamar recorde de 34,41% em 2008, superior ao de países como Suíça e Canadá, segundo estudo da Receita Federal<sup>10</sup>.

Os impostos elevados contrastam com a baixa qualidade dos serviços públicos de saúde, a falta de material nos hospitais, a educação deficitária, as estradas esburacadas e sem sinalização, os viadutos perigosos<sup>11</sup> e a falta de investimentos em infra-estrutura de modo geral. Qualquer passageiro que faz conexão no aeroporto de Guarulhos percebe que o «espetáculo do crescimento» brasileiro está perto do gargalo. O país não tem condições de se manter no trajeto rumo ao mundo desenvolvido sem investir em portos, aeroportos, estradas e ferrovias nacionais.

A diplomacia presidencial de Lula também manifesta uma dimensão pouco feliz. Para fortalecer a estratégia Sul-Sul e angariar apoio à campanha ao assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), o Brasil vem mostrando uma quedinha especial por ditadores e presidentes que não exatamente prezam a democracia e os direitos humanos, como o líbio Muammar Khadafi, o iraniano Mahmoud Ahmadinejad e o venezuelano Hugo Chávez. O fracassado acordo nuclear entre Brasil, Irã e Turquia é o melhor exemplo de como o Itamaraty vem queimando capital político ao se envolver em assuntos sensíveis e nos quais não tem experiência. O episódio gerou desconfiança na relação com os Estados Unidos de Barack Obama – uma relação que, paradoxalmente, era muito melhor na época do presidente George W. Bush<sup>12</sup>. Na prática, a aproximação com Ahmadinejad e os ditadores africanos dificultou ainda mais a aspiração brasileira pela reforma das Nações Unidas.

---

9. Malthus de Paula: «Estado paquiderme» em *Estado de Minas*, 4/1/2010.

10. Ver mais detalhes em Gustavo Patu: «Carga tributária no Brasil é maior que nos EUA; Dinamarca lidera», *Agência Brasil*, 2/9/2010, <[www1.folha.uol.com.br/mercado/792959-carga-tributaria-no-brasil-e-maior-do-que-nos-eua-dinamarca-lidera.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/mercado/792959-carga-tributaria-no-brasil-e-maior-do-que-nos-eua-dinamarca-lidera.shtml)>.

11. O viaduto Vila Rica, em Itabirito (MG), ganhou o macabro apelido de Viaduto das Almas por causa das centenas de acidentes que causou. Em setembro, o sentido Rio de Janeiro/Belo Horizonte ganhou nova estrutura, mas o fluxo contrário continua na velha pista. Os 15.000 motoristas que passam por ali diariamente esperam a obra há mais de 10 anos.

12. Em resposta ao ceticismo da secretária de Estado americana, Hillary Clinton, sobre os resultados do acordo nuclear com Irã e Turquia, Lula declarou que «não é prudente encostar o Irã na parede». O desenlace desse episódio, contudo, mostrou que a diplomacia brasileira é que careceu de prudência.

O presente artigo busca analisar esses dois lados do Brasil. Nas seções seguintes, alguns aspectos da potência em ascensão serão analisados com mais detalhe.

### ■ Um novo milagre econômico?

Os números da economia brasileira impressionam, sobretudo se comparados com os dos países desenvolvidos. Em 2010, o crescimento do PIB deve superar os 7%, bem acima dos índices projetados pela Comissão Europeia para a Alemanha (3,4%), França (1,6%) e Inglaterra (1,7%). Enquanto a Espanha amarga 20% de desemprego, no Brasil a taxa caiu para 6,7% em agosto – o menor patamar da série histórica, iniciada em 2002 pelo IBGE. Nada menos que 2,5 milhões de empregos serão criados apenas este ano. Foram quase 300.000

**Enquanto a Espanha  
amarga 20% de  
desemprego, no Brasil  
a taxa caiu para 6,7%  
em agosto – o menor  
patamar da série histórica,  
iniciada em 2002 pelo IBGE.  
Nada menos que 2,5 milhões  
de empregos serão  
criados apenas este ano ■**

novos postos de trabalho formal apenas em agosto, uma marca inédita para este mês<sup>13</sup>. Além disso, o rendimento dos trabalhadores subiu em todas as regiões e bateu recorde na série histórica do IBGE, ficando em R\$ 1.396,40 em Belo Horizonte e R\$ 1.580,10 em São Paulo. E a inflação ficará controlada em torno dos 5% previstos pelo Banco Central.

O Brasil também se tornou o terceiro país prioritário para investimentos estrangeiros para o período 2010-2012. Superou os Estados Unidos e agora está atrás apenas de China e Índia, segundo ranking elaborado pela Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD). Ao mesmo tempo, 14 empresas brasileiras já integram a lista das 100 companhias emergentes que desafiam competidoras dos países ricos, entre elas Petrobras, Camargo Corrêa e Embraer. Elaborada pela consultora Boston Consulting Group (BCG), a lista inclui apenas outros dois países sul-americanos: Chile (duas empresas) e Argentina (uma empresa), o que revela a crescente distância entre o Brasil e seus vizinhos nesse terreno.

Assim, é tentador descrever o atual momento como «milagre econômico», mas a descrição não procede por diversas razões. Como se sabe, «milagre econômico»

---

13. Dados do Ministério do Trabalho e Emprego.

foi um termo de marketing empregado pela ditadura civil-militar para o período de 1968 a 1973. Com o crescimento do PIB de dois dígitos, até fazia sentido falar num milagre – que, paradoxalmente, gerou mais desigualdade no país. A mística fabricada pelo regime autoritário ainda se beneficiou da conquista do tricampeonato mundial de futebol, em 1970. Hoje, embora o Brasil também viva certa euforia, a realidade é bem diferente. Os índices de crescimento econômico são bastante razoáveis, mas nem de longe figuram entre os maiores da história. Segundo levantamento realizado por Reinaldo Gonçalves, professor de economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a taxa média de crescimento real do PIB brasileiro é de 4,5% no período 1890-2009. No conjunto de 29 mandatos da história republicana, o governo Lula (2003-2009) tem a nona taxa mais baixa de crescimento econômico. Na ordem decrescente, a taxa de crescimento no governo Lula (3,6%) ocupa a 21ª posição. Segundo Gonçalves, no período 1890-2009 a economia mundial cresceu à taxa média anual de 3,14%.

«Ao fim e ao cabo, a evidência mostra que o desempenho da economia brasileira no período 2003-09 é medíocre pelos padrões históricos brasileiros e pelos padrões internacionais», afirma Gonçalves. «A taxa média anual de crescimento econômico de 3,6% é significativamente menor do que a taxa secular do país (4,5%)»<sup>14</sup>.

Em segundo lugar, o atual crescimento econômico não aconteceu de repente, muito menos de forma milagrosa. A decolagem não teria sido possível sem a estabilidade de preços garantida pelo Plano Real, em 1994. Foi com ele que o Brasil finalmente venceu o terrível obstáculo da inflação e passou a planejar seu futuro. Graças à base construída em 1994, o país pôde aproveitar a conjuntura internacional extraordinariamente favorável do período 2003-2008, quando a crescente demanda da China e de outras nações emergentes contribuiu para a alta dos preços das commodities.

Por último, e mais importante: o país finalmente está conseguindo incluir novas pessoas nesse crescimento. Na época da ditadura, uma frase oficial ficou famosa: «É preciso fazer o bolo (da renda nacional) crescer para

---

14. Segundo Gonçalves, desde 1980 o Brasil vem perdendo posição relativa na economia mundial. «A participação média do PIB do Brasil no PIB mundial caiu de 2,93% no governo FHC para 2,74% no governo Lula. Comparativamente ao final do governo FHC, o governo Lula tem desempenho igualmente medíocre, ou seja, entre 2002 e 2009 a participação manteve-se no nível de 2,8%», completa o autor. Ver Reinaldo Gonçalves: «Evolução da renda no Brasil segundo o mandato presidencial: 1890-2009», Instituto de Economia da UFRJ, s/f, <[www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/reinaldo\\_goncalves\\_crescimento\\_1890\\_2009.pdf](http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/reinaldo_goncalves_crescimento_1890_2009.pdf)>.

depois reparti-lo»<sup>15</sup>. Pois bem: o bolo está sendo repartido agora. É o que veremos a seguir.

**Crescimento com inclusão.** Não há dúvidas de que a desigualdade de renda vem caindo no Brasil. Um estudo da Fundação Getúlio Vargas mostra essa tendência de maneira contundente<sup>16</sup>. Quase 30 milhões de pessoas ingressaram nas fileiras da chamada «nova classe média» (Classe C) entre 2003 e 2009. Assim, a nova classe média já representa 50,5% da população brasileira, ou 95 milhões de pessoas. Segundo Marcelo Neri, coordenador da pesquisa, «o tamanho do bolo brasileiro está crescendo mais rápido e com mais fermento entre os mais pobres». De fato, no período 2001-2009 a renda per capita dos 10% mais ricos aumentou em 1,49% ao ano, enquanto a dos mais pobres cresceu a uma notável taxa de 6,79% anual.

Resultado: a pobreza caiu 41% entre dezembro de 2003 e 2008. E caiu mais 1,5% entre dezembro de 2008 e 2009, apesar da crise financeira. Entre dezembro de 2002 e dezembro de 2009, a classe E (pobres) caiu de 29,5% para 17,4% e a classe D baixou de 15,2% para 13,4%. Ao mesmo tempo, a classe C saltou de 43,2% para 53% e a classe AB subiu de 12,0% para 15,6%<sup>17</sup>. Ainda de acordo com Neri, o Brasil estaria a ponto de atingir o menor nível de desigualdade de renda desde registros iniciados em 1960. «Na verdade, a desigualdade no Brasil permanece entre as 10 maiores do mundo, e levaria 30 anos no atual ritmo de crescimento para atingir níveis dos Estados Unidos; porém, isso significa que existem consideráveis reservas de crescimento pró-pobres, que só começaram a serem exploradas na década passada», afirma o autor<sup>18</sup>.

Em maio de 2010, o presidente Lula recebeu o prêmio «Campeão Mundial na Luta contra a Fome» do Programa Mundial de Alimentos (PMA) da ONU. De acordo com a diretora executiva do PMA, Josette Sheeran, 93% das crianças e 83% dos adultos brasileiros passaram a ter 3 refeições por dia no governo Lula.

**O ciclo FHC-Lula.** Poderia-se então dizer que o Brasil vive um ciclo de 16 anos (1994-2010)? Sim, mas com parcimônia. Há naturalmente uma continuidade

---

15. A frase é atribuída ao economista Antônio Delfim Netto, que ocupou a pasta da Fazenda durante o «milagre econômico». Delfim, contudo, nega a autoria.

16. M. Cortês Neri: «A nova classe média: O lado brilhante dos pobres», Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010, disponível em <[www.fgv.br/cps/ncm/](http://www.fgv.br/cps/ncm/)>.

17. O estudo da FGV define as classes econômicas com base na renda domiciliar de todas as fontes, atualizada a preços de dezembro de 2008. Assim, a divisão seria: classe E (R\$ 0 a R\$ 804), classe D (R\$ 804 a R\$ 1.115), classe C (R\$ 1.115 a R\$ 4.807) e classe AB (mais de R\$ 4.807).

18. Para uma análise mais completa, ver M. Cortês Neri (coord.): «A pequena grande década», cit.

no governo Lula no sentido de ter mantido o regime de câmbio flutuante e os parâmetros gerais do Plano Real, como a lei responsabilidade fiscal e as metas de inflação. A política monetária é razoavelmente parecida com a de Fernando Henrique Cardoso – aliás, poderia ser mais ousada, com maiores cortes nos juros. No entanto, assim como deve-se reconhecer que o alicerce para o crescimento foi erguido há 16 anos, também é inegável que o atual governo não foi mero continuísmo do governo FHC: Lula optou claramente por privilegiar o mercado consumidor de massas.

Antes de 2003, existia a concepção de que o crescimento sustentado viria pelo lado da oferta. Se as regras políticas e econômicas fossem respeitadas e a economia se mantivesse estável, os investimentos viriam naturalmente. O aumento da oferta teria reflexos no emprego, no consumo, enfim: o país passaria a viver no oásis do crescimento sustentável. O governo Lula, por sua vez, deixou de priorizar a oferta e passou a priorizar o consumo. E fez isso através de distintas iniciativas, entre as quais se destacam: a) aumentos mais significativos do salário mínimo; b) políticas de crédito, como o crédito consignado com desconto em folha; c) o uso de bancos públicos (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) como instrumentos para forçar a concorrência privada a reduzir a taxa de juro; e d) o programa Bolsa-Família<sup>19</sup>, que trouxe o mercado consumidor de massa – apesar de também ser muito criticado como uma iniciativa assistencialista para cerca de 12 milhões de famílias<sup>20</sup>.

**Explosão do consumo.** Basta andar nas ruas de qualquer grande cidade brasileira para perceber que a nova classe média produziu uma explosão de

**Assim como deve-se reconhecer que o alicerce para o crescimento foi erguido há 16 anos, também é inegável que o atual governo não foi mero continuísmo do governo FHC: Lula optou claramente por privilegiar o mercado consumidor de massas ■**

19. Diversos analistas sustentam que a ex primeira-dama Ruth Cardoso foi a precursora do Bolsa-Família, já que ela unificou vários programas sociais e de transferência de renda dos municípios. Ver, por exemplo, análise do cientista político Anthony Hall, da London School of Economics, em «Ruth Cardoso foi precursora do Bolsa Família, diz acadêmico britânico» em *O Estado de S. Paulo*, 25/6/2010, <[www.estadao.com.br/noticias/nacional,ruth-cardoso-foi-precursora-do-bolsa-familia-diz-academico-britanico,195523,0.htm](http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,ruth-cardoso-foi-precursora-do-bolsa-familia-diz-academico-britanico,195523,0.htm)>.

20. Os críticos do Bolsa-Família dizem que ele é assistencialista e cria uma relação de dependência da população com o Estado. O governo afirma que não há como tirar uma pessoa da miséria sem o recurso adicional. É certo que o Bolsa-Família é um importante instrumento de distribuição de renda, do mesmo jeito que é uma usina de votos para o governo. O verdadeiro teste será a emancipação efetiva das famílias que recebem o benefício.

consumo. Em 2010, 16 novos *shopping centers* foram construídos. Ano que vem, outros 29 abrirão as portas, perfazendo um total de 439 em todo o país, segundo a Associação Brasileira de Shopping Centers (Abrasca). Comprar carro novo nunca foi tão fácil – o financiamento chega a 84 parcelas. Uma pesquisa divulgada pelo Ibope em outubro de 2010 indica que 37% dos brasileiros da classe C planejam comprar um imóvel e 9,5 milhões pretendem adquirir um automóvel nos próximos 12 meses. Para aproveitar esse filão, empresas de eletrodomésticos criaram departamentos dedicados a pensar no consumo das classes D e E, que estão em ascensão. As companhias aéreas estão abrindo canais de venda de passagens em lojas de departamento e supermercados.

O crédito imobiliário também nunca foi tão amplo e acessível no país. Apenas em 2010, até o início de setembro, a Caixa Econômica Federal (CEF) já emprestou R\$ 47,6 bilhões em financiamentos habitacionais, mais do que os R\$ 47,05 bilhões alcançados em todo o ano de 2009.

**Câmbio: o calcanhar de Aquiles da economia.** Ao classificar o atual momento como um novo «milagre econômico», também estaríamos encobrindo uma debilidade estrutural da economia brasileira: o câmbio. A atual equipe econômica deixou o real valorizar demais – do mesmo jeito que aconteceu durante o primeiro mandato de Fernando Henrique. Para manter a estabilidade de preços, o governo FHC segurou o câmbio num patamar irreal. Com isso, prejudicou as exportações, sufocou o parque produtivo nacional e gerou um ciclo de endividamento acentuado. As taxas de juros eram altíssimas para

**A constante apreciação do real frente ao dólar tem feito estrago na indústria local e causado deterioro nas transações correntes. Em 2010, até setembro, o superávit comercial caiu 40% em relação a 2009 ■**

preservar a taxa de câmbio sem que houvesse uma corrida de especulação contra a moeda. Mas esse quadro acabou desabando pela ação do mercado: as volumosas saídas de reservas internacionais desembocaram na maxidesvalorização de 1999. Agora, com o dólar na faixa de R\$ 1,70, a classe média está contente: viaja com dinheiro forte para gastar nas lojas de Buenos Aires e realiza o sonho de conhecer a Champs-Élysées. Mas o fato é que Lula fez o mesmo que FHC: foi populista com o câmbio.

A constante apreciação do real frente ao dólar tem feito estrago na indústria local e causado deterioro nas transações correntes. Em 2010, até setembro, o

superávit comercial caiu 40% em relação a 2009. Segundo o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o saldo comercial de 2010 acumulou um superávit de us\$ 12,777 bilhões até setembro, contra us\$ 21,180 bilhões registrados no mesmo período do ano passado. Segundo o presidente do Banco Central, Henrique Meirelles, o ajuste da taxa de câmbio deve ser suave nos próximos meses. De fato, o alto volume de reservas internacionais deve fazer com que o ajuste no câmbio se realize de forma gradual.

### ■ **Corrupção: avanços e entraves**

O melhor combate à corrupção se faz prevenindo, não punindo. Nesse sentido, o Brasil avançou muito nos últimos anos no âmbito federal, principalmente no Executivo e no Judiciário. As novas tecnologias permitiram um melhor monitoramento da administração pública. Vários sites disponibilizam para o cidadão as informações do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), criado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda. Outro destaque é o Portal da Transparência, da Controladoria Geral da União (CGU) – o organismo de controle interno do Governo Federal. O escândalo dos cartões corporativos, por exemplo, só veio à tona porque o próprio governo tinha a informação sobre os gastos dos funcionários. Antes de os dados serem publicados no Portal da Transparência, em 2004, a discussão sobre os cartões nem existia porque não havia condições de saber o que era gasto. Os dados eram processados pelo setor bancário, sob sigilo. Para se inteirar sobre o gasto público, o brasileiro precisava visitar diversos órgãos e verificar planilhas sem «linguagem cidadã», ou seja, necessitava entender de contabilidade para saber o que estava ocorrendo. Era um trabalho extenuante e quase impossível. Hoje, com poucos cliques no portal é possível chegar à informação precisa.

O Brasil também avançou com o Observatório da Despesa Pública, da Controladoria-Geral da União (CGU). São programas que formam um painel de monitoramento de padrões de conduta e que emitem um alarme antes de o governo fazer certas compras. Por exemplo, mostra que empresas com sócios em comum estão concorrendo num mesmo pregão. Assim, a CGU pode saber se existe cartel ou conluio. Nos últimos 10 anos (1998-2008), a CGU encontrou cerca de 30.000 casos assim, prevenindo mais de um bilhão de reais em compras<sup>21</sup>. É a chamada «malha fina da despesa».

---

21. De acordo com Marcelo Stopanovski, ex-secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas da CGU, em entrevista feita pelo autor.

O maior uso de tecnologias tem introduzido uma relação direta entre o cidadão e os serviços do Estado. Antes, o brasileiro dependia do despachante para renovar carteira de motorista no Detran ou tirar passaporte. Agora, pode fazer esses serviços pela internet. As novidades também incluem o Boletim de Ocorrência online, que registra a ação da polícia em tempo real, e a nota fiscal eletrônica, que inibe a sonegação e evita que um fiscal desonesto queira tirar dinheiro da empresa. Esses avanços vêm acabando com o poder do «funcionário do protocolo» – aquele que fica atrás do guichê e pode travar um processo na justiça, engavetar denúncias ou vender leitos de hospital. Mas a tecnologia é apenas uma ferramenta. Pouco adianta ter muita tecnologia se o brasileiro não tiver a cultura de fiscalizar, cobrar, participar. Isso é tarefa de cada um.

**Federalismo à brasileira: usina de corrupção.** Existe um verdadeiro abismo entre os avanços conquistados na esfera federal e a corrupção que ainda impera nos estados. Nos municípios, a situação é calamitosa – em boa parte por

**Existe um verdadeiro abismo entre os avanços conquistados na esfera federal e a corrupção que ainda impera nos estados. Nos municípios, a situação é calamitosa – em boa parte por causa do federalismo brasileiro ■**

causa do federalismo brasileiro. O Brasil é um dos países mais descentralizados do mundo, o que gera enormes brechas para a corrupção. Como afirma Claudio Weber Abramo, diretor da ONG Transparência Brasil, os municípios brasileiros são entes federados, autônomos na sua gestão. Têm praticamente 100% de autonomia no planejamento, execução e fiscalização dos recursos que gastam – mesmo quando não geram recurso algum. Assim, cerca de 40% dos municípios brasileiros (mais de 5.000) dependem de repasses da União ou

dos estados em mais de 90% dos seus orçamentos, sem que haja fiscalização das câmaras de vereadores<sup>22</sup>. A equação é simples: se não existe produção econômica no município, não se formam interesses organizados, a imprensa vive à custa da propaganda oficial e dos favores do prefeito (ou de seu opositor) e não há ONGs independentes. Todos dependem, mais ou menos diretamente, da Prefeitura. É assim que as quadrilhas se instalam. A situação é similar em diversos estados brasileiros.

O problema se agrava com a liberdade que os governadores e o presidente da República têm para nomear milhares de pessoas aos chamados «cargos

---

22. C. Weber Abramo, em entrevista feita pelo autor.

de confiança», e assim lotear o Estado brasileiro. O governo usa o poder de nomear para negociar apoio dos partidos no Congresso. Essa barganha corrompe a gestão e as relações políticas, já que os parlamentares cooptados ou comprados não têm a menor disposição de fiscalizar o Executivo. O pior é que essa liberdade de nomeação está na Constituição brasileira. É uma usina de corrupção que precisa ser alterada.

### ■ Os limites da presença brasileira no mundo

O Brasil tem desenvolvido uma política exterior claramente voltada à sua consolidação como um novo líder internacional. A mudança nas relações com os vizinhos já vinha desde os anos 1990, quando o país abandonou a postura defensiva e promoveu diversas iniciativas regionais, entre elas o Mercosul. Em 2003, com a assinatura do Consenso de Buenos Aires, Lula e o então presidente Néstor Kirchner afiançaram a parceria estratégica entre Brasil e Argentina, com efeitos positivos para a integração de toda a região. O grande salto se deu a partir de então, quando o Brasil buscou maior projeção extra-regional. Isso se observa, por exemplo, com seu crescente papel no G-20, grupo que reúne as nações mais ricas do mundo e os principais países emergentes, com fundamental importância em questões comerciais e financeiras; o IBSA (mecanismo de cooperação Sul-Sul entre Brasil, Índia e África do Sul); o BRIC (grupo «seleto» de emergentes, ao lado de Índia, Rússia e China); e a aliança G-4 com Alemanha, Japão e Índia para postular um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

O que não está claro, contudo, são os aliados que o país vai escolher daqui para frente em sua ânsia por maior protagonismo. Estreitar laços com regimes inescrupulosos pode colocar em risco o projeto brasileiro de integração sul-americana e isolar o país no cenário internacional. O exemplo mais recente desse duplo revés é o acordo nuclear com o Irã<sup>23</sup>. Alardeado como «uma vitória» pelo Itamaraty, o pacto foi recebido com desconfiança pela comunidade internacional. Dos 15 membros do Conselho de Segurança da ONU, apenas três foram contrários a novas sanções ao Irã: Brasil, Turquia (co-patrocinador do acordo) e Líbano, onde a milícia pró-iraniana Hezbollah participa do governo. O G-4 perdeu fôlego e até mesmo Rússia e China, tradicionais sócios de Teerã, se alinharam com a posição ocidental por temor de que o regime dos aiatolás esteja ocultando a intenção de fabricar armas atômicas. O próprio governo iraniano anunciou, após o acordo, que continuaria enriquecendo urânio. Em

---

23. Pelos termos firmados, Teerã se comprometeria a enviar à Turquia 1.200 kg de urânio enriquecido a 3,5% em troca de 120 kg de urânio enriquecido a 20% – destinados a pesquisas médicas.

linhas gerais, portanto, os resultados da aproximação com o Irã foram desastrosos. «Quando Ahmadinejad veio a Brasília e disse apoiar a candidatura do Brasil a uma vaga permanente no Conselho de Segurança, nós perdemos muito voto. Todos os que se preocupam com o Irã – e na lista estão a maior

**A iniciativa do Brasil também gerou mal-estar (bem disfarçado) em seu principal parceiro estratégico na América do Sul, a Argentina. A Justiça do país vizinho acusa o Irã de ordenar, financiar e planejar o atentado terrorista contra a sede da AMIA, em 1994, que deixou 85 mortos e centenas de feridos ■**

parte dos vizinhos árabes, os europeus, os americanos, os canadenses, os australianos e os japoneses – veem com desconfiança esse tipo de apoio», afirmou Roberto Abdenur, ex-embaixador do Brasil nos EUA no primeiro mandato de Lula.<sup>24</sup>

A iniciativa do Brasil também gerou mal-estar (bem disfarçado) em seu principal parceiro estratégico na América do Sul, a Argentina. A Justiça do país vizinho acusa o Irã de ordenar, financiar e planejar o atentado terrorista contra a sede da

Associação Mutual Israelita Argentina (AMIA), em 1994, que deixou 85 mortos e centenas de feridos. Segundo a Suprema Corte argentina, o ataque foi executado pela Jihad Islâmica, braço armado do Hezbolá<sup>25</sup>. Lula ignorou tudo isso ao apertar a mão do presidente iraniano, Mahmoud Ahmadinejad, um líder que prega abertamente a destruição de Israel e nega a existência de homossexuais em seu país do mesmo jeito que nega o Holocausto. No caso da tentativa de mediar o conflito do Oriente Médio, também houve uma falha na avaliação do Itamaraty quanto à real capacidade de influência brasileira.

**Tigres de papel.** O Brasil é o grande motor da União Sul-Americana de Nações (Unasul), que reúne 12 países e aspira a promover a confiança e a estabilidade na região. É nesse marco que o país promove o Conselho Sul-Americano de Defesa. No entanto, se continuar apresentando baixa institucionalidade, a Unasul corre o risco de se transformar em mais um tigre de papel na região. Além disso, ainda é grande a desconfiança de alguns vizinhos com relação

---

24. Diogo Schelp. «Diplomacia de Palanque. Entrevista com Roberto Abdenur», *Veja*, 8/09/2010, p.17.

25. A pedido da Justiça Federal argentina, a Interpol mantém ordem de captura internacional para oito ex-funcionários iranianos, entre eles o ex-presidente Ali Hafsajani. O Irã se recusa a extraditá-los. Em seu último discurso ante a Assembléia Geral da ONU, a presidente argentina, Cristina Fernández de Kirchner, propôs ao Irã levar adiante o processo em um terceiro país. O regime iraniano recusou a proposta e acusou a Argentina de financiar o terrorismo.

ao aparato de defesa comum – em boa parte, por causa das atitudes seletivas de seu principal fomentador.

De fato, o Brasil tem sido no mínimo ambíguo com relação ao conflito armado entre o governo colombiano e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Na crise de 2008 entre Colômbia, Equador e Venezuela – a mais grave da região desde o conflito entre Peru e Equador, em 1995 –, Lula se apresentou como mediador mas terminou desqualificando um dos lados: o presidente colombiano, Álvaro Uribe<sup>26</sup>. A conduta da diplomacia brasileira frente à crise em Honduras também foi muito questionada dentro e fora do Brasil. O ex-embaixador de Honduras José Delmer Urbizo, por exemplo, acusou o Brasil de estar «promovendo um conflito» e «se envolvendo perigosamente» em assuntos internos de outro país ao aceitar em sua embaixada o presidente deposto, Juan Manuel Zelaya. «O Brasil pretende ser a nova polícia regional e quer um novo status mundial. Temo pelo que possa ocorrer se o comportamento for esse», afirmou Urbizo, que foi expulso da sala do Conselho de Direitos Humanos da ONU, em setembro de 2009<sup>27</sup>. «Não sei se a região está disposta a trocar a ingerência americana por uma ingerência brasileira (...) Agora entendo para que é que o Brasil está se rearmando, comprando caças. Não é para proteger a Amazônia. O país tem outros interesses que vão bem além de seu território.»<sup>28</sup>

**Em defesa dos «amigos», não dos direitos humanos.** Como afirma Abdenur, a política externa brasileira atuou nos últimos oito anos com base na visão de que ainda há no mundo uma clara contraposição entre ricos e pobres, Norte e Sul. Isso não faz mais sentido em um mundo globalizado, onde a distribuição de poder é difusa, a China está em ascensão e outros países dinâmicos e de grande porte, como o Brasil, conquistam espaço. «Apesar dessa nova realidade, a política externa de Lula tem procurado apresentar o Brasil como líder dos países pobres. É preciso abandonar essa visão», afirma o diplomata, lembrando que a preocupação maior do Itamaraty tem sido armar palanques para o presidente Lula.

---

26. Isso ajuda a explicar por que a Colômbia não apoia a candidatura brasileira a uma vaga permanente no Conselho de Segurança da ONU (assim como Argentina e México). A aliança entre Bogotá e Washington, plasmada no *Plan Colombia*, também deve ser levada em conta.

27. Urbizo disse que a expulsão foi fruto da pressão exercida pelo Brasil e inspirada no regime de Chávez. Por sua vez, Brasil, Argentina, México e Cuba afirmaram que Urbizo (embaixador em Genebra havia três anos) não poderia ficar no recinto a menos que fosse autorizado pelo presidente deposto, Manuel Zelaya.

28. Jamil Chade: «Chanceler de Honduras acusa Brasil de promover conflito» em *O Estado de S. Paulo*, 22/9/2009, disponível em <[www.estadao.com.br/noticias/internacional,chanceler-de-honduras-acusa-brasil-de-promover-conflito,439213,0.htm](http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,chanceler-de-honduras-acusa-brasil-de-promover-conflito,439213,0.htm)>.

Além disso, o Brasil deveria projetar lá fora os mesmos valores que preza internamente, como democracia e direitos humanos. Na opinião de outro ex-embaixador brasileiro nos EUA, Rubens Barbosa, interesses comerciais e econômicos podem levar a uma aproximação com a China, por exemplo. As nações desenvolvidas fazem isso, o que não significa deixar de criticar as violações exercidas pelo governo chinês contra seus cidadãos. «O Brasil pode se aproximar e fazer negócios com esses países, mas não pode silenciar e, em alguns casos, até apoiar as restrições à liberdade e aos direitos humanos, como foi feito em Cuba e na Venezuela», diz Barbosa<sup>29</sup>.

Portanto, mais do que preservar a democracia e os direitos humanos no mundo, a prioridade da diplomacia de Lula tem sido preservar os «amigos». Nem que para isso precise reduzir os protestos pela transparência eleitoral no Irã a uma briga entre «flamenguistas e vascaínos». Ou comparar a greve de fome dos prisioneiros políticos cubanos àquela feita por bandidos comuns brasileiros.

A abertura de 62 postos diplomáticos durante o governo Lula também parece contra-producente. Não tem sentido, por exemplo, abrir embaixadas em países das Antilhas cuja população não ultrapassa 30.000 pessoas. «Na África, a maioria das embaixadas que foram abertas não tem recursos financeiros para fazer promoção comercial e cultural. Acho que foi também um gesto político de alto custo para o governo brasileiro com baixo rendimento efetivo benéfico para os interesses brasileiros», afirma Barbosa.

Claro que a maior presença do Brasil na África tem seu lado positivo. Os programas de cooperação, as transações comerciais, o fortalecimento de vínculos com a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) e a assistência humanitária são apenas alguns dos campos onde o Brasil pode contribuir. No entanto, para promover sua agenda política o país tem atuado com valores morais bastante seletivos. O ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, condenou de forma veemente o golpe sofrido pelo amigo Zelaya em Honduras, mas minimizou o fato de que outros amigos como Obiang Nguema, de Guiné Equatorial (no poder há 31 anos), também assumiram via golpe de Estado e continuam abusando de seus cidadãos. «Negócios são negócios», disse Amorim aos jornalistas, antes da reunião de Lula com o ditador. O ministro

---

29. Mariana Pereira de Almeida: «Brasil não pode respaldar ditaduras, diz o diplomata Rubens Barbosa» em *Veja*, 21/8/2010, entrevista em vídeo disponível em <<http://veja.abril.com.br/noticia/internacional/brasil-nao-pode-respaldar-ditaduras-diz-o-diplomata-rubens-barbosa>>.

classificou de «pregação moralista» as referências da mídia às violações contra direitos humanos cometidas por Nguema e disse que «quem resolve os problemas de cada país é o povo de cada país»<sup>30</sup>.

### ■ Considerações finais

Este artigo procurou mostrar os contrastes do Brasil-potência. Um país onde a produção industrial mostra vigor, mas se vê ameaçada pela falta de investimentos em infra-estrutura e o câmbio apreciado. Onde a inclusão social bate recordes, mas convive com uma violência desmesurada que vitima mais os negros e os pobres. Onde a tecnologia favoreceu a transparência e a prevenção à corrupção, mas é insuficiente ante os escândalos semanais e a pouca cultura de fiscalização da sociedade. Onde governadores e presidentes realizam loteamento do Estado com a bênção da Constituição. Um país que alcançou uma projeção internacional inédita, mas que tem somado fracassos na política externa. Onde o governo discursa em defesa de democracia e dos direitos humanos, mas sela amizades com ditadores. E cujo presidente, adorado dentro e fora do país como um exemplo a ser seguido, também se notabiliza por zombar de quem gosta de ler e pelos constantes ataques à imprensa. O mesmo Lula que se orgulhou de dar um basta ao poder das oligarquias é hoje aliado incondicional de José Sarney e Fernando Collor.

A próxima presidente, Dilma Rousseff, terá pela frente o desafio de atenuar esses contrastes sem tirar o Brasil da trilha do desenvolvimento. Para que o brasileiro possa sentir, de fato, que chegou a vez do «país do futuro». ☒

---

30. Pablo Uchoa: «Amorim defende relação com Guiné Equatorial: 'Negócios são negócios'» em *BBC*, 5/7/2010, <[www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/07/100705\\_amorim\\_guine\\_pu\\_aw.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/07/100705_amorim_guine_pu_aw.shtml)>.

## A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios

**MONICA HIRST / MARIA REGINA SOARES DE LIMA / LETICIA PINHEIRO**

Como acontece com outras políticas públicas, a política exterior brasileira tem experimentado uma série de transformações nos últimos anos, que combina mudanças iniciadas há longo tempo com inovações mais recentes. O artigo analisa a política exterior brasileira, em particular a ativa diplomacia presidencial desenvolvida por Lula desde sua chegada ao poder, assim como os principais temas da agenda exterior – das novas coalizões multilaterais e a «redescoberta» da África à integração regional na América do Sul e os vínculos com os Estados Unidos.

**D**a mesma forma que em outros campos de política pública do Brasil, o das relações exteriores mostra relevantes transformações nos anos recentes. Neste caso, constata-se uma combinação de conteúdos substantivos e dimensões institucionais já experimentados no passado com metas e articulações inter-burocráticas e políticas inovadoras. Além de refletir uma progressiva ampliação de interesses e ambições no cenário mundial projetados desde Brasília, este processo tem sido beneficiado pelos ventos globais e regionais que sopram a favor. Esta combinação vem propiciando o desenho de políticas assertivas, que somam posturas individuais brasileiras com posições

---

**Monica Hirst:** Professora de Política Internacional da Universidade Torcuato Di Tella (Buenos Aires).

**Maria Regina Soares de Lima:** foi professora do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio) e do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro IUPERJ; atualmente é professora do Instituto de Estudo Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ) e coordenadora do Observatório Político Sul-Americano (OPSA).

**Leticia Pinheiro:** é professora do IRI/PUC-Rio, e coordenadora da Rede de Pesquisa «Atores e Agenda de Política Externa», com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

**Palavras-chave:** relações internacionais, política exterior, Luiz Inácio Lula da Silva, Brasil.

coordenadas com outros países em desenvolvimento em temas de comércio, reforma financeira, mudança climática, cooperação internacional, paz e segurança.

O Brasil se beneficiou das transformações na economia política global e da difusão de poder na direção dos países emergentes. Mas para se entender a ampliação da agenda externa brasileira nos últimos oito anos, é necessário levar em conta as características da política externa do país neste período. Ao contrário do passado recente, quando a política externa era acessória à estabilidade macroeconômica e tinha função de garantir a credibilidade internacional, na atualidade, a política exterior, pró-ativa e pragmática, é um dos pés da estratégia de governo calcada em mais três pilares: manutenção da estabilidade econômica; retomada do papel do Estado na coordenação de uma agenda neo-desenvolvimentista; e inclusão social e formação de um expressivo mercado de massas<sup>1</sup>. Por ter alargado a agenda de temas e atores (burocráticos e sociais), a política externa passou a ter uma base societal com a qual não contava anteriormente.

Após oito anos de continuidade e aprofundamento das diretrizes lançadas em 2003, a política externa se vê exposta a avaliações, de oposição ou de endosso, que revelam um inédito interesse no debate público brasileiro. De um lado, a oposição denuncia sua «partidarização», prioridades contra-producentes e generosidades excessivas; de outro defende-se uma projeção regional e mundial com vistas a ampliar recursos de poder, oportunidades empresariais, prestígio e voz para o país. De fato, mais que responder a bandeiras partidárias, a política internacional do Brasil alargou como nunca sua ancoragem institucional com base na mobilização de múltiplas agências do Estado com agendas externa próprias ou complementares às linhas de ação do Itamaraty. Esta renovada «estatalidade» da ação internacional vem sendo acompanhada por um dinamismo empresarial marcado pela globalização de seu mapa de investimentos externos com ênfase nos países em desenvolvimento, sejam estes na América Latina – especialmente América do Sul –, na África ou na Ásia.

A faceta de país emergente que integra iniciativas de governo com ambição privada poderá nos próximos anos permitir que o Brasil consolide sua condição de poder regional com reconhecimento e capacidade de certa influência

---

1. De acordo com os dados estatísticos no Brasil, estima-se que nos anos recentes cerca de 30 milhões de pessoas tenham acendido à classe C.

num tabuleiro mundial que auspicia a chegada de novos jogadores. A atual fluidez das dinâmicas políticas e econômicas globais constituem um requisito necessário, embora insuficientes, para que esta trajetória prossiga; da mesma forma, no plano doméstico é necessário, embora também insuficiente, que se assegure nas eleições de 2010 a confirmação das opções de política mantidas nos últimos dois mandatos presidenciais.

### ■ Atores e interesses

Atualmente, a política externa brasileira é formulada e conduzida num ambiente doméstico e internacional complexo e é fruto de coalizões de interesses de atores domésticos e internacionais com variada capacidade de influência. Neste quadro, um dos traços que marcam este governo é a consolidação de uma característica que já se anunciava na administração anterior, mas que

**A política externa brasileira é formulada e conduzida num ambiente doméstico e internacional complexo e é fruto de coalizões de interesses de atores domésticos e internacionais com variada capacidade de influência ■**

adquiriu novas nuances com a projeção externa de natureza econômica – decorrente do crescimento da economia do país – e política – em função da postulação do governo por maior participação nos assuntos de natureza internacional: a pluralização de atores e a politização da política externa.

Nos fóruns multilaterais internacionais, nas relações bilaterais, na diversificação dos temas em discussão – da saúde pública internacional à proliferação nuclear –, o governo Lula buscou posicionar-se. Esta maior projeção internacional, por um lado, criou expectativas sobre a presença e participação do país nos debates, aumentando ainda mais sua visibilidade. Por outro lado, implicou em maior diversidade e pluralidade de atores e de interesses relacionados aos temas internacionais, o que nem sempre ocorreu de forma convergente com os objetivos perseguidos pelo governo.

Acrescente-se a este quadro o adensamento, neste governo, da política de cooperação internacional – Sul-Sul e triangular – fruto do feliz encontro entre a melhoria das condições econômicas do país que lhe permitiu tornar-se um importante doador, com a vontade política de trabalhar no plano internacional em direção à promoção do desenvolvimento. Ao se tornar um vigoroso instrumento da política externa brasileira para os países em desenvolvimento, esta

política fez do país alvo de demandas crescentes cujo atendimento vem requerendo a participação de uma multiplicidade de agências e atores, somando-se ao universo das iniciativas no âmbito da integração regional. Registre-se igualmente o fato de que, ao favorecer uma política de cooperação técnica por demanda externa, seu impacto sobre a administração pública é disperso, o que é agravado pela diversidade temática das áreas contempladas – agricultura, saúde, educação, c&t, defesa, minas e energia, cultura e turismo<sup>2</sup>.

Em particular, embora não exclusivamente, no universo da cooperação alguns ministérios vêm apresentando atuação especialmente destacada, como o Ministério da Agricultura, através da presença da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) em países africanos e sul-americanos. Sua atuação busca auxiliar, promover e fomentar o desenvolvimento social e o crescimento econômico através da transferência de tecnologia e da troca de conhecimentos e de experiências no campo da pesquisa agropecuária. Embora sem o requisito da condicionalidade, de todo antitético aos princípios da cooperação Sul-Sul (css), a atuação desta empresa no campo da capacitação para o desenvolvimento vem potencializando as oportunidades de negócios para empresas brasileiras na região. Na mesma linha de atuação, o Ministério da Saúde, através da sua Assessoria Internacional e de órgãos a ele vinculados, como a Fiocruz, desenvolve inúmeros projetos de cooperação técnica no exterior<sup>3</sup>. De fato, a presença marcante da saúde na agenda internacional do Brasil e a atuação de agências específicas neste campo com forte poder de iniciativa já é responsável pela adoção de uma nova qualificação no âmbito da diplomacia, a chamada «diplomacia da saúde».

Outra face da presença de destaque dos «ministérios domésticos» no tabuleiro internacional ocorre com o setor empresarial, que vem adquirindo alcance global e aumentando mais seu envolvimento internacional. Embora atuem de forma paralela, é expressivo o diálogo entre as ações empresariais

---

2. A propósito, deve-se registrar a recente decisão de se levar a cabo o primeiro levantamento do volume de recursos destinados pelo governo brasileiro à cooperação internacional para o desenvolvimento, a ser realizado pela Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais do Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA). Ver Guilherme de Oliveira Schmitz, João Brígido Bezerra de Lima e Rodrigo Pires de Campos: «Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: primeiro levantamento de recursos investidos pelo governo federal» em *Boletim de Economia e Política Internacional* N° 3, 7-9/2010.

3. Destaque deve ser dado a criação em 2008 do primeiro escritório internacional da Fiocruz em Maputo, Moçambique, responsável por oferecer formação de recursos humanos na área de saúde. Juntamente com esta iniciativa, o Brasil apoiou a implantação da Fábrica de Medicamentos de Moçambique por meio da assessoria de especialistas do Instituto de Tecnologia em Fármacos (Farmanguinhos), que produzirá medicamentos anti-retrovirais, entre outros.

e governamentais brasileiras no cenário externo. A política do Ministério do Desenvolvimento (MDIC) de estímulo a missões e empreendimentos do setor público e privado em todo o mundo em desenvolvimento gera uma convergência de interesses que se reflete no discurso e na prática dos «fenícios brasileiros»<sup>4</sup>. O entusiasmo pela frente Sul-Sul por parte do empresariado brasileiro vem relevando também um processo de aprendizagem

**O ativismo da política  
externa brasileira do  
governo Lula e sua atuação  
em áreas temáticas tão  
diversas em debate  
no cenário internacional  
são também responsáveis  
por um papel renovado  
das organizações  
não-governamentais na  
construção e implementação  
de projetos ■**

e um sentido de oportunidade que revela um novo perfil de investimentos e transações comerciais. Entre os grupos privados e estatais a compartilhar mercados, destacam-se Petrobras, Odebrecht, Banco do Brasil, Vale do Rio Doce, Votorantim, Companhia Siderúrgica Nacional, Camargo Corrêa, Gerdau, JBS.

O ativismo da política externa brasileira do governo Lula e sua atuação em áreas temáticas tão diversas em debate no cenário internacional são também responsáveis por um papel renovado das organizações não-governamentais na construção e implementação de projetos. Mantida a *rationale* do Itamaraty de que a parceria com estas organizações deve se pautar por sua comprovada competência, e não por sua auto-proferida representatividade, deve-se acrescentar que o legado de um relacionamento estreito entre os quadros do Partido dos Trabalhadores (PT) com os sindicatos e movimentos sociais permitiu e impulsionou a formação e consolidação de parcerias entre este governo e diversas organizações.

Esta configuração vem exigindo que o governo desenvolva um novo padrão de construção de consensos na formulação dos projetos externos que lhes imprima maior representatividade, sem se descuidar da tarefa de coordenação da diversificada pauta de relações externas do país. Uma das respostas a este

---

4. Empresas como Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Marcopolo, Etanol Trading, Açúcar Guarani, Petrobras e Vale do Rio Doce se estabeleceram na África ou atuam por meio de *joint-ventures* e parcerias. Ver Equipe Pontes, Centro Internacional para o Comércio e o Desenvolvimento Sustentável (ICTSD): «África na fronteira dos investimentos internacionais» em *Pontes Quinzenal* vol. 4 N° 9, 25/5/2009, disponível em <<http://ictsd.org/downloads/pontesquinzenal/pp4-9.pdf>>.

desafio vem se dando na própria organização administrativa do Itamaraty. Em coerência com sua própria história institucional, que envolve reformas, reorganização interna para ajustar-se aos «novos tempos» e preservar algum grau de autonomia e poder de pilotagem, esta agência procurou responder às demandas de fóruns multilaterais, das organizações internacionais e da atual multidimensionalidade das relações exteriores. Mencionem-se ainda as demandas decorrentes da mudança de postura do país nos regimes internacionais que estimularam a criação de divisões e subdivisões internas. Neste particular, nota-se a nova configuração da Subsecretaria-Geral Política que, a partir de 2006, somou departamentos e divisões para lidar com temas de destaque na política externa como Meio Ambiente, Direitos Humanos, Temas Sociais<sup>5</sup>. Desta forma, por meio da especialização que alcança espaços, regiões e temas múltiplos, o Itamaraty busca manter-se atuante e participativo nas esferas em que se desenrolam e se constituem as relações internacionais contemporâneas.

Ainda no plano governamental, destaca-se a ação externa dos governos subnacionais. Embora desde os anos 80 já se desenvolva esta atividade no país, nos dias atuais registra-se um notável ativismo nos principais estados e cidades brasileiras, muitas delas possuindo algum tipo de estrutura de coordenação ou assessoria para temas internacionais. Mesmo reconhecendo que a responsabilidade constitucional pela política externa brasileira é prerrogativa do poder executivo federal, as competências e obrigações alocadas às unidades federadas com respeito ao desenvolvimento local concederam certa legitimidade aos governos subnacionais para procurar fundos no exterior, o que envolve acordos de cooperação com suas contrapartes estrangeiras<sup>6</sup>. Neste particular, também o campo da cooperação técnica internacional exponeciou a atuação das unidades subnacionais, transformando-as em mais um ator da política externa brasileira contemporânea. De fato, embora a atividade externa das entidades subnacionais já ocorresse desde o governo passado, ela foi de fato estimulada e integrada à estratégia de política externa e desenvolvimento nacional no atual governo.

A presença expandida do Brasil no exterior por meio dos escritórios internacionais de ministérios voltados para políticas públicas, da iniciativa privada

---

5. Andrés Rivarola Puntigliano: «'Going Global': An Organizational Study of Brazilian Foreign Policy» em *Revista Brasileira de Política Internacional* vol. 51 N° 1, 2008, pp. 28-52.

6. Monica Salomon: «A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas» em Carlos Milani e Leticia Pinheiro (orgs.): *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*, FGV, Rio de Janeiro, no prelo.

e das organizações internacionais aumentou igualmente a presença de cidadãos nacionais vivendo fora do país, a ponto de já se falar de uma diáspora brasileira. Junto com ela, questões como imigrações legais e ilegais; remessa de dinheiro; formação educacional e cultural, desterritorialização de identidades sociais, etc, outorgaram visibilidade inédita à dimensão consular da diplomacia brasileira, uma dimensão antes relegada a questões de natureza mais administrativa e menos política.

Com relação ao Congresso Nacional, embora sem o ativismo que caracterizara os anos em que o PT, como partido de oposição, foi responsável por incentivar os debates e o monitoramento da política externa, a nova legislatura mostrou que ainda vige a lógica de uma «delegação transitória» ao Executivo na formulação e condução dos negócios exteriores. Esta é retirada quando surgem divergências que produzem polarizações como se deu no caso da ratificação da adesão da Venezuela ao Mercosul e da aprovação das modificações introduzidas no tratado de Itaipu negociadas com o Paraguai.

Finalmente, ao mesmo tempo que ao longo dos dois mandatos do presidente Lula foi visível a multiplicação de atores no campo da política externa, não

**A fórmula adotada pelo governo Lula tem sido vincular um novo acervo de políticas sociais que atacam a pobreza e a desigualdade no plano doméstico com uma ativa diplomacia presidencial ■**

pode ser menosprezado o protagonismo do mandatário no cenário internacional acompanhado por seu estilo afirmativo. A fórmula adotada pelo governo Lula tem sido vincular um novo acervo de políticas sociais que atacam a pobreza e a desigualdade no plano doméstico com uma ativa diplomacia presidencial. Ao mesmo tempo em que se transformou a questão social numa bandeira de política externa, buscou-se combinar um espaço próprio da Presidência com os recursos institucionais e profissionais do Estado

brasileiro. Embora não sendo novidade no Brasil, a diplomacia presidencial presente durante o governo Lula ainda não foi suficientemente avaliada como promotora substantiva de política externa. Deve-se também destacar nesta gestão a presença de uma assessoria especial em relações internacionais junto à Presidência da República, desta forma balizando – ainda que não necessariamente competindo – com as funções da corporação diplomática.

## ■ Destaques da agenda

A seguir, examinamos os temas substantivos da política externa que mereceram maior ênfase nos anos recentes e que apresentaram certas inovações com relação às orientações pretéritas. Duas direções podem caracterizar estas inovações. Por um lado, a ênfase na participação nos fóruns de governança global com uma agenda demandante e o abandono de posições defensivas que caracterizaram a agenda terceiro-mundista no pós-Segunda Guerra. Por outro, a prioridade concedida às relações Sul-Sul, com menção especial ao âmbito sul-americano. Neste caso, o Brasil não apenas se tornou um ativo ofertante no sistema de cooperação internacional, como reforçou sua presença econômica por via do comércio e dos investimentos diretos.

***Temas multilaterais e novas coalizões.*** A defesa do multilateralismo universal tem sido um dos temas mais perenes da agenda da política externa, refletindo a clássica identidade internacional brasileira de mediador entre o Norte e o Sul. Mas não apenas a assim chamada crise do multilateralismo aponta para sua gradual transformação como mudou a postura negociadora do país nos últimos anos. A mudança brasileira é resultado do uso de um revisionismo *soft* nos fóruns em que a capacidade de influência está predicada em posturas demandantes nas diversas questões globais. Desta forma, no regime comercial, ao contrário do passado, quando o país só tinha interesses defensivos, os interesses ofensivos pela liberalização agrícola levaram à coordenação com Índia, China e África do Sul, entre outros, na criação do G-20 no âmbito da rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC). Também significativa foi a mudança de posição no caso de meio ambiente e na discussão sobre mudança climática. Na reunião de Copenhague em 2009, o Brasil abandonou a postura defensiva, não negociadora que adotara em Kyoto, com o anúncio de metas voluntárias de redução das emissões de carbono. A coalizão negociadora significativa neste caso incluiu, além do Brasil, Índia, África do Sul e China. Nestes dois casos, a mudança de postura decorreu também de mudanças domésticas, seja a importância das exportações agrícolas na pauta brasileira, seja o realinhamento doméstico na questão do meio ambiente.

No sistema de segurança coletiva, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), as mudanças de posicionamento já vinham desde 1988 e foram uma decorrência, acima de tudo, de mudanças na política externa quando o país voltou a ser um participante ativo no Conselho de Segurança, onde esteve ausente por mais de vinte anos. Neste mesmo âmbito, o Brasil abandonou

certos comportamentos soberanistas prévios, como a participação em missões da paz impositivas, realizadas com base no capítulo VII da Carta da ONU, sendo a instância mais significativa a aceitação do comando da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH) em 2004. Esta nova disposição para participar de operações de paz está relacionada ao interesse brasileiro de postular por um assento permanente no Conselho de Segurança no contexto de uma reforma institucional da ONU<sup>7</sup>.

No contexto global, uma novidade importante tem sido a participação do país nas negociações financeiras internacionais no âmbito do G-20 financeiro, como consequência da ampliação do G-7 – por iniciativa norte-americana – no contexto da crise financeira global iniciada em 2008. Neste âmbito, o Brasil atua coordenado com os BRICS (Brasil, Rússia, Índia e China) no avanço de uma agenda que inclui a questão da reforma institucional e revisão das cotas do Fundo Monetário Internacional (FMI). Nesta arena o país, assim como os demais BRICS, beneficiou-se por possuir um estoque elevado de reservas internacionais. Apesar deste esforço de coordenação, existem diferenças a respeito do encaminhamento dos desequilíbrios cambiais, com nítida preferência do Brasil para que o tema seja tratado no plano multilateral e a oposição tanto dos EUA quanto da China.

A participação do Brasil nos foros de governança global reflete não apenas uma política pró-ativa de constituição de «coalizões de geometria variável», envolvendo algumas nações emergentes, como os limites derivados das carências de recursos de poder que permitam ao país uma carreira «solo» em instâncias globais. Por outro lado, um novo tipo de multilateralismo *ad hoc*, exemplificado pelo G-20 financeiro, um mecanismo de coordenação informal que não tem por base um tratado internacional, pode ser prejudicial às aspirações brasileiras. Ademais, este novo tipo de multilateralismo, que poderia estar substituindo o do passado, da natureza universal e constitucional, está sendo acompanhado por iniciativas, tanto dos EUA quanto da União Européia, de constituição de «parcerias estratégicas» com países emergentes, sugerindo uma tendência em curso de cooptação pelas potências destes mesmos emergentes.

**Oportunidades e desafios na América do Sul.** Durante todo o governo Lula, a América do Sul constituiu uma prioridade da política internacional brasileira.

---

7. Em 2000 o Brasil participou, junto com Japão, Alemanha e Índia, da criação do G-4 para articular posições conjuntas favoráveis à reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Além do interesse por avançar na construção de um projeto comunitário sul-americano, o governo Lula buscou desde seu início projetar a presença brasileira como um fator de estabilidade democrática em toda a região. Não obstante, ao assumir o papel de uma potência regional, o Brasil passou a enfrentar novas expectativas políticas e econômicas de seus vizinhos, nem sempre compatíveis com seus interesses de afirmar-se como ator global no tabuleiro das negociações mundiais.

Assumir o lugar de uma potência regional tem gerado demandas sem precedentes para o Brasil, que requerem novas capacidades diplomáticas e habilidades políticas. A presença brasileira na América Latina tem sido associada ao papel mediador em contextos de crises locais, entre as quais se destacaram os casos da Venezuela

(2003), Bolívia (2003 e 2006), Equador (2004), Honduras (2009) e Haiti (2003)<sup>8</sup>. Ao mesmo tempo, laços políticos mais intensos foram estabelecidos com governos de países do Cone Sul, os de Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner na Argentina, de Tabaré Vázquez e José Mujica no Uruguai, de Michelle Bachelet no Chile e de Fernando Lugo no Paraguai. Outrossim, se manteve um fluido diálogo político com Hugo Chávez na Venezuela e com o governo castrista em Cuba. Em diversos momentos, esses laços geraram reações por parte de segmentos das elites brasileiras. A opinião doméstica sobre a política brasileira na região tende a se dividir: de um lado, observa-se uma opinião conservadora que se opõe ao abandono da tradição de não-intervenção e reclama a máxima defesa dos interesses nacionais; de outro, círculos progressistas intelectuais e políticos têm apoiado um envolvimento mais ousado e comprometido na América Latina com vistas a construção de uma estratégia regional-global.

Deve-se sublinhar que a expansão do envolvimento político brasileiro em crises locais, somada às atividades comerciais e de investimento crescentes com seus vizinhos sul-americanos, não significa aceitação fácil ou automática na América do Sul da liderança brasileira em assuntos mundiais. Um

**Ao assumir o papel de uma potência regional, o Brasil passou a enfrentar novas expectativas políticas e econômicas de seus vizinhos, nem sempre compatíveis com seus interesses de afirmar-se como ator global no tabuleiro das negociações mundiais ■**

---

8. Desde o início da MINUSTAH em 2004, a presença brasileira oscilou entre uma atuação coordenada com seus pares sul-americanos e a construção de um perfil próprio no desempenho de suas responsabilidades em solo haitiano. Além do comando militar da missão, o Brasil contribui atualmente com um contingente de 1.900 soldados e 130 policiais.

exemplo foi a reação à candidatura brasileira a um assento permanente no CSNU, que não conta com o apoio da Argentina e da Colômbia. Em temas bilaterais, as dificuldades maiores surgiram com os países menores na região, mencionando-se os problemas com o Equador vinculados à atuação da empresa Odebrecht; com a Bolívia devido à decisão do governo de Morales de nacionalizar as instalações da Petrobras em seu país; e com o Paraguai frente às reivindicações do governo Lugo de renegociar os termos do Tratado de Itaipu. Nos três casos, o governo Lula flexibilizou suas posturas iniciais buscando soluções políticas que superassem desentendimentos econômicos e atenuassem os condicionantes impostos por assimetrias estruturais.

Outro ponto a mencionar diz respeito à visibilidade da diplomacia brasileira no plano multilateral latino e sul-americano. Os avanços obtidos nos terrenos políticos e de defesa têm sido mais relevantes do que aqueles na área econômica<sup>9</sup>. Enquanto no Mercosul persiste um conjunto de entraves na agenda de negociações comerciais do bloco, a diplomacia brasileira mostrou seu pró-ativismo na Comunidades Sul-Americana, agora re-nomeada como União de Nações Sul-Americanas (Unasul), e na posterior criação do Conselho de Defesa Sul-Americano. Também foi relevante a atuação do país na inclusão de Cuba como membro do Grupo do Rio e na proposta de criação do Comunidade de Estados de América Latina e Caribe (CEALC) a ser formalizada em 2011<sup>10</sup>.

**Na história contemporânea da política externa brasileira, o período atual pode ser identificado como o da terceira onda de interesse do Brasil pela África. O relacionamento com o continente africano se converteu num referente simbólico da estratégia Sul-Sul ■**

**A redescoberta da África.** Na história contemporânea da política externa brasileira, o período atual pode ser identificado como o da terceira onda de interesse do Brasil pela África. O relacionamento com o continente africano se converteu num referente simbólico da estratégia Sul-Sul, reforçado pelo discurso da convergência

identitária que envolve aspectos históricos, étnicos e socioculturais do país em sua condição de país em desenvolvimento.

---

9. Mencione-se como exceção o empenho do Brasil pela criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) para lidar com as assimetrias intra-bloco.

10. Em fevereiro de 2010, realizou-se uma reunião com 25 chefes de Estados latino-americanos e caribenhos quando foi anunciada a criação da CEALC.

A gradual recuperação de dinamismo nas transações comerciais Brasil-África a partir de 2000 se deveu a diversos fatores, em que se destacam as iniciativas inter-empresarias – especialmente com Nigéria, Angola, Argélia e África do Sul<sup>11</sup>. No plano diplomático, desde 2003 foram inauguradas 16 novas embaixadas no continente ao qual o presidente Lula viajou dez vezes, visitou 20 países e criou a Cúpula África-America do Sul (2008). O interesse pela comunidade africana esteve também associado a motivações propriamente políticas em vista dos interesses do Brasil no tabuleiro mundial, em especial o de promover uma reformulação da estrutura decisória das Nações Unidas. De fato, a aspiração por um lugar permanente no Conselho de Segurança reforçou o diálogo com as nações africanas e levou a diplomacia brasileira a buscar explicitamente o apoio à candidatura do país.

Atualmente, a África corresponde ao principal destino da assistência técnica concedida pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), em resposta a demandas provenientes das representações diplomáticas, ou a ofertas configuradas no contexto de visitas presidenciais<sup>12</sup>. A oferta de cooperação do Brasil no continente africano ganhou novo impulso a partir da ação conjunta da diplomacia profissional e presidencial na África, a ação da ABC acompanhada por uma rede de projetos ministeriais (destacam-se o Ministério de Ciência e Tecnologia, as iniciativas do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comercio Exterior, da Agricultura e da Saúde). A atuação no continente africano vem sendo instrumentalizada pelas agências especializadas do Estado, especialmente a Embrapa na área de produção de alimentos, Fiocruz no campo da saúde (concentrado no combate a HIV/AIDS e Malária) e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) para projetos de formação profissional (em áreas tais como construção civil, conhecimento elétrico, hidráulico, computação e gastronomia). Os projetos de cooperação técnica ofertada pelo Brasil, mesmo quando implementados por organizações não-governamentais por demanda do governo brasileiro, também têm sido importantes promotores de vínculos com os países africanos.

Entre as nações africanas, uma atenção especial tem sido outorgado ao relacionamento com a África do Sul, motorizada em grande medida pelo Fórum de

---

11. No período 2000-08 o comércio do Brasil com o continente retoma seu dinamismo saltando de us\$ 4 bilhões a us\$ 26 bilhões.

12. Em 2007, 53% do total desta assistência foi destinada a 21 países africanos, observando-se uma concentração notável da mesma em países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) (77,45%). Em 2009, o peso da assistência para África oferecida pela ABC alcançou 35 países do continente e representou us\$ 6.835.406,91. ABC, apresentação realizada no Seminário «Brasil-China, Cooperação para o Desenvolvimento na África», Brasília, junho de 2010.

Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS)<sup>13</sup>. O Brasil, junto à África do Sul, tem sido explícito em sua intenção de assumir novas responsabilidades em questões de segurança regional, promoção da paz, defesa da democracia e consolidação de esquemas de integração regional. Sublinha-se ainda a coordenação de posições em questões de economia e política internacional com crescente visibilidade em foros e instituições multilaterais como o G-20, a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e as conferências temáticas das Nações Unidas<sup>14</sup>.

**A expansão da Cooperação Sul-Sul (css).** Para o Brasil, a css combina motivações de política externa com a capacidade de atender demandas de assistência técnica específica e ao mesmo tempo pretende evitar a reprodução das lógicas de assistência Norte-Sul. A css oferecida pelo Brasil corresponde a um meio e a um fim. Através da ABC, o país vem procurando configurar seu próprio estilo de cooperação horizontal com ações que visam construir pontes de transmissão e intercâmbio de conhecimento, lealdades políticas e sociais com outros países em desenvolvimento. Ao mesmo tempo, o Itamaraty defen-

de a articulação entre assistência ao desenvolvimento, apoio a governança e a promoção da paz.

**Para o Brasil, a css combina motivações de política externa com a capacidade de atender demandas de assistência técnica específica e ao mesmo tempo pretende evitar a reprodução das lógicas de assistência Norte-Sul ■**

Nos últimos anos, o Brasil busca projetar-se como um ator com influência na configuração da agenda Sul-Sul de apoio ao desenvolvimento junto a outros países de renda média latino-americanos asiáticos e africanos. Este esforço coincide com relevantes mudanças de sua inser-

ção externa, motivadas por novas ambições internacionais que pretendem expandir a presença do país em negociações econômicas globais, nos âmbitos dos regimes e das organizações multilaterais e nos assuntos regionais<sup>15</sup>. O

13. Iniciativa trilateral constituída por Índia, África do Sul e Brasil em 2003 que envolve cooperação bilateral, e trilateral e em terceiros países. Atualmente é de 96% o nível de convergência intra-IBAS nas votações nas ONU.

14. A valorização do vínculo Brasília-Pretória vem sendo alimentado por um conjunto diversificado de empreendimentos e iniciativas bilaterais nas áreas de cooperação agrícola, em ciência e tecnologia, políticas sociais, defesa e estudos socioculturais.

15. Monica Hirst e Maria Regina S. de Lima: «Brazil as an Intermediate State and Regional Power» en *International Affairs* vol. 82 N° 1, 2006; M.R.S. de Lima: «Liderazgo regional en América del Sur: ¿tiene Brasil un rol a jugar?» [2007] en Ricardo Lagos (comp.): *América Latina: ¿Integración o fragmentación?*, Edhasa, Buenos Aires, 2008.

Brasil, como outros Países de Renda Média (PRM) que se destacam na configuração de uma nova agenda de CSS, pretende ser parte influente no processo de revisão e construção de consensos mínimos da comunidade mundial no que diz respeito à cooperação técnica prestada a países em desenvolvimento (CTPD). O rótulo comumente atribuído de «doador emergente» ganha especificidade por se tratar de um ator comprometido com os ideais do desenvolvimento, um ativo participante da terceira onda democrática, um produtor destacado de bens agrícolas e industriais que deverá se juntar aos esforços tão necessários para evitar uma crise de alimentos nos países de menor desenvolvimento relativo, e uma peça indispensável do processo de construção de um espaço regional de integração e cooperação na América do Sul.

Os vínculos do Brasil com a América do Sul e a África são os pilares que sustentam a ascensão do Brasil a condição de doador emergente. Um paralelismo entre a presença do país nas regiões africana e latino-americana indica algumas lógicas e/ou estratégias semelhantes. Quatro «coincidências» podem ser apontadas: a) a seletividade baseada em critérios históricos, culturais e/ou geopolíticos – o interesse concentrado nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), de um lado, e na América do Sul, de outro; b) a combinação de vinculações bilaterais com ações que pretendem fortalecer simultaneamente o arcabouço institucional de instâncias coletivas – como a CPLP e o Mercosul; c) a presença multidimensional que somam os campos de segurança, diplomacia, cooperação para o desenvolvimento em países marcados por situações de fragilidade institucional e instabilidade política, como é a participação em missões da ONU – Guiné Bissau e Haiti; d) a vinculação entre coalizões inter-estatais e a CSS no caso do Mercosul – com o Focem – e do IBAS – com o Fundo IBAS. Ambos fundos permitem ao governo brasileiro dar um novo passo no comprometimento de recursos financeiros para a cooperação ao desenvolvimento, superando os entraves impostos pela legislação brasileira que apenas contempla a possibilidade de oferta de assistência técnica.

***As alterações de peso nas relações com os EUA.*** Durante o governo Lula, observou-se um processo de mudança no relacionamento Brasil-EUA em diversos terrenos de interação. Tanto durante a administração Bush como na de Obama, colocou-se de manifesto uma crise de liderança de Washington na região acompanhado pela falta de interesse e energia política para lidar com situações de instabilidade localizadas, o que tem contribuído para que o Brasil consolide sua condição de poder regional.

Um primeiro aspecto a ser considerado tem sido a redução do peso norte-americano na agenda econômica externa brasileira nos últimos anos. Embora seja certo que a ampliação do acesso ao mercado dos EUA constitui um interesse permanente da política comercial brasileira, a importância desta meta reduziu-se de forma considerável, principalmente após o esgotamento do processo negociador da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) em 2005. A contra-cara desta inflexão têm sido os esforços para aumentar o comércio com outras grandes economias – como Rússia, China e Índia – e aprofundar os vínculos com a América Latina. Os EUA ainda representavam um destino cobiçado para as exportações brasileiras, mas seu peso no total das vendas externas do país já não é o mesmo. Em 2002, além de absorver 25% das vendas externas do Brasil – das quais 75% correspondem a produtos industrializados de maior valor agregado e conteúdo tecnológico – os EUA eram responsáveis por 42% do superávit comercial do país. Em 2007, o mercado norte-americano absorvia aproximadamente 15% das exportações brasileiras, o que de fato revela uma forte tendência decrescente. No universo dos investimentos norte-americanos no Brasil, de um posto que oscilava entre 9º e 10º em 1990-2000 como destino de investimentos diretos, o Brasil caiu para o 18º nos anos 2005-2007.

Contra as expectativas iniciais, as relações entre o Brasil de Lula e os EUA de George W. Bush ganharam mais substância com implicações positivas, para ambos lados, do que jamais fora esperado. De acordo com a visão oficial no Brasil, alcança uma etapa de amadurecimento, cujo resultado principal foi o estabelecimento um diálogo estratégico («Diálogo de Parceria Global») entre Brasília e Washington. Desta forma, o relacionamento Lula-Bush, depois de um período de distância, testemunhou uma sucessão de contatos positivos em níveis inter-ministeriais e inter-presidencias. A etapa inicial de marcados desencontros foi substituída por relativa distensão; os principais pontos de discordância, embora não tenham desaparecido, deixaram de representar um empecilho para a identificação de áreas de entendimento. Washington, de seu lado, passou a reconhecer a necessidade de manter aberto um canal de comunicação com Brasília para lidar com a agenda política regional, particularmente em situações nas quais as instituições democráticas enfrentassem maiores riscos de continuidade, como se deu na Bolívia e na Venezuela. Um reconhecimento especial passou a ser reiterado nos encontros bilaterais de alto nível com respeito à intervenção brasileira no Haiti, valorizando-se a decisão do governo Lula de assumir o comando militar da MINUSTAH em 2003<sup>16</sup>.

---

16. Ver M. Hirst: «La intervención sudamericana en Haití» em M. Hirst (comp.): *Crisis de estado e intervención internacional*, Edhasa, Buenos Aires, 2009, pp. 29-72.

O diálogo Brasília-Washington não impediu diferenças frente a realidades turbulentas na região, especialmente quando estas envolvem interesses estratégicos norte-americanos, como ocorre nos casos da Colômbia a Cuba. Se com a administração republicana a aproximação bilateral foi selada por convergências no campo da intervenção multilateral, destacando-se a decisão do Brasil de assumir o comando militar da MINUSTAH no Haiti, e em temas energéticos, com menção a cooperação em biocombustíveis; com o governo de Obama, o principal ponto de encontro se deu no contexto da grave crise

**O diálogo Brasília-Washington não impediu diferenças frente a realidades turbulentas na região, especialmente quando estas envolvem interesses estratégicos norte-americanos, como ocorre nos casos da Colômbia a Cuba ■**

financeira internacional deflagrada em 2008. Mas logo desencontros políticos, tanto na esfera regional como global se fizeram sentir; no primeiro caso, mencionem-se divergências suscitadas a partir do golpe de estado em Honduras e com respeito a reincorporação de Cuba à Organização dos Estados Americanos (OEA)<sup>17</sup>, no segundo as que se deram quando o Brasil – como membro não-permanente do CSNU – negou seu apoio a imposição de sanções ao Irã.

■ **Reflexões finais**

A fórmula adotada pelo governo Lula desde 2003 foi a de vincular um novo acervo de políticas sociais que atacam a pobreza e a desigualdade no plano doméstico com uma ativa diplomacia presidencial. Ao mesmo tempo em que se transformou a conquista social num atributo da política externa, buscou-se combinar um espaço próprio da presidência com os recursos institucionais e profissionais do Estado brasileiro. Enquanto foi reforçada a marca estatista da política externa conduzida pelo Itamaraty, ampliou-se a dimensão interburocrática da diplomacia por via de novas redes de interconexão interministeriais, bem como a base societal da inserção internacional brasileira.

Mas os novos tempos da atuação internacional do país também implicam assumir riscos a serem medidos passo a passo nos próximos anos. A título

---

17. Na Assembléia Geral da OEA (maio de 2009), o Brasil foi um dos países que promoveram a resolução 2.438, que prevê o início de um processo de revogação da exclusão de Cuba deste organismo.

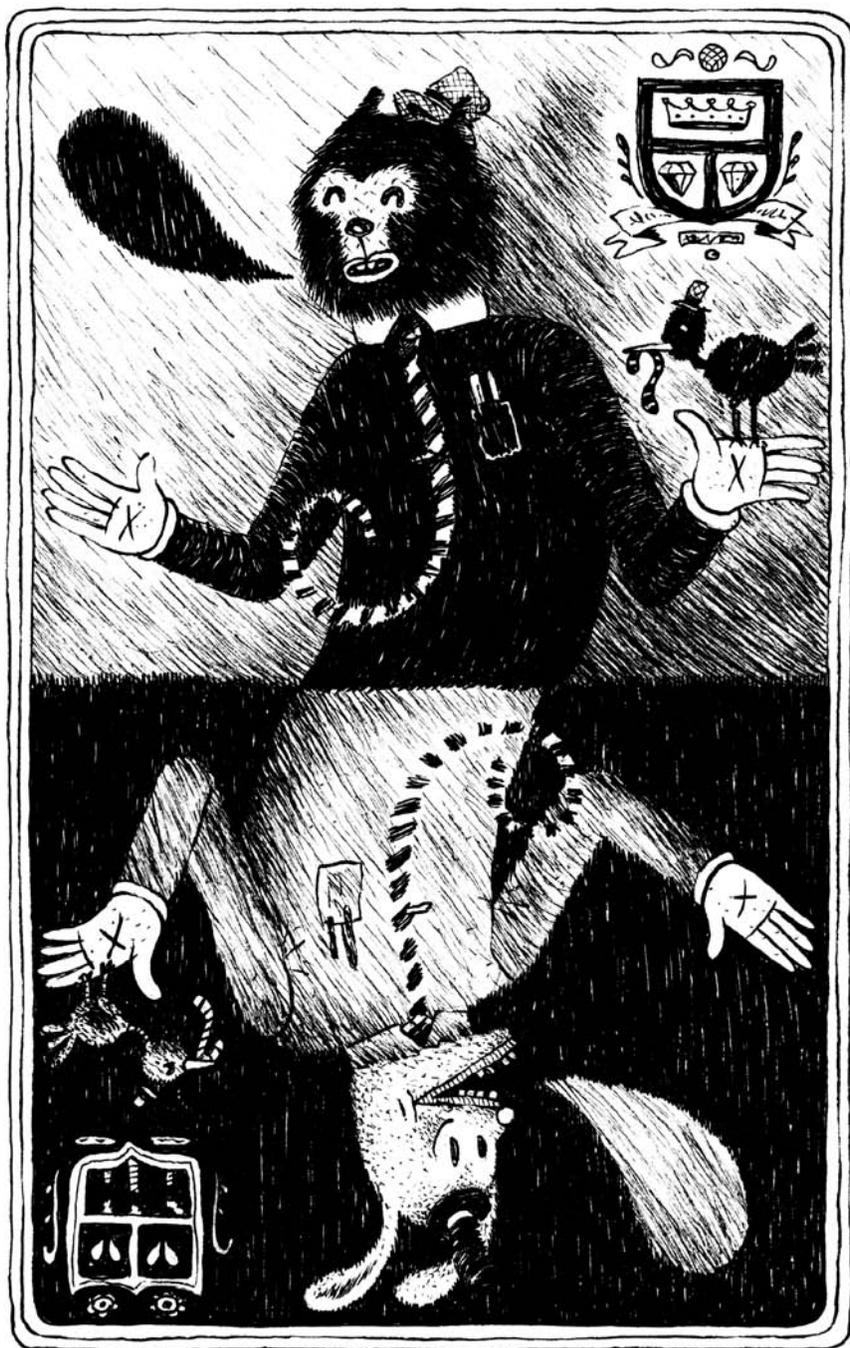
especulativo, elencamos a seguir um pequeno conjunto de desafios quando se contemplam temas concretos da agenda externa brasileira.

O robustecido quadro de participação de agências diversas na política externa gerou efeitos de natureza distinta sobre a condução dos negócios do país: por um lado, aumentou o grau de credibilidade dos compromissos internacionais; alargou-se a possibilidade de articulações horizontais e diagonais entre os atores do plano do Estado e da sociedade brasileira com seus equivalentes estrangeiros; e tornou-se mais complexa a construção de consensos na construção e implementação de projetos externos. Por outro lado, no que tange à constituição de uma agenda de política externa nos ministérios domésticos e nas empresas estatais, devemos atentar para o risco de ativação de disputas inter-burocráticas; enquanto a crescente pluralização de divisões dentro da burocracia diplomática, numa tentativa de resposta à diversidade da agenda e a pluralização de atores com objetivos de coordenação, pode igualmente ativar disputas intra-burocráticas e um inchamento da burocracia sem, necessariamente, uma contrapartida em eficácia.

Em que pesem estes riscos, a ampliação da base societal da inserção internacional do país gerou uma nova configuração da arena de formulação e implementação da política externa brasileira com maior transparência e ativou o debate público sobre as escolhas no projeto de inserção internacional do país com efeitos positivos para o fortalecimento da democracia brasileira.

No que se refere à formação de alianças em espaços multilaterais, a política externa passou a operar por via de coalizões específicas dependendo da temática em questão, como é o caso dos BRICS; G-20 financeiro; G-20 comercial; BASIC, para citar os mais conhecidos arranjos cooperativos do tipo IBAS que inclui cooperação bilateral, trilateral e em terceiros países. Esta diversidade de formatos e tamanhos destas coalizões variáveis responde às diferenciações no conjunto dos países em desenvolvimento e às mudanças em curso no multilateralismo tradicional. Alguns desafios podem ser mencionados a título exemplificativo: a profusão deste tipo de aliança e a capacidade de implementação de seus variados objetivos, em particular no caso daqueles arranjos formais que envolvem distintas temáticas de cooperação; a manutenção da coesão política do grupo face a eventuais divergências entre os membros; e o dilema entre a cooptação pelos mais fortes e representação dos mais fracos.

À medida que o Brasil assumia um papel cada vez mais relevante no aprofundamento e nas inovações da CSS, ganha ímpeto um conjunto de possibilidades



de horizontalidade que poderiam se transformar em processos de associação, aprendizagem e de oferta ampliada de assistência a países em desenvolvimento. Mas, ao mesmo tempo, a atuação do Brasil como doador Sul-Sul não está isenta de problemas. Muitas vezes esta cooperação responde a motivações pontuais atreladas a objetivos de política externa, atendendo a demandas específicas por parte de receptores, o que estimula a fragmentação do tecido assistencial. A incompatibilidade entre os princípios de um planejamento estratégico com uma política de atendimento de cooperação por demanda e o envolvimento de variadas instâncias do governo nestas iniciativas (nos níveis federal, estadual e municipal) tem dificultado a coordenação destas iniciativas por parte do governo. Assim, a despeito da decisão implementada entre 2005/2006 de promover a reestruturação administrativa e o robustecimento da Agência Brasileira de Cooperação, ainda é preciso aperfeiçoar suas atividades, particularmente no que tange ao dimensionamento dos recursos direcionados à cooperação técnica.

No plano regional, nunca antes os olhos da região sul-americana estiveram tão postos no Brasil, no seu potencial econômico, político e militar. Relações assimétricas, porém, são problemáticas uma vez que a linha que separa a liderança cooperativa da preponderância é tênue na visão e expectativa dos envolvidos. Para o desempenho da primeira, é necessário visão estratégica de longo prazo e capacidade de mobilização de recursos e legitimidade da sociedade. Neste particular, não está claro o quanto a sociedade brasileira está disposta a aderir a um projeto cooperativo regional, nem o quanto o Estado brasileiro estaria disposto a abrir mão de algumas de suas prerrogativas soberanas na delegação de autoridades a instituições regionais.

No caso das relações com os EUA, o Brasil poderá simplesmente repetir a dinâmica já conhecidas de oscilações entre bons e maus momentos. As agendas econômica e política geram um movimento cíclico de expectativas e frustrações. Uma visão panorâmica das relações Brasil-EUA nos últimos anos mostra que, mais do que uma realidade fragmentada de interações, esse relacionamento passou a traduzir um processo complexo e dinâmico, envolvendo uma grande diversidade de temas, atores e interesses governamentais e não-governamentais. Na realidade, é irregular e incerto o alcance de iniciativas cooperativas entre os dois países, particularmente a partir do esforço do Brasil de ampliar seu raio de ação e influência no espaço sul-americano e em temas nevrálgicos de política mundial como a crise

do Oriente Médio e a política nuclear do Irã. Funcionalidades no presente poderão esbarrar em discordâncias no momento em que a liderança norte-americana busque retomar a dianteira na região ou insista em posições de alinhamento a suas políticas globais.

Para concluir, tanto a agenda mundial e regional como as relações com os EUA espelham as transformações operadas no ambiente doméstico da política externa com mais atores, interesses, agências burocráticas e governos sub-nacionais com agendas internacionais convergindo ou não com a agenda da política estatal. ▣

### **Referências bibliográficas**

- Amorim, Celso: «O Brasil e o ‘renascimento africano’» em *Folha de São Paulo*, 25/5/2003.
- Ayllón, Bruno e Iara Costa Leite: «El eje sur-sur en la política exterior del gobierno Lula: cooperación e intereses» em *Infolatam*, 22/12/2009, <[www.infolatam.com/2009/12/23/el-eje-sur-sur-en-la-politica-exterior-del-gobierno-lula-cooperacion-e-intereses/](http://www.infolatam.com/2009/12/23/el-eje-sur-sur-en-la-politica-exterior-del-gobierno-lula-cooperacion-e-intereses/)>.
- Burges, Sean W.: «Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy After the Cold War» em *International Relations* vol. 22 Nº 1, 3/2008.
- Embrapa, Assessoria de Relações Internacionais: *Guia de Relações Internacionais da Embrapa*, Brasília, DF, 2009.
- Grabendorff, Wolf: «Brasil: de coloso regional a potencia global» em *Nueva Sociedad* Nº 226, 3-4/2010, disponível em <[www.nuso.org/upload/articulos/3691\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3691_1.pdf)>
- Hirst, Monica: «The IBSA Axis: Affirmative Multilateralism and South-South Coordination», IBSA-OECD, 2010, <[www.pdg-online.org](http://www.pdg-online.org)>.
- Hirst, Monica: «As relações Brasil-África em ritmo de cooperação Sul-Sul», Cebri, julho de 2010, mimeo.
- Lima, Maria Regina S. de: «Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul» em Renato Baumann (org.): *O Brasil e os demais BRICS: comércio e política*, Cepal, Brasília, DF, 2010.
- Patriota, Antonio de Aguiar: «O Brasil e a política externa dos EUA» em *Política Externa* vol. 17 Nº 1, 6-7-8/2008.
- Pinheiro, Leticia: «Autoría y participación en la política exterior brasileña» em *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 9 Nº 2, 2009, pp.14-24.
- Vaz, Alcides Costa e Cristina Yumie Aoki Inoue: «Emerging Donors in International Development Assistance: The Brazil Case», relatório de pesquisa, Partnership & Business Development Division (P added), International Development Research Centre (IDRC), 2007.

## **Brasil: vocação libertadora e tentação imperial**

O Brasil é observado na América Latina a partir de um ponto de vista dúbio: libertador e imperial. Por um lado, o país impulsiona um processo de auto-afirmação regional emancipatória e, por outro, mostra características de potência emergente com ambições hegemônicas. O artigo analisa a evolução histórica do Brasil desde a sua condição inicial de império conservador até seu atual papel progressista. Ao mesmo tempo, assinala os sintomas de uma tentação imperial sempre latente, fundamentada na dinâmica socioeconômica interna, e sugere aos demais países da região que sigam uma política de amizade com o Brasil, mas somando outras conexões que propiciem um equilíbrio.

**DEMETRIO BOERSNER**

**D**esde o Tratado de Tordesilhas até os dias atuais, a América portuguesa e a hispânica conviveram com base em um respeito mútuo, nascido de longas experiências de fraternidade, por um lado, e de antagonismos, por outro.

Sem dúvida, as evoluções históricas distintas de Portugal e Espanha constituíram um primeiro elemento de separação cultural e política entre estas nações

---

**Demetrio Boersner:** venezuelano, professor titular de História das Relações Internacionais na Universidad Central de Venezuela (UCV) e na Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). Desempenhou importantes cargos diplomáticos e políticos. É colunista e autor de diversos livros, artigos e ensaios.

**Palavras-chave:** história, relações internacionais, integração, América Latina, Brasil.

**Nota:** Tradução de Ivony Lessa. A versão original deste artigo em espanhol está disponível em <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>.

e seus respectivos impérios ultramarinos. Portugal alcançou sua soberania estatal e socioeconômica com mais de dois séculos de antecedência à união de Castela e Aragão e à culminação da Reconquista. Enquanto a Espanha ainda enfrentava o desafio de atingir a unidade nacional, Portugal já estava havia tempos cultivando sua identidade adquirida. As circunstâncias históricas espanholas deram primazia social à nobreza militar e ao clero, enquanto Portugal pôde desenvolver estruturas mercantis e burguesas que, aliadas a uma monarquia prudente e previdente, deram estímulo a traços destacados da futura cultura política lusa e luso-americana: tendência a planificar estratégias de longo prazo, habilidade negociadora, sentido de continuidade, capacidade de subordinar as paixões às determinações da razão.

Às condições reais das respectivas colonizações espanhola e portuguesa na América, se somaram os elementos mencionados acima. Limitado pela linha de Tordesilhas e obrigado a dedicar sua maior atenção e recursos às possessões asiáticas, o governo português deixou a tarefa de explorar e administrar o Brasil em grande escala a dirigentes de origem local. A Espanha, enriquecida pelas minas do México, Peru e Nova Granada e transformada em principal potência mundial, organizou seu império americano de modo vertical e dirigista, submetendo cada uma das regiões ao controle direto da Coroa e desencorajando os intercâmbios horizontais entre elas. Portugal, por sua vez, com recursos mais escassos, delegou o governo do Brasil a capitânicas semi-privadas. Estas contavam com uma ampla margem de manobra e eram autorizadas a desenvolver relações horizontais entre si, e acabaram por estender-se da costa do Atlântico com direção ao interior do território. Os dois métodos contrastantes de domínio colonial – um de caráter rígido, o outro mais flexível e delegativo – foram fatores-chave do posterior destino contrastante entre a América espanhola, dividida em 18 Estados, e a América portuguesa, unida em apenas um<sup>1</sup>.

A expansão dos bandeirantes com direção ao Rio da Prata originou constantes disputas territoriais, ora bélicas, ora diplomáticas, entre Portugal e Espanha ao longo dos séculos XVII e XVIII. Após a independência, Brasil e Argentina foram os herdeiros dessa rivalidade de origem colonial. Em diversas ocasiões, enfrentaram suas respectivas ambições territoriais e de influência sobre as zonas fronteiriças de ambos os países<sup>2</sup>.

---

1. Demetrio Boersner: *Relaciones internacionales de América Latina; breve historia*, Grijalbo, Caracas, 2007.

2. Miguel Ángel Scenna: *Argentina-Brasil, cuatro siglos de rivalidad*, Astrea, Buenos Aires, 1975, pp. 15-79, e D. Boersner: *Relaciones internacionales de América Latina*, cit., cap. 1.

## ■ Do Império à República progressista

De modo geral, o Império de Pedro I e Pedro II foi visto pelos povos e governos hispano-americanos como um ator internacional de tendência conservadora, aliado a influências externas hegemônicas. Também era acusado de expansionista: com a perícia dos seus diplomatas e o prestígio internacional de sua monarquia e aristocracia, o Brasil obteve importantes vitórias em reivindicações territoriais contra países vizinhos.

A República manteve os aspectos essenciais da política externa do Império, mas acrescentou novos elementos, em boa medida por obra da genial visão do chanceler José Maria da Silva Paranhos, o Barão de Rio Branco. Ele fundou o moderno serviço exterior brasileiro, identificado com o nome da sua sede, o Palácio do Itamaraty. Pela qualidade intelectual e moral dos seus integrantes, rigoroso profissionalismo e elevada consciência e lealdade ao Estado (independentemente do governo), o Itamaraty é considerado não apenas na América, como no mundo, um modelo digno de imitação.

Rio Branco projetou as linhas gerais de uma política externa direcionada a criar um entorno exterior seguro para o Brasil, de Estados amistosos ou,

**Rio Branco projetou uma política externa direcionada a criar um entorno exterior seguro para o Brasil, de Estados amistosos ou, pelo menos, inofensivos, preferivelmente dispersos e não compactados em blocos que pudessem tornar-se incômodos ou ameaçadores ■**

pelo menos, inofensivos, preferivelmente dispersos e não compactados em blocos que pudessem tornar-se incômodos ou ameaçadores. Também considerou necessária a continuidade de uma aliança «polar» com uma grande potência desenvolvida extra regional, que pudesse fornecer capitais, tecnologia e apoio estratégico, além de constituir um mercado para os produtos de exportação brasileiros. Ao mesmo tempo, esta potência deveria estar disposta a respeitar a soberania

e a dignidade do parceiro mais frágil, reconhecendo-lhe seu próprio espaço de influência. No século XIX, sob o Império, este poderoso aliado e parceiro estável havia sido a Grã-Bretanha, mas, conforme Rio Branco constatou lucidamente, a hegemonia inglesa estava em franco retrocesso perante o ascendente poderio imperial dos EUA por volta de 1900. Assim, não foi Londres,

mas Washington, o cenário das negociações de uma nova aliança «polar» brasileira que, com sucessivas mudanças e reduções, sobrevive até o presente<sup>3</sup>.

Em 1930, a Grande Depressão abalou as estruturas sociais e políticas do mundo inteiro. Na América Latina, estimulou uma mudança de rumos generalizada, de políticas socioeconômicas liberais a novas fórmulas mais dirigistas, nacionalistas ou «populistas»<sup>4</sup>. No Brasil, o regime de Getúlio Vargas marcou a entrada em cena de novos atores sociais – trabalhadores, camadas médias profissionais e burguesia nacional modernizadora –, cuja influência gradualmente começou a deslocar as elites tradicionais. Em sua política externa, Vargas começou a demonstrar que a aliança com os EUA não era incondicional. No entanto, uma vez alcançado um acordo comercial mais equitativo com os Estados Unidos, Vargas ratificou e cumpriu o trato mediante o envio de tropas brasileiras ao front de guerra europeu.

Durante os 40 anos de bipolaridade Leste-Oeste, a conduta exterior do Brasil variou, conforme as mudanças de correlação ideológica interna, entre etapas de tendência autonomista e outras de submissão ao bloco ocidental. Ainda assim, em ambas as conjunturas, foram conservados certos elementos tradicionais básicos: a convicção de que existe um interesse nacional permanente que vai além das flutuações políticas e ideológicas passageiras, e a consequente aspiração a dar continuidade à função de servir ao Estado, mais que ao governo da vez. Por esta razão, sempre prevaleceu um certo grau de prudência e moderação nos pronunciamentos doutrinários brasileiros de uma e outra tendência, no que diz respeito à política externa.

Após a presidência conservadora do General Gaspar Dutra, Getúlio Vargas foi novamente reeleito, mas desta vez não contou com o apoio dos EUA e foi ferozmente combatido por uma direita «ocidentalista» que acabou por impeli-lo a uma morte trágica. No entanto, a tendência nacional-desenvolvimentista e social-reformista, nascida no seio do getulismo, foi recolhida e intensificada por Juscelino Kubitschek, cujo governo impulsionou a modernização e a integração interna do país, sendo observado com atenção pelas demais nações latino-americanas. Os EUA, por sua vez, observavam com receio, pois o projeto

---

3. M.A. Scenna: op. cit., pp. 287-288.

4. No livro *América Latina en el siglo xx* (Síntesis, Madri, 2000), Olivier Dabene qualifica como «populistas» todos os regimes, tanto democráticos como autoritários, que de alguma forma priorizam o atendimento das expectativas e exigências populares. Não concordamos com este uso generalizado do termo que, para muitos autores, traz uma conotação pejorativa e tende a eliminar as distinções entre regimes personalistas demagógicos e sérias tentativas nacional-revolucionárias ou social-democratas.

brasileiro de desenvolvimento autônomo, baseado em uma economia mista e no Estado promotor, destoava da ortodoxia do bloco ocidental e do sistema interamericano. As gestões posteriores de Jânio Quadros e João Goulart marcaram o declínio da corrente autonomista do pós-guerra.

O regime militar brasileiro, que se prolongou de 1964 a 1985, se iniciou com uma tendência extremamente direitista em todos os âmbitos. Além de uma severa repressão interna e da adoção de uma política econômica de privatizações e abertura ao capital estrangeiro, promulgou o conceito das «fronteiras ideológicas» para justificar eventuais intervenções «anticomunistas» em países sul-americanos, em colaboração com outros regimes autoritários de direita na região e com o aparato estratégico dos EUA. No entanto, a partir da presidência do General Ernesto Geisel, tornou-se evidente o retorno parcial a estratégias desenvolvimentistas e a uma linha de auto-afirmação. Apesar de suas convicções direitistas e simpatias pró-EUA, os governantes militares não deixaram de abrir espaços à burguesia «nacional», de vocação produtiva e modernizadora, mais que especuladora e rentista. Ao final do regime militar, a política econômica brasileira era mais autonomista que sua política de segurança.

Com o reestabelecimento da democracia em 1985-1987, o Brasil atravessou uma breve etapa de concessões ao paradigma da globalização neoliberal que começava a se estender pelo mundo, atingindo força máxima com o colapso do bloco comunista. No entanto, a partir do governo de Itamar Franco (1992-1994), o Brasil levantou novamente a bandeira do autonomismo que, pela primeira vez, veio acompanhada de um apelo a que os demais países da América Latina, e particularmente da América do Sul, seguissem o exemplo. Fernando Henrique Cardoso, como ministro de Itamar Franco e posteriormente como presidente da República, foi a figura-chave no lançamento de uma nova política de desenvolvimento autônomo com um esforço pela equidade social, oferecida como um possível modelo à consideração dos demais países democráticos da região. A partir de 2003, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva deu continuação às mesmas linhas progressistas<sup>5</sup>.

### ■ Desafio à ordem hemisférica

Desde o início da década de 90, a liderança política, diplomática e acadêmica do Brasil difundiu por meio de diversas vias uma doutrina de desenvolvimento autônomo e de defesa das identidades nacionais em um contexto de

---

5. Leslie Bethell (ed.): *Cambridge History of Latin America ix. Brazil since 1930*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

solidariedade do mundo emergente ou em vias de desenvolvimento. Agindo desta maneira – pela via diplomática multilateral e bilateral, bem como por meio de publicações universitárias e de centros de reflexão estratégica – os dirigentes do Brasil contemporâneo realizaram e continuam realizando um considerável trabalho de divulgação de ideias que desafiam os paradigmas do chamado «Consenso de Washington».

Entre 1990 e 1995, a convicção de que os conceitos «estruturalistas» ou «cepalistas» (referentes à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, Cepal), considerados em tempos anteriores, haviam perdido vigência era frequente nos círculos diplomáticos latino-americanos (motivo de tristeza para muitos e de satisfação para alguns). Cada país, separadamente, devia limitar-se a buscar o seu «nicho» para se «inserir» individualmente na economia global motorizada a partir do norte.

Em seguida, entrou em ação pela via diplomática, acadêmica e informativa uma eficaz campanha brasileira de discussão e persuasão sobre temas internacionais. No Grupo do Rio, os representantes do Brasil convenceram os demais membros a adotar posições comuns perante a proposta de uma Associação de Livre Comércio das Américas (ALCA) levantada pelos EUA. O Grupo do Rio decidiu rejeitar a exigência de Washington de negociar separadamente com cada governo latino-americano e designou o representante do Brasil (que exercia a presidência do grupo na época) como o único porta-voz do conjunto em algumas das discussões preliminares sobre a ALCA. No âmbito do Acordo Amazônico, o Brasil defendeu energicamente o princípio da soberania de cada Estado sobre a sua parte da Amazônia, denunciando o perigo de uma campanha de «internacionalização» deste «pulmão verde da humanidade» e colocando barreiras à liberdade de ação de entidades privadas transnacionais na zona. De modo geral, os diplomatas brasileiros defendiam a vigência do Estado nacional e a tese de que as decisões estratégicas cabem mais aos governos que à sociedade civil<sup>6</sup>.

**Desde o início da década de 90, a liderança política, diplomática e acadêmica do Brasil difundiu por meio de diversas vias uma doutrina de desenvolvimento autônomo e de defesa das identidades nacionais em um contexto de solidariedade do mundo emergente ■**

---

6. O autor do presente trabalho representou a Venezuela no Grupo do Rio de 1992 a 1995 e teve a oportunidade de admirar de perto o protagonismo dos diplomatas do Itamaraty na tentativa de unificar os critérios latino-americanos sobre alguns temas regionais e hemisféricos.

Em anos posteriores, o Brasil, sem rejeitar a ALCA taxativamente, encabeçou as críticas meridionais ao projeto dos EUA. Pleiteava que seu conteúdo exclusivamente «economicista» deveria ser modificado por meio da introdução de cláusulas de caráter social baseadas no reconhecimento de assimetrias estruturais e da previsão de mecanismos compensatórios, similares aos do sistema de integração europeu<sup>7</sup>.

Consciente de que os acordos estratégicos normalmente requerem forças negociadoras de igual peso, ou pelo menos comparável, o Brasil propôs adiar as decisões sobre integração hemisférica ou interamericana até que a América Latina, ou ao menos a América do Sul, tivesse atingido sua própria integração e acordo em um só bloco. Neste sentido, os brasileiros lançaram a alternativa de criar uma Associação de Livre de Comércio da América do Sul (ALCSA), unindo os países do subcontinente por meio da aproximação e eventual fusão entre o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN). Esta proposta foi defendida na primeira Reunião de Cúpula da ALCSA, que ocorreu em 2000, e posteriormente em negociações entre o Mercosul e Estados membros da CAN. Finalmente, surgiu a fórmula de criar um organismo subcontinental primordialmente político: a União de Nações Sul-Americanas (Unasul), formalizada em maio de 2010.

Enquanto isso, Washington não perdeu tempo. Com a ALCA engavetada, os EUA iniciaram a negociação de sucessivos acordos de livre comércio bilaterais ou com blocos sub-regionais, que lhes proporcionam vantagens estratégicas e políticas iguais ou até maiores que as contempladas no falido projeto multilateral.

Entretanto, não há dúvidas de que os esforços feitos pelo Brasil a partir de 1993, direcionados a conduzir os países sul-americanos a um esforço comum de unidade democrática emancipatória em contraposição a uma visão estrutural neoliberalista do norte, teve efeitos consideráveis para propiciar um maior sentido de identidade latino-americana, com expectativas não apenas de maior autonomia, mas também de níveis ascendentes de democracia social<sup>8</sup>.

---

7. Sobre o modelo de integração europeia em relação com a América Latina v. D. Boersner: «América Latina y la Unión Europea: creciente confluencia de intereses» em *Nueva Economía* ano VII N° 11, ps. 3-46, 1998 e Fernando Rueda-Junqueira: «¿Qué se puede aprender del proceso de integración europeo? La integración económica de Europa y América Latina en perspectiva comparada» em *Nueva Sociedad* N° 219, 1-2/2009, pp. 59-75, disponível em <[www.nuso.org/upload/articulos/3583\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3583_1.pdf)>.

8. D. Boersner: «¿Bloque hemisférico o equilibrio birregional? América Latina ante el proyecto ALCA» em *Nueva Economía* ano XIII N° 21-22, 2005, pp. 53-109.

## ■ Críticas à ordem mundial

Ao mesmo tempo em que desempenhava seu papel integrador e emancipador na América do Sul e no espaço latino-americano e caribenho, o Brasil dedicava esforços prioritários ao fortalecimento da sua posição no âmbito mundial como potência emergente com perspectivas de verdadeira grandeza. Tanto em sua estratégia global como na americana, os governantes brasileiros das duas décadas passadas souberam dar um conteúdo progressista à sua ambição nacional. O Brasil aumenta seu prestígio não apenas por seus êxitos comerciais, mas também por uma atuação política de porta-voz dos países em desenvolvimento e promotor da democratização da ordem mundial.

Na Organização Mundial de Comércio (OMC), criada em 1995 como sucessora do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), bem como em negociações comerciais anteriores, o Brasil atuou como promotor consistente e porta-voz de um bloco de nações e regiões emergentes e em via de desenvolvimento contra as posturas hegemônicas das potências desenvolvidas. Com outros países emergentes, persuadiu o G-8 (as sete primeiras potências industriais mais a Rússia) a criar o G-20 (os oito e mais onze nações emergentes do sub-desenvolvimento, além de um representante da União Europeia) como principal mecanismo para a busca de consensos econômicos mundiais. Persistentemente, o Brasil tem denunciado o protecionismo agrícola e industrial mantidos pelos países ricos sob diversos pretextos, apesar do sermão a favor do livre comércio, contra as exportações do mundo periférico.

No âmbito político e estratégico, o Brasil se encontra entre os mais ativos promotores de uma democratização da ordem internacional. Logo após o colapso da estrutura de poder bipolar da Guerra Fria, o paradigma do predomínio unipolar dos EUA se impôs, apoiado por seus aliados da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Todavia, novos centros de poder cresceram em importância rapidamente, como China, Índia, Brasil e África do Sul, além da Rússia, que superou sua crise pós-comunista e reafirmou sua condição de grande potência. O Brasil, com os demais Estados mencionados e outros países

**Ao mesmo tempo em que desempenhava seu papel integrador e emancipador na América do Sul e no espaço latino-americano e caribenho, o Brasil dedicava esforços prioritários ao fortalecimento da sua posição no âmbito mundial como potência emergente ■**

de todas as regiões, promove o conceito da definitiva substituição do sistema internacional unipolar por um sistema de ordem multipolar baseado no equilíbrio e no entendimento multilateral dos diversos atores, antigos ou novos.

Para que tal sistema multipolar não se baseie em uma mera balança de poder e sim em consensos multilaterais, é imprescindível um fortalecimento da Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da sua efetiva democratização. A ONU deve tornar-se autenticamente representativa, o que requer uma reforma da sua estrutura institucional. Já existe um consenso de que seu órgão de decisão, o Conselho de Segurança, deve ser ampliado mediante a criação de postos permanentes adicionais a serem ocupados por novos centros de poder efetivo e por representantes das regiões emergentes. Durante os últimos 15 anos, a ideia de que o Brasil seja o representante permanente da América Latina e do Caribe ganhou força, e esta é, sem dúvida, uma de suas grandes ambições. Um dos fatores que ajudarão sua eventual candidatura é o cumprimento das exigências éticas que foram incorporadas ao direito e

**Atualmente, o Brasil mantém a visão de um mundo dividido entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, e tende a ver-se como um membro avançado do segundo grupo, a despeito da sua possibilidade de integração ao bloco dos «ricos» ■**

à política internacionais nos últimos 20 anos: o respeito aos direitos humanos e exercício efetivo da democracia representativa<sup>9</sup>.

Atualmente, o Brasil mantém a visão de um mundo dividido entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, e tende a ver-se como um membro avançado do segundo grupo, a despeito da sua possibilidade de integração ao bloco dos «ricos». Por esta razão, o Brasil mantém relações de ativa cooperação com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), mas, diferentemente do México, Chile e

Colômbia, ainda rejeita a proposta de solicitar seu ingresso completo a este clube do «Primeiro Mundo». É claro que esta posição brasileira poderia mudar se, em sua futura evolução interna, a influência das elites empresariais e das correntes políticas de centro-direita aumentar.

---

9. Samuel Pinheiro Guimarães: *Desafios brasileiros na era dos gigantes*, Contraponto, Rio de Janeiro, 2006 e José Luis Fiori: «Notas para uma reflexão sobre a inserção internacional do Brasil e da América do Sul, na segunda década do século XXI» em *Amersur*, abril de 2010, <[www.amersur.org.ar/PolInt/Fiori1004.htm](http://www.amersur.org.ar/PolInt/Fiori1004.htm)>.

## ■ Perspectivas de grande poder

A progressista política de solidariedade autonomista seguida pelo Brasil desde o início dos anos 90 lhe foi útil não apenas para ganhar aliados e simpatizantes, como também para acentuar seu prestígio e seu poder. Em qualquer processo histórico de liberação, a vanguarda dirigente acaba facilmente se transformando de *primus inter pares* em elite hegemônica. Nas duas décadas passadas, com governos promotores do desenvolvimento autônomo e solidariedade democrática, o Brasil não deixou de aumentar sua riqueza e fortalecer suas elites, especialmente as econômicas, ao mesmo tempo.

A economia brasileira se encontra entre as 20 maiores do mundo. O valor do seu intercâmbio comercial global ultrapassa 280 bilhões de dólares. A partir de 2003, seus fluxos comerciais exteriores se reorientaram decididamente da América para o resto do mundo. Ainda que o volume do comércio brasileiro com a área do Mercosul tenha triplicado entre 1990 e os dias atuais, seus intercâmbios extra-regionais cresceram muito mais, em maior porcentagem. A UE ocupa atualmente o primeiro lugar como parceiro comercial do Brasil, seguida de perto pela Ásia e depois pelos EUA, Mercosul, África e Oriente Médio, em ordem decrescente. Os países do Mercosul representam aproximadamente um oitavo do total. O Brasil mantém superávit fiscal com a UE, EUA, Mercosul e Oriente Médio, enquanto sua balança é deficitária com Ásia e África. De modo geral, isso poderia diminuir o interesse das elites brasileiras pela integração sul-americana, enquanto cresce seu interesse pela obtenção de posições de poder em escala global<sup>10</sup>.

## ■ Atritos no sul

O papel dinâmico desempenhado pelo Brasil na América do Sul como principal impulsionador do movimento de integração autônoma trouxe obstáculos e contradições que puseram em evidência a dualidade do papel regional brasileiro: fator de libertação e, ao mesmo tempo, hegemonia.

Sem dúvida, a onda neoliberal que predominou nas tomadas de decisão latino-americanas terminou no final da década de 90 e foi seguida por uma tendência autonomista e social-reformista. Falava-se em um «retorno ao populismo» ou do surgimento de uma «nova esquerda» na América Latina. Rapidamente

---

10. Tullo Vigevani e Haroldo Ramanzini Jr.: «Brasil en el centro de la integración. Los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de la integración» em *Nueva Sociedad* Nº219, 1-2/2009, pp. 76-96, disponível em <[www.nuso.org/upload/articulos/3584\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3584_1.pdf)>.

tornou-se claro, no entanto, que, em vez de uma única esquerda latino-americana, haviam surgido duas: uma de perfil reformista, representada por dirigentes como Lula e Tabaré Vázquez, e outra, de estilo mais radical e conflitivo, liderada por Hugo Chávez<sup>11</sup>. Ainda que as duas correntes coincidam na luta por algumas grandes metas progressistas e às vezes cooperem em iniciativas concretas, diferem com respeito a temas importantes, tais como a natureza da atual etapa do processo transformador latino-americano (nacional-democrático ou socialista?), a validade da democracia representativa (perdurável ou apenas transitória?), a estratégia de alianças sociais internas (busca de consensos pluralistas que incluam a burguesia nacional ou persistente polarização «anti-burguesa»?) e a postura com relação aos EUA (firmeza reivindicadora em um contexto de cortesia e respeito mútuo ou enfrentamento a gritos?)<sup>12</sup>.

Desde 2001, a diplomacia brasileira tentou «dirigir» o temperamental presidente venezuelano com mão suave, num contexto de amizade e cooperação, ponderando, certamente, os argumentos «pró» e «contra» de cada ato de solidariedade ou apoio. A amizade do atual governo venezuelano é útil para o Brasil por vários motivos. Chávez contribui com grandes insumos energéticos e outras formas de colaboração ao desenvolvimento da Amazônia brasileira e seu contato com a região Orinoquia. A interpenetração econômica entre

**No terreno político, os gestos agressivos do líder venezuelano contra o «império» às vezes são úteis para a diplomacia brasileira, permitindo-lhe apresentar-se a Washington como uma alternativa moderada ao extremismo do vizinho ■**

Brasil e Venezuela abre ao Brasil uma saída para o mar caribenho, um dos objetivos estratégicos mencionados pelos teóricos da geopolítica brasileira. O governo venezuelano se mostra igualmente generoso na aprovação de lucrativos contratos com grandes empresas brasileiras para a realização de obras na Venezuela, que tem aceitado um contínuo desequilíbrio no comércio binacional, que lança regulares déficits ao parceiro venezuelano.

No terreno político, os gestos agressivos do líder venezuelano contra o «império» às vezes são úteis para a diplomacia brasileira, permitindo-lhe apresentar-se a Washington como uma alternativa moderada ao extremismo do vizinho; apoiando alguns pontos, mas indicando ao mesmo tempo seu próprio caráter

11. Teodoro Petkoff: *Dos izquierdas*, Alfa, Caracas, 2005.

12. D. Boersner: «Incidencia internacional de la política exterior venezolana» em *Nueva Economía* vol. xvii Nº 29, 2009, pp. 35-73.

«sensato» e seu desejo de negociar as divergências. Assim, coloca-se como eventual mediador ou «bombeiro». Entretanto, em termos de reputação internacional de «seriedade», também pode ser prejudicial ao Brasil ser visto participando de algumas iniciativas controversas do «chavismo» e deixar-se envolver em fracassadas ações diretas, como a que pretendia reinstalar um mandatário centro-americano destituído<sup>13</sup>.

De modo geral, a tradição e os atuais interesses das elites brasileiras apontam a impulsionar a busca de posições de influência ou poder dentro dos países sul-americanos vizinhos do gigante. No início da década de 30, o capitão brasileiro Mário Travassos publicou um influente estudo geopolítico intitulado *Projeção continental do Brasil*, no qual defendeu a tese de que o país é vulnerável a grandes e vigorosos vizinhos como a Argentina, provida de diversas articulações de sentido sul-norte. Para defender-se de uma penetração hegemônica estrangeira no sentido geográfico mencionado, o Brasil deveria construir uma forte rede de articulações, sobretudo no sentido leste-oeste, começando pela efetiva incorporação do Mato Grosso e da Amazônia à sua própria atividade nacional. Por outro lado, devia começar a exercer uma determinante influência sobre a Bolívia, que Travassos considerava como ponto estratégico do subcontinente sul-americano, e em menor grau sobre os demais países sul-americanos de fala espanhola, de tamanho e força médios ou pequenos. Além disso, devia fortalecer sua presença estratégica no oceano Atlântico, única via de comunicação com os grandes parceiros externos: EUA, Europa e Afroásia (ainda não se reconhecia a importância do Pacífico)<sup>14</sup>.

Quarenta anos mais tarde, o general Golbery do Couto e Silva continuou e atualizou o trabalho teórico iniciado por Travassos. Reiterou as ideias fundamentais do seu pensamento, mas acrescentou elementos novos inspirados na realidade da Guerra Fria e a Doutrina de Segurança Nacional: o Brasil, além de promover seu interesse nacional direto, cumprirá a missão de defender os valores do Ocidente cristão e assegurar a ordem correspondente, aplicando o conceito das fronteiras ideológicas. Também inseriu o Pacífico em sua visão geoestratégica global. Como Travassos, insiste no dever de proporcionar segurança máxima ao Brasil e abrir as articulações com o resto do mundo. Com esta finalidade, deve fortalecer sua influência

---

13. A continuidade do bom entendimento entre Brasil e EUA – conforme as grandes linhas de Rio Branco – confirmou-se novamente pelo acordó Lula-George Bush de março de 2007 sobre a promoção do uso do etanol e pelo «Defense Cooperation Agreement», assinado entre o Brasil e o Pentágono no dia 12 de abril de 2010. Mencionamos de passagem que ambos os acordos foram considerados ofensivos pelo presidente Chávez, dependente da supremacia do petróleo e hostil aos acordos militares com o «império».

14. M.A. Scenna: op. cit., pp. 323-328.

sobre os demais países do subcontinente de maneira sistemática, firme e prudente<sup>15</sup>.

A influência do Brasil sobre a Bolívia – considerada como ponto-chave pelos geoestrategistas – tornou-se realidade até certo ponto através da grande presença da empresa petroleira nacional, Petrobras, que chegou a controlar 14% das reservas bolivianas de gás. Disso derivou um conflito no qual os interesses econômicos e estratégicos brasileiros se chocaram com o nacionalismo reivindicador do país menor, que se sentia explorado e aproveitado pelas companhias estrangeiras. O controle externo sobre sua indústria mais lucra-

**A influência do Brasil  
sobre a Bolívia – considerada  
como ponto-chave pelos  
geoestrategistas – tornou-se  
realidade até certo ponto  
através da grande presença  
da empresa petroleira  
nacional, Petrobras, que chegou  
a controlar 14% das  
reservas bolivianas de gás ■**

tiva e promissora e a exportação de boa parte dos lucros inflamaram os ânimos de luta nacional e social dos bolivianos. A partir de 2000, a pressão popular a favor da estatização da indústria do gás natural cresceu. Em 2005, o Parlamento boliviano aprovou uma Lei de Hidrocarbonetos que previa a nacionalização, mas esta ainda tardou por pressões externas e internas que, por sua vez, desencadearam violentos protestos e lutas civis. Finalmente, no 1º de maio de 2006, o presidente Evo Mo-

rales decretou a nacionalização da indústria e de todas as reservas de gás natural sob «controle absoluto» do Estado. As empresas transnacionais afetadas e seus Estados-sede protestaram em uníssono, e a elas se uniu a Petrobras, completamente respaldada pelo governo do Brasil. Nesta crise, o Partido dos Trabalhadores (PT) brasileiro, apesar da aceitação ideológica da socialização de recursos e indústrias-chave, cedeu perante seus parceiros de coalizão pró-capitalistas e adotou uma posição inicialmente dura contra o governo de La Paz. O Brasil classificou a iniciativa do país vizinho de «inamistosa» e suspendeu seus investimentos e pagamentos até que se chegasse a uma solução negociada, atingida depois de difíceis negociações, em outubro de 2006<sup>16</sup>.

Por outro lado, a esquerda boliviana percebe os grandes interesses brasileiros como aliados objetivos e subjetivos das tendências autonomistas (e potencialmente separatistas) manifestadas nas províncias orientais do país, de popu-

---

15. G. do Couto e Silva: *Geopolítica do Brasil*, Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1966.  
16. Ver *Le Monde*, 25/1/2006 e *The Guardian*, 29/10/2006.

lação de origem europeia ou mestiça, inclinada ao individualismo liberal e oposta ao coletivismo dos indígenas do altiplano. Nestas áreas existem consideráveis interesses de investimento e comerciais brasileiros que seguramente simpatizam com o autonomismo e talvez o apoiem ativamente.

Não apenas com a Bolívia, mas também com seus outros vizinhos, o Brasil encontra, às vezes, dificuldades para conciliar sua mensagem de solidariedade regional emancipatória com a realidade dos seus interesses econômicos e estratégicos. Na Argentina – única nação sul-americana com que se mede tradicionalmente de igual para igual –, o Brasil tem frequentes divergências sobre questões práticas de integração. Os interesses dos respectivos empresariados nacionais tendem a se chocar<sup>17</sup>. Com os países do Pacífico sul-americano, particularmente o Peru, os setores público e privado brasileiros estão construindo eixos de contato e intercâmbio que têm uma dupla finalidade: abrir linhas de comunicação comercial cada vez mais amplas com a área Ásia-Pacífico e fortalecer a rede segurança estratégica do Brasil no sentido leste-oeste. Em termos de investimento estrangeiro na economia peruana, os interesses de grupos privados brasileiros competem com os interesses chilenos<sup>18</sup>.

Finalmente, é preciso ter em conta que mesmo algumas iniciativas brasileiras de caráter solidário e libertador implicam, como o reverso da moeda, uma intenção oculta hegemônica. Desde o século XIX, o Brasil sempre se opôs à criação de grupos ou blocos de países hispano-americanos que pudessem competir com ele ou ameaçar a sua supremacia e segurança. Nessa tradição, nunca olhou com simpatia a criação da CAN. Ao aspirar à fusão da CAN e do Mercosul em um grupo único, o Brasil age de modo «libertador» e, ao mesmo tempo, «imperial».

## ■ Resumo e conclusão

O Brasil é um país que por sua própria extensão territorial impõe respeito e se destaca entre as nações sul-americanas. Somente a Argentina se encontra a aproximadamente na mesma categoria em termos de tamanho e potencialidades. O Brasil é excepcional na América do Sul pela sua história de progresso evolutivo e pouco violento, bem como por seu senso de continuidade e estabilidade das suas estruturas e instituições.

---

17. Roberto Lavagna: «Argentina-Brasil: un proyecto deseable y ¿posible?» em *Amersur*, 9/2009, <[www.amersur.org.ar/Integ/Lavagna0909.htm](http://www.amersur.org.ar/Integ/Lavagna0909.htm)> e Julio Sevares: «Argentina y Brasil: diferente macroeconomía, pero la misma vulnerabilidad» em *Nueva Sociedad* Nº 219, 1-2/2009, pp. 31-44, disponível em <[www.nuso.org/upload/articulos/3581\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3581_1.pdf)>.

18. Francisco Durand: «El eje Lima-Brasilia (donde algunos entran en arcos y salen con flechas)» em *Nueva Sociedad* Nº 219, 1-2/2009, pp. 113-126, disponível em <[www.nuso.org/upload/articulos/3586\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3586_1.pdf)>.

Durante o século XIX, o Império do Brasil, regido por uma respeitada monarquia e uma aristocracia ciosa da sua autoridade, mas aberta ao recrutamento de novos membros com novas ideias, foi um fator de poder essencialmente conservador, discretamente expansionista e preocupado com a manutenção da paz e da correlação de forças na região. Ao mesmo tempo, era o principal aliado sul-americano e representante da Grã-Bretanha e da ordem neocolonial baseada no livre comércio e na livre navegação.

A República, inicialmente oligárquica, manteve a tradição do Império no sentido de procurar manter a paz e o equilíbrio de forças na América Latina. Mudou sua principal aliança «polar», reorientando-se em direção aos EUA como grande interlocutor e parceiro externo, em vez da Grã-Bretanha. Pela visão e o talento de Rio Branco, adquiriu o admirável instrumento de política externa que é o Itamaraty, capaz de sintetizar a continuidade essencial de uma política de Estado com a flexibilidade tática exigida pelas circunstâncias.

A partir da crise econômica mundial de 1930, o Brasil se renova e se democratiza internamente. O populismo autoritário de Getúlio Vargas será um marco para a ascensão dos setores populares e médios e para a formulação do desenvolvimentismo nacional. Este está imbuído de um conteúdo profundamente democrático e social-reformista nas presidências de Fernando Henrique Cardoso e Lula, transcendendo as fronteiras nacionais para converter-se em um movimento de emancipação nacional e social para os povos da América do Sul e de todo o conjunto latino-americano e caribenho.

Este progressismo solidário brasileiro se manifesta em escala regional, hemisférica e também mundial. O Brasil estimulou a formação de um sentimento latino-americano de resistência ao paradigma da globalização neoliberal. Atuou como líder consistente na oposição à ALCA negociada separadamente pelos EUA com cada uma das repúblicas mais frágeis, sendo a favor de uma negociação entre duas forças iguais, mediante prévio acordo de integração da América Latina, que falaria com «uma só voz». Continua na mesma empreitada, incentivando o desenvolvimento de uma organização regional dos países da América Latina e Caribe, sem a participação dos EUA e Canadá.

Estendendo esse conceito ao plano mundial, o Brasil mantém a noção da contradição estrutural entre centros desenvolvidos e periferias em desenvolvimento, e, apesar de ter atingido um grau de progresso industrial e tecnológico considerável, opta por permanecer no topo do Sul ao invés de se contentar

com a rabeira do Norte. Ao mesmo tempo, luta pela democratização do sistema político internacional e sua transformação de unipolar para multipolar.

Mas o Brasil também mostra claros indícios da sua ambição de poder e influência, característicos de uma potência emergente no processo de conquistar espaços cada vez maiores de domínio diplomático e comercial. Desta maneira, prioriza seus esforços para alcançar posições de destaque com dimensão global e às vezes relega as questões regionais ao segundo plano. Na região latino-americana, sua ideologia libertadora não lhe impede de adotar posições conservadoras e defender os interesses das suas elites empresariais contra países vizinhos menores, caso assumam atitudes desconfortáveis de reivindicação. Às vezes assume condutas radicais (embora suas relações com o bloco liderado pela Venezuela de Chávez não sejam fáceis), mas também propicia a expansão e hegemonia do seu próprio capitalismo nacional sobre o resto da região.

Como podemos observar, o Brasil contemporâneo combina condutas internacionais libertadoras e solidárias com outras de viés hegemônico, no âmbito de um regime político democrático que modera os excessos e permite críticas e reclamações. Para uma região latino-americana e caribenha ávida por conquistar uma posição mais autônoma e soberana no sistema internacional, bem como por alcançar uma melhor coesão social interna através de políticas redistributivas, o atual progressismo brasileiro constitui um modelo e um apoio de alto valor. Por isso é aconselhável uma política hispano-americana e caribenha de aproximação, amizade e cooperação para com o governo, o povo e as elites do Brasil.

Ao mesmo tempo, a prudência recomenda que os países pequenos e médios da região não descartem a possibilidade de que imprevisíveis eventos futuros interrompam o atual progressismo político do Brasil, mergulhando este grande país em uma longa fase imperial que despreze os direitos dos outros povos. Nesse caso, seu poderio econômico e estratégico lhe permitiriam exercer uma hegemonia implacável. Portanto, o atual ambiente de harmonia não deve levar os povos vizinhos do Brasil a negligenciar a conveniência de manter suas vinculações com outros centros de poder ativos. Com relação ao Mercosul, dominado pelo Brasil, é recomendável conservar e fortalecer a CAN, a Caricom, o Sistema de Integração Centro-Americana (SICA) e ressuscitar o G-3. É preciso manter vivo o princípio da diversificação geográfica das interdependências de cada país para não depender de um único centro hegemônico. A aplicação de tais precauções diplomáticas aliviaria temores, enfraqueceria a tentação imperial brasileira e facilitaria uma relação amistosa e sem receios de todas as nações da América morena com seu irmão de maior poder. ☐

## **Novo desenvolvimentismo: uma proposta para a economia do Brasil**

O Brasil tem ganhado peso na região e no mundo, assim como autonomia em sua política exterior. Entretanto, os avanços em matéria econômica são menos claros e demandam uma análise. Embora o Brasil venha conseguindo altas taxas de crescimento, o PIB tem se expandido a um ritmo menor que o de outros países em desenvolvimento, como Índia e China, no contexto de um modelo altamente dependente de capitais externos. O artigo propõe uma política alternativa, o «novo desenvolvimentismo», que defende um Estado financeiramente sólido, sem déficit fiscal, mas que não acredita, como a ortodoxia convencional, que o mercado seja a solução para todos os problemas. Não se trata de um modelo teórico, e sim de uma proposta política para dar sustentabilidade ao crescimento do Brasil.

**LUIS CARLOS BRESSER-PEREIRA**

Quando visito outros países ou leio a imprensa estrangeira, só ouço elogios para o Brasil. Um dos quatro BRICS, o «melhor dos BRICS» segundo dirigentes de empresas multinacionais, o grande país da América Latina, o novo jogador no cenário internacional, um país que estaria crescendo e se modernizando a todo vapor. E não posso deixar de me perguntar por que tanto elogio. O entusiasmo das empresas multinacionais é porque o Brasil as

---

**Luis Carlos Bresser-Pereira:** ex-ministro da Fazenda, da Administração Federal e Reforma do Estado, e de Ciência e Tecnologia. Professor da Fundação Getúlio Vargas.

**Palavras-chave:** economia, crescimento, novo desenvolvimentismo, Brasil.

recebe com muito mais boa vontade do que a China, a Índia, ou a Rússia; o da imprensa estrangeira tem a mesma causa, embora tenha sido abalado recentemente pelo fato que talvez melhor explique o novo status internacional do Brasil: a independência de sua política externa demonstrada em sua iniciativa de, em conjunto com a Turquia, procurar intermediar o conflito entre os Estados Unidos e o Irã. Graças a esta independência o Brasil ganhou um novo peso no cenário internacional, que se evidenciou também em seu empenho em criar e fortalecer a comunidade de países sul-americanos. Nesse sentido foi também paradigmático o comportamento do Brasil quando o presidente da Bolívia, Evo Morales, decidiu nacionalizar a indústria do petróleo e rever os contratos com os investidores estrangeiros, entre os quais o principal era a Petrobras.

Posso, portanto, compreender a admiração e surpresa que a política externa do Brasil causa no exterior. Já a admiração em relação ao seu desempenho econômico é para mim difícil de compreender. Desde os anos 1980, alguns países asiáticos vêm crescendo a taxas muito maiores que a do Brasil. A «promoção» do Brasil a BRIC não mudou esse quadro – apenas levou muitos a pensar que mudou. Ainda que a taxa de crescimento do país tenha aumentado nos últimos anos, passando, em média, de 2% para 4% ao ano, continua muito menor do que as da China ou da Índia. Em 2010, o crescimento do PIB será mais elevado, chegando próximo a 7%, mas esse resultado compensa a recessão de 2009, e não é sustentável, já que está sendo alcançado ao mesmo tempo em que o déficit em conta corrente do país aumenta de forma perigosa. Nem a China, nem a Índia padecem desse mal; crescem com superávit em conta corrente.

Isto não significa que não tenham ocorrido avanços na política econômica. O grande aumento do salário mínimo e a extensão da Bolsa-Família a um número muito maior de brasileiros contribuíram para a expansão do mercado interno. No momento da crise financeira global de 2008, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e os demais bancos do governo central agiram de forma contra-cíclica, aumentando fortemente seus empréstimos às empresas. Uma política industrial foi definida. Grandes grupos empresariais brasileiros passaram a ter apoio do governo. Graças à pressão do Ministério da Fazenda, o Banco Central diminuiu um pouco a taxa de juros real. Entretanto, em nome do combate a uma inflação dominada desde 1994, continuou a adotar uma política ortodoxa, própria ao consenso de Washington, baseada em taxa de juros ainda alta e taxa de câmbio sobre-apreciada, ou, em outras palavras, baseada em déficit público e em déficit em conta corrente

**A taxa de crescimento do Brasil continua inferior e mais instável que a dos países asiáticos. Isto se deve à ortodoxia do Banco Central – uma política baseada na irresponsabilidade cambial ■**

– duas políticas perversas que levaram o Brasil a perder o mercado externo e vêm freando o investimento e o crescimento da economia brasileira.

A taxa de crescimento do Brasil continua, portanto, inferior e mais instável que a dos países asiáticos. Isto se deve à ortodoxia do Banco Central – uma política baseada na irresponsabilidade cambial (déficits desnecessários em

conta corrente) que interessa aos competidores ricos do Norte, mas não interessa ao Brasil. E, ainda que as metas fiscais venham sendo atingidas, baseia-se em frouxidão fiscal e um baixo índice de investimento público, inferior a 2% do PIB. Se o país seguisse outra política econômica, se adotasse de forma decidida os princípios do novo desenvolvimentismo, ao invés de ficar dividido entre este e o consenso de Washington, poderia aumentar sua taxa de investimento e estar crescendo a uma taxa pelo menos duas vezes maior do que a taxa lograda desde que, em 1994, a alta inflação inercial foi controlada.

Por que faço essa afirmação de forma tão segura? Estaria eu repetindo o keynesianismo vulgar e propondo que o governo incorra em déficits públicos mais elevados para manter sustentada a demanda agregada? Pelo contrário, baseado na macroeconomia estruturalista do desenvolvimento que venho desenvolvendo nos últimos 10 anos em colaboração com um competente grupo de economistas keynesianos e estruturalistas, estou propondo uma estratégia nacional de desenvolvimento que denomino *novo desenvolvimentismo*, que é substancialmente mais austera e responsável e leva a uma taxa de crescimento substancialmente maior do que aquela proporcionada pela ortodoxia convencional. Essas ideias estão sendo desenvolvidas por vários economistas em diversos países e foram por mim sistematizadas em um livro, *Globalización y competencia*<sup>1</sup> e em um artigo, «Nuevo desarrollismo y apuntes para una macroeconomía estructuralista del desarrollo», com Paulo Gala<sup>2</sup>.

■ **Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento**

A macroeconomia estruturalista do desenvolvimento afirma que uma taxa de crescimento modesta é sempre garantida para países de renda média que

1. Siglo XXI, Buenos Aires, 2010.

2. Em *Revista de la Cepal* N° 102, 2010.

já realizaram sua revolução capitalista, mas, graças a sua mão-de-obra mais barata, eles podem competir com sucesso com os países ricos e realizar o *catching up*, como os países asiáticos dinâmicos vêm fazendo. Embora o desenvolvimento econômico dependa também de fatores do lado da oferta (educação, progresso técnico e científico, investimentos na infra-estrutura, boas instituições), seu ponto de estrangulamento está no lado da demanda. O crescimento acelerado depende de uma taxa de investimento elevada, que depende da existência de oportunidades de investimento lucrativo para as empresas, que, por sua vez, dependem da existência de demanda interna e demanda externa. Entretanto, estas duas demandas tendem a ser insuficientes nos países em desenvolvimento devido a duas *tendências estruturais*: a tendência dos salários de crescerem menos do que a produtividade (que deprime a demanda interna) e a tendência à sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio, que coloca toda a demanda externa fora do alcance das empresas nacionais eficientes ou competentes. Para que o país cresça é necessário que neutralize essas duas tendências, e, para isto, a nação, tendo como instrumento o Estado, deve desenvolver uma política estratégica de promoção do desenvolvimento.

A primeira tendência decorre da oferta ilimitada de mão-de-obra existente nos países em desenvolvimento. A grande vantagem desses países em relação aos países ricos está em sua mão-de-obra barata, mas, como ela é abundante, tende a ser mal remunerada, o que cria um problema de insuficiência de mercado interno. Conforme Celso Furtado sempre salientou, a política de desenvolvimento deve estar sempre preocupada em enfrentar esse problema, não apenas por uma questão de justiça social, mas porque um desenvolvimento sadio e sustentado não se coaduna com o aumento da desigualdade em países nos quais essa desigualdade já é muito grande.

A segunda tendência – a tendência à sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio – é nova na literatura econômica. É uma *crítica* tanto à teoria neoclássica ou ortodoxa, que afirma que a taxa de câmbio flutua suavemente em torno da taxa que equilibra intertemporalmente a conta corrente do país, quanto à teoria keynesiana, que afirma que ela flutua de forma volátil em torno desse mesmo equilíbrio. Ao invés, o que afirma a macroeconomia estruturalista do desenvolvimento é que, nos países em desenvolvimento, a taxa de câmbio não é controlada pelo mercado, mas pelas crises de balanço de pagamentos. O ciclo começa com uma crise de balanço de pagamentos, ou seja, com a súbita suspensão da rolagem da dívida externa do país em moeda estrangeira pelos credores externos e, em consequência, a forte desvalorização da moeda local. Em seguida, depois do inevitável ajuste que o país é obrigado a fazer, a taxa

de câmbio volta a se apreciar gradualmente, puxada pela doença holandesa e, depois de algum tempo, por déficits em conta corrente causados pela política de crescimento com poupança externa e pela tentativa de segurar a inflação com o câmbio. A dívida externa volta a aumentar, e, afinal, de repente, os credores externos perdem a confiança, acontece nova crise de balanço de pagamentos ou novo *sudden stop*, e a moeda nacional volta a se desvalorizar violentamente.

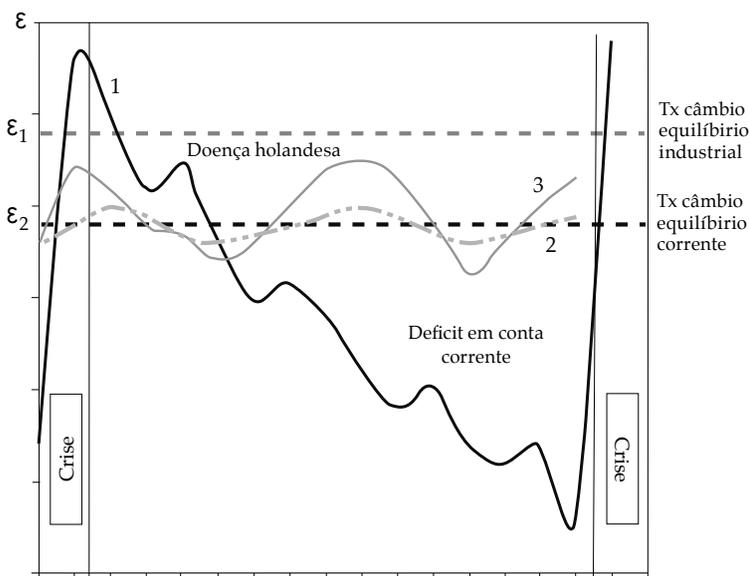
Há quatro causas fundamentais para essa tendência: a) a doença holandesa, que atinge quase todos os países em desenvolvimento; b) o «fetiche da poupança externa» – a crença de que os países devem incorrer em déficit em conta corrente financiado, e financiá-lo por entradas de capitais para crescer; c) a estratégia perversa de procurar reduzir a inflação às custas da apreciação da moeda nacional; e d) o «populismo cambial», ou seja, a estratégia política de apreciar o câmbio para aumentar os salários reais e lograr reeleição. No quadro da macroeconomia estruturalista do desenvolvimento, o modelo da doença holandesa explica a sobreapreciação crônica da taxa de câmbio; o modelo da taxa de substituição da poupança interna pela externa mostra quão equivocado é o fetiche da poupança externa; as duas últimas causas da tendência à sobreapreciação cíclica da taxa de câmbio explicam-se por si só.

A *doença holandesa* caracteriza-se pela existência de duas taxas de câmbio de equilíbrio, podendo ser definida como uma sobreapreciação permanente da taxa de câmbio causada pelas rendas (*Ricardian rents*) derivadas de recursos naturais abundantes ou de mão-de-obra barata, esta última quando acompanhada por elevada diferença entre os salários dos engenheiros de fábrica e os trabalhadores. As *commodities* que dão origem à doença holandesa são economicamente viáveis a uma taxa de câmbio substancialmente mais apreciada do que aquela necessária para os outros setores da economia produtores de bens comercializáveis internacionalmente, mesmo que estes usem tecnologia no estado da arte mundial. A essa taxa, que é determinada pelo mercado, a conta corrente do país se torna equilibrada; denomino-a taxa de câmbio de «equilíbrio corrente». A segunda taxa de equilíbrio, mais depreciada que a primeira – a taxa de câmbio necessária para que sejam competitivas as empresas que equilibra intertemporalmente a conta corrente do país – é a taxa de câmbio de «equilíbrio industrial».

A diferença entre essas duas taxas indica a gravidade da doença holandesa. Em um país produtor de petróleo, essa diferença é geralmente muito grande.

Se, por exemplo, a taxa de câmbio de equilíbrio corrente nesse país for de #2 moedas do país por dólar e a taxa de câmbio de equilíbrio industrial for de #10 moedas do país por dólar, esse país terá uma doença muito mais grave do que outro país, neste caso produtor de soja, cuja taxa de câmbio de equilíbrio corrente for igualmente de #2 moedas do país por dólar, mas sua taxa de câmbio de equilíbrio industrial for de #3 moedas por dólar. No primeiro país, a gravidade da doença holandesa (que pode ser definida como a diferença entre as duas taxas dividida pela taxa de equilíbrio industrial) será de 80%, enquanto no segundo país será de 33%. No primeiro país, investimentos em outras indústrias de bens comercializáveis serão completamente inviáveis se o país não neutralizar a doença holandesa; no segundo caso, algumas indústrias mais eficientes e com alguma proteção tarifária poderão sobreviver no mercado interno, mas não poderão exportar. O primeiro caso é típico de países como a Venezuela e a Arábia Saudita; o segundo, de países como o Brasil desde que fez sua abertura comercial e financeira (1990-1991) e deixou de administrar sua taxa de câmbio.

Gráfico

**O ciclo de sobreapreciação e crise**

Para compreender o ciclo de sobreapreciação e crise a que estão sujeitos os países em desenvolvimento que seguem os preceitos da ortodoxia convencional, sugiro que examinem o gráfico que apresento neste artigo. Nele, temos as duas taxas de equilíbrio e a tendência cíclica à sobreapreciação da taxa de câmbio (curva 1). Temos ainda as duas alternativas a essa tendência que, na verdade, não se aplicam as economias em desenvolvimento: a flutuação suave e bem comportada suposta pela teoria ortodoxa (curva 2); e a flutuação volátil suposta pelos keynesianos (curva 3). Como vemos no gráfico, o ciclo começa com uma crise de balanço de pagamentos e uma violenta depreciação, que leva a taxa de câmbio acima (mais depreciada) do que o equilíbrio industrial. Em seguida, a doença holandesa «puxa» a taxa de câmbio para o equilíbrio corrente – o nível com a qual essa grave falha de mercado é compatível. Para entender por que a taxa de câmbio continua a se apreciar e entra na área de déficit em conta corrente, é preciso levar em conta a aceitação da política econômica ortodoxa proposta pelos países ricos aos países em desenvolvimento segundo a qual esse países: a) devem incorrer em déficits em conta corrente e financiá-los com entradas de capitais, e b) podem aumentar juros para atrair capitais apreciar a taxa de câmbio e, assim, atingir uma meta de inflação. As duas estratégias implicam atração de capitais externos. A primeira é o incentivo à busca de financiamento externo e a deliberada incursão em déficits em conta corrente (que, na literatura econômica, são chamados de forma eufemística de «poupança externa») para, assim, aumentar a taxa de poupança do país e, assim, sua taxa de investimento sobre o PIB; a segunda, uma clássica distorção do regime de metas de inflação.

Entretanto, conforme demonstra o modelo de substituição da poupança interna pela externa, as entradas de capitais menos o aumento da poupança total e do investimento, e mais o aumento do consumo, ocorrendo, assim, uma elevada taxa de substituição da poupança interna pela externa. Os déficits em conta corrente almejados pela política econômica exigem entradas de capitais para financiá-los, que apreciam a moeda local. Em consequência, de um lado, os salários aumentam artificialmente, o consumo também aumenta artificialmente (dada a existência de uma elevada propensão marginal a consumir), a poupança interna cai, e a poupança externa limita-se a substituir a interna. De outro lado, em termos mais keynesianos, a apreciação da moeda nacional, depois de um rápido período de estímulo ao investimento devido ao barateamento dos equipamentos importados, cai porque desaparecem as oportunidades de investimento voltados para exportação e porque bens importados passam a inundar o mercado interno. O resultado, tanto de acordo com o primeiro quanto com o segundo raciocínio, é pouco ou nenhum aumento

da taxa de investimento e de poupança total do país; ao invés, aumentam o consumo e a dívida externa. Só em momentos excepcionais, quando o país já está crescendo aceleradamente e a propensão marginal a consumir se torna pequena, uma política de crescimento com poupança externa é benéfica para o país. Na maioria das vezes, mesmo que se trate de investimento em capital físico, beneficia principalmente o investidor externo que recebe altos juros ou tem acesso sem reciprocidade ao mercado interno do país.

Isto não significa que todo investimento de empresas multinacionais seja prejudicial ao país. Quando as entradas de capitais que o acompanham não vêm para financiar déficit em conta corrente e apreciar o câmbio, mas para trazer tecnologia, não há nada a objetar. Este é o caso da China, que há muitos anos apresenta superávit em conta corrente, mas admite a entrada de capitais estrangeiros desde que tragam tecnologia. A China não precisa dos capitais, porque cresce com *despoupança* externa; a entrada de capitais não preenche rombo externo, mas apenas aumenta as reservas internacionais do país.

A rejeição ao financiamento externo também não significa que um sistema financeiro nacional bem desenvolvido deixe de ser considerado fundamental para o desenvolvimento. Claro que é. Seu papel é financiar o investimento e, assim, viabilizar o aumento da poupança. Mas o financiamento é externo, concedido pelo sistema financeiro nacional – que faz empréstimos às empresas que estão investindo na moeda do país, e, dessa forma, não aprecia a taxa de câmbio como acontece quando o empréstimo externo feito em divisa forte.

Em síntese, uma taxa de câmbio equilibrada ou competitiva é essencial para o desenvolvimento econômico porque ela coloca ao alcance das empresas nacionais que utilizam tecnologia no estado da arte mundial toda a demanda externa mundial. Dada a vantagem de ter uma mão-de-obra barata, os países em desenvolvimento que mantiverem sua taxa de câmbio estável e no equilíbrio industrial, que é o verdadeiro câmbio de equilíbrio do país, crescerão de forma acelerada realizando o *catching up*. Mas para isto precisam adotar a política de crescimento com poupança interna e neutralizar a doença holandesa.

**Uma taxa de câmbio equilibrada ou competitiva é essencial para o desenvolvimento econômico porque ela coloca ao alcance das empresas nacionais que utilizam tecnologia no estado da arte mundial toda a demanda externa mundial ■**

## ■ Novo desenvolvimentismo

No quadro da globalização, os países competem entre si. Por isso, precisam de uma estratégia nacional de desenvolvimento – o novo desenvolvimentismo – cujo papel fundamental é neutralizar as duas tendências estruturais que acabei de discutir. No Brasil, esta neutralização ocorreu nos últimos cinco anos em relação à tendência dos salários de crescerem menos do que a produtividade. Não houve, porém, neutralização da tendência à sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio. Por quê? Essencialmente, porque a ortodoxia convencional, embora hoje muito abalada, continua hegemônica do ponto de vista ideológico: a sociedade civil brasileira não acredita mais piamente nessa ortodoxia como acreditava nos anos 1990, mas não se sente ainda segura em relação às novas ideias, especificamente em relação ao novo desenvolvimentismo.

Na verdade, o novo desenvolvimentismo é mais seguro e responsável do que a ortodoxia convencional. A ortodoxia convencional está abertamente baseada em déficit em conta corrente (poupança externa) e, apesar de toda a sua retórica austera que leva o economista convencional a resolver todos os problemas com a diminuição do gasto público, está também baseada na manutenção do déficit público, quando o correto é zerar esse déficit quando o país tem doença holandesa. Ao invés disso, a ortodoxia convencional propõe taxa de juros real alta «para combater a inflação». Como, porém, o grande devedor é o Estado, a ortodoxia convencional sabe que esses juros impactarão sobre o déficit público, de forma que, coerentemente, e para manter o grau de endividamento estável (afinal, ela não pode colocar em risco a dívida pública, que é a galinha dos ovos de ouro para os rentistas), ela propõe superávit primário inferior ao total de juros pagos pelo Estado, o que significa déficit público. No Brasil, enquanto o total de juros pagos pelo Estado tem girado em torno de 7%, o superávit primário ficou em 4%, de forma que continua a haver um déficit público de 3% do PIB. Embora o economista convencional não goste de confessá-lo, ele está advogando a favor de dois déficits – o déficit em conta corrente e o déficit público. Atende, assim, ao modelo ou teoria dos déficits gêmeos: quando temos um déficit, tendemos a ter o outro. Mas inverte a relação usualmente suposta nesse modelo: não é o déficit público desejado pelo político populista que causa o déficit em conta corrente, mas é o déficit em conta corrente desejado pelo economista ortodoxo que causa ou requer o déficit público.

Para um país que tem doença holandesa, esse tipo de política ortodoxa representa irresponsabilidade cambial e pouca seriedade fiscal. Um país que



tem doença holandesa pode e deve ter superávit em conta corrente. Se o país consegue neutralizar sua doença holandesa, isto significa que deslocou sua taxa de câmbio do equilíbrio corrente para o equilíbrio industrial, e, portanto, que passou a ter superávit em conta corrente. A lógica do modelo é claríssima a respeito.

Além disso, esse país que neutraliza sua doença holandesa pode ter superávit fiscal, e deve, pelo menos, praticar déficit público zero. Para entender isto sem recorrer ao raciocínio inverso dos déficits gêmeos, é preciso entender como é que se neutraliza a doença holandesa. Isto se faz, essencialmente (como faz hoje a Noruega em relação a seu petróleo, o Chile em relação ao cobre, e a Argentina em relação à soja) impondo um imposto ou retenção sobre a exportação desse bem correspondente à diferença entre o equilíbrio industrial e o equilíbrio corrente. Ao se estabelecer essa retenção, a oferta do bem em relação à taxa de câmbio se deslocará para cima, o que causará a depreciação da moeda nacional e resultará na mudança do equilíbrio corrente do país, que se equalizará ao equilíbrio industrial. Esta depreciação ocorrerá porque, a partir do imposto, o produtor da *commodity* que origina a doença holandesa não está mais disposto a oferecer seu produto pela taxa de câmbio anterior ao imposto; condiciona sua produção a uma depreciação que compense o imposto pago. No exemplo do país exportador de soja, se o governo impõe uma retenção de #1 moeda nacional por dólar exportado de soja, os produtores de soja só continuarão a oferecer a soja, ou seja, a produzi-la, se a taxa de câmbio mudar de #2 para #3 moedas nacionais por dólar, e é para esse nível que o mercado funcionando livremente levará a taxa de câmbio. Há, certamente, um processo de transição que precisa ser cuidado pelo governo, mas, afinal, não é o produtor de soja que paga o imposto; ele fica exatamente na mesma posição, com a mesma rentabilidade: antes do imposto recebia #2 moedas por dólar exportado, depois, recebe #3

**O que deve fazer o governo com a receita do imposto? Em princípio deve fazer o que faz a Noruega. Ao invés de gastá-lo, o investe em um fundo soberano ■**

moedas por dólar exportado, mas paga um moeda de retenção. Quem paga o imposto é todo o povo do país, porque com a desvalorização os preços dos bens comercializáveis sobem e os salários reais caem. Mas, em seguida, a economia passa a crescer aceleradamente e esse prejuízo é em pouco tempo compensado.

O que deve fazer o governo com a receita do imposto? Em princípio deve fazer o que faz a Noruega. Ao invés de gastá-lo, o investe em um fundo soberano. Supondo-se que o orçamento do Estado, desconsiderado o imposto, está

equilibrado, o imposto de exportação deverá constituir superávit público. Se, mais realisticamente, supusermos que, sem considerar a doença holandesa e o imposto que a neutraliza, é razoável que o país incorra em um déficit público moderado (que mantém constante a dívida pública do país em relação ao PIB), a adição do imposto de exportação à receita do Estado deverá reduzir esse déficit público para próximo de zero. Se o Estado decidir gastar os recursos do imposto, deverá e poderá fazê-lo moderadamente de forma que não ficará longe do déficit público zero.

Mas falta responder uma pergunta básica: através desta estratégia de crescimento com poupança interna e neutralização da doença holandesa, como o país conseguirá aumentar sua taxa de investimento e de poupança, já que o novo desenvolvimentismo rejeita a proposta equivocada de tentar adicionar à poupança interna a externa, porque seu resultado é antes aumento do consumo e da dívida externa do que do investimento? A resposta está em administrar a taxa de câmbio, ainda que no quadro de um câmbio flutuante, para que ela não se aprecie e seja competitiva, permaneça em torno do equilíbrio industrial. Para isto, será necessário neutralizar a doença holandesa e rejeitar o fetiche da poupança externa ou, em outras palavras, buscar crescer da única forma possível, com base na poupança interna. Graças a uma taxa de câmbio competitiva, as oportunidades de investimento aumentarão imediatamente para as empresas eficientes. Aumentarão em relação ao mercado externo porque toda a demanda externa ficará ao alcance dessas empresas, e em relação ao mercado interno porque diminuirá para elas a competição dos bens importados. Ao aumentar a taxa de investimento, aumentará a renda, e, como demonstrou Keynes, aumentará a taxa de poupança. Não se aumenta, portanto, a taxa de poupança do país recorrendo a uma ilusória poupança externa, mas garantindo demanda para as empresas e investindo. Para que as empresas invistam basta que, em termos de Schumpeter, o sistema financeiro nacional disponibilize crédito para as empresas inovadoras; desta forma estarão inovando, obtendo lucros e promovendo o desenvolvimento econômico do país.

Além de desempenhar o papel indutor de oportunidades de investimento, o Estado deve, de um lado, aumentar a eficiência de seu gasto na área dos serviços sociais e culturais, e, assim, obter recurso para, sem aumentar a carga tributária, poder aumentar seus próprios investimentos. Sem, naturalmente, concorrer com os investimentos privados, mas complementando-os e incentivando-os. Se, por exemplo, o objetivo no médio prazo no Brasil for aumentar a taxa de investimento de 18% para 25% do PIB, o Estado deverá

augmentar seu investimento dos atuais 2% para cerca de 5% (cerca de 20% do total), ficando o setor privado responsável por investimentos equivalentes a 20% do PIB. Enquanto para o velho desenvolvimentismo o Estado devia ser também produtor, porque o setor privado não tinha capacidade de investir, hoje, no quadro do novo desenvolvimentismo, em um país que já realizou sua revolução capitalista, o papel do Estado na área econômica deve ser apenas estratégico ou indutor.

Em síntese, o novo desenvolvimentismo defende superávit em conta corrente e déficit público em torno de zero, porque a neutralização da doença holandesa leva a economia do país nessa direção, e rejeita a proposta dos países ricos de que os países cresçam com poupança externa, porque essa tese não se sustenta nem lógica nem empiricamente (já há muitas pesquisas comprovando esse fato). Através da neutralização da doença holandesa e da política de crescimento com poupança interna, o país aumenta sua taxa de investimento e de poupança e cresce aceleradamente com estabilidade de preços e sem ficar sujeito a crises cíclicas de balanço de pagamentos. É, portanto, uma estratégia muito mais segura e responsável do que a ortodoxia convencional que defende déficit em conta corrente e aceita déficit público para financiar juros altos pagos pelo Estado.

### ■ É possível mudar a política macroeconômica?

Para tornar o novo desenvolvimentismo a política econômica do país, é fundamental convencer sua sociedade civil – ou seja, a sociedade politicamente organizada formada por empresários, classes médias intelectuais, organizações corporativas e organizações de advocacia política. A rigor seria preciso convencer o povo – a massa dos eleitores –

**Para tornar o novo desenvolvimentismo a política econômica do país, é fundamental convencer sua sociedade civil – ou seja, a sociedade politicamente organizada formada por empresários, classes médias intelectuais, organizações corporativas e de advocacia política ■**

mas nas democracias imperfeitas de que dispõem os países esse povo tem pouco poder, e o fundamental para os políticos que tomam as decisões no governo é a legitimidade da política econômica assegurada pelo apoio da sociedade civil.

Não é fácil convencer a sociedade civil dos países de renda média da superioridade do novo desenvolvimentismo sobre a ortodoxia convencional. No caso do Brasil, o novo

desenvolvimentismo fez progressos substanciais nos últimos dez anos, mas ainda não se tornou hegemônico na sociedade civil. Já é dominante entre os empresários industriais, mas caminha devagar no restante da sociedade civil. Por várias razões. Primeiro, porque estas novas ideias apenas começam a ser conhecidas por seus líderes. Segundo, porque os brasileiros, estigmatizados pela alta inflação que prevaleceu entre 1980 e 1994, consideram boa qualquer política que assegure a estabilidade dos preços – coisa que a ortodoxia convencional do Banco Central está conseguindo. Terceiro, porque a hegemonia ideológica do Norte neoliberal e globalista sobre a sociedade brasileira ainda se mantém de pé. Destas três causas, esta é a principal. As elites burguesas e principalmente as elites intelectuais nos países em desenvolvimento são ambíguas em relação à questão nacional. Não são intrinsecamente dependentes, como afirmou a teoria da dependência, mas são *nacional-dependentes*: como sugere esse oxímoro, ora se identificam com a nação, ora se associam de maneira subordinada ao império.

Nos anos 1990 a hegemonia do império foi quase absoluta, e as elites brasileiras foram dependentes. Nos anos 2000, elas avançaram na direção da independência nacional e este avanço foi em parte sancionado pelo governo Lula. Isto ocorreu, de um lado, porque o Consenso de Washington fracassou nos países em desenvolvimento aos quais se destinava, e porque, no Norte, o neoliberalismo globalista, ao desregulamentar os mercados, promoveu enorme concentração de renda nos 2% mais ricos da população e desembocou na crise financeira global de 2008 e na grande recessão que hoje enfrentam os países ricos.

Devido a estes fatos, a ortodoxia convencional já não é mais hegemônica, mas o novo desenvolvimentismo ainda não logrou substituí-la no papel de estratégia nacional. Principalmente, porque a macroeconomia estruturalista do desenvolvimento é constituída por um conjunto de modelos e o novo desenvolvimentismo, por um conjunto de propostas de política, que só se consolidaram do ponto de vista teórico recentemente. Mas já avançou muito nessa direção, como ficou demonstrado quando 25 economistas e cientistas políticos de diversos países se reuniram em um workshop em São Paulo em maio de 2010, e propuseram e aprovaram as «Dez teses sobre o novo desenvolvimentismo» («Ten Theses on New Developmentalism»). A esses economistas se juntaram cerca de 50 outros economistas e cientistas políticos importantes que foram convidados para serem também «subscritores originais» do documento. Estas «Ten Theses» que estão agora abertas

à subscrição de outros economistas<sup>3</sup> podem ser vistas como uma alternativa concreta ao Consenso de Washington.

No processo de transição em curso, do novo desenvolvimentismo para a condição hegemônica, seus propositores enfrentam ainda uma questão colocada por seus interlocutores na sociedade civil. Eles dizem, «está bem, suas teorias e suas propostas fazem sentido, mas não é possível pô-las em prática, não é possível administrar a taxa de câmbio». Esta «impossibilidade» é, assim, o último bastião da ortodoxia convencional. Mas um bastião frágil. Seus defensores neoliberais dizem que na globalização é impossível estabelecer controles à entrada de capitais, mas a experiência histórica do Brasil e a experiência atual dos países asiáticos dinâmicos mostram que isto não é verdade. O novo desenvolvimentismo defende controles à entrada de capitais, não à sua saída, porque como crises de balanço de pagamentos deixam de ser a «condição natural» dos países de renda média, não haverá razão para fugas de capitais. Por outro lado, embora haja problemas políticos internos em se estabelecer um imposto sobre as exportações de bens que dão origem à doença holandesa, está claro que isto é possível desde que fique claro que os exportadores não serão prejudicados porque a depreciação cambial compensará o valor do imposto pago. Na verdade, os produtores de bens primários serão beneficiados desde que o governo use parte dos recursos para estabelecer um fundo de estabilização que os socorra nos casos de queda violenta dos preços internacionais da commodity. Finalmente, há duas dificuldades causadas temporariamente pelo deslocamento da taxa de câmbio do equilíbrio corrente para o industrial: haverá um choque de custos que aumentará apenas uma vez a inflação, e os salários reais diminuirão um pouco. A inflação, porém, logo voltará a cair desde que não haja qualquer indexação de preços. Quanto aos salários, eles logo voltarão a subir, agora de forma sustentada, graças ao aumento da taxa de investimento e da aceleração do crescimento. ☐

---

3. <[www.tentheseonnewdevelopmentalism](http://www.tentheseonnewdevelopmentalism)>.

# Multinacionais brasileiras: opção ou imposição?

A internacionalização das empresas é um fenômeno mundial, que nos últimos anos chegou aos países em desenvolvimento. No caso do Brasil, a internacionalização de suas empresas foi impulsionada pela liberalização financeira e comercial, o aprofundamento da integração no Mercosul, a estabilização macroeconômica produzida pelo Plano Real e as privatizações. Após analisar as causas, o artigo revisa os desafios e obstáculos que as empresas brasileiras enfrentam no exterior.

**JACKSON DE TONI**

## ■ Introdução

A integração produtiva talvez seja um dos elementos mais marcantes do capitalismo do início do século XXI. O PIB global cresceu 15 vezes entre 1970 e 2007, em termos nominais, e as exportações aumentaram 42 vezes no mesmo período. As cadeias produtivas estão cada vez mais internacionalizadas, promovendo um aumento de 150 vezes nos fluxos de investimento direto no exterior (IDE).

A internacionalização de empresas, segundo Stephen Hymer, é o simples resultado de seu crescimento e da busca de vantagens competitivas em mercados externos<sup>1</sup>. Estas vantagens decorrem do seu poder monopolítico em gerar ou esperar uma lucratividade superior aos custos de operação no exterior. John Dunning aponta um leque amplo de opções para a internacionalização: através das exportações, através do investimento externo direto ou de

---

**Jackson De Toni:** graduado em Economia, tem mestrado em Planejamento Regional e Urbano e é doutorando em Ciência Política na Universidade de Brasília. É gerente de Gestão e Planejamento da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos, a ApexBrasil; foi assessor especial da Presidência da República do Brasil (2003-2006).

**Palavras-chave:** economia, empresas, internacionalização, Brasil.

1. *The International Operations of National Firms: A Study of Direct Foreign Investment*, The MIT Press, Cambridge, MA, 1976.

relações contratuais<sup>2</sup>. O IED permite atender ao mercado local produzindo diretamente para o consumo interno ou fornecendo matéria-prima para eventuais subsidiárias. Na modalidade de relações contratuais, haveria uma transferência concreta de tecnologias produtivas, marcas ou patentes para outras empresas no exterior, que por contrato assimilariam as regras da empresa transferidora. Para cada modalidade de internacionalização (IED, exportações ou contratos) há benefícios e riscos inerentes. Os custos de entrada e saída do mercado externo devem ser, em qualquer caso, compensados com a expectativa de ganhos derivados ou do monopólio, tecnologia, disponibilidade de capital, recursos gerenciais ou de qualquer outra variável.

A literatura aponta motivações diversas para o processo de internacionalização, segundo a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês). Elas seriam: busca de mercados e acesso a consumidores; busca de eficiência na redução de custos, em especial com a força de trabalho; busca de recursos e matérias-primas estratégicas; busca de ativos já existentes através de fusões e aquisições e, por fim, uma série de motivações diversificadas que podem estar relacionadas a objetivos políticos do país, redução de riscos, integração regional, etc<sup>3</sup>. Além disso, há motivações relacionadas à superação de barreiras tarifárias e não-tarifárias, incentivos dos governos, proximidade do cliente final, saturação do mercado interno e redução de custos domésticos. Em geral, a internacionalização é uma decorrência lógica da maturidade industrial que permite ganhos de produtividade e competitividade necessários para se estabelecer em mercados externos<sup>4</sup>. Não é por outra razão que o número de fusões e aquisições vem aumentando rapidamente, como mostra o gráfico da página seguinte.

Os benefícios de um processo de internacionalização bem-sucedido são importantes e diversificados: aumento do faturamento, aquisição de novas tecnologias, consolidação da imagem e marca, proteção contra as oscilações da

---

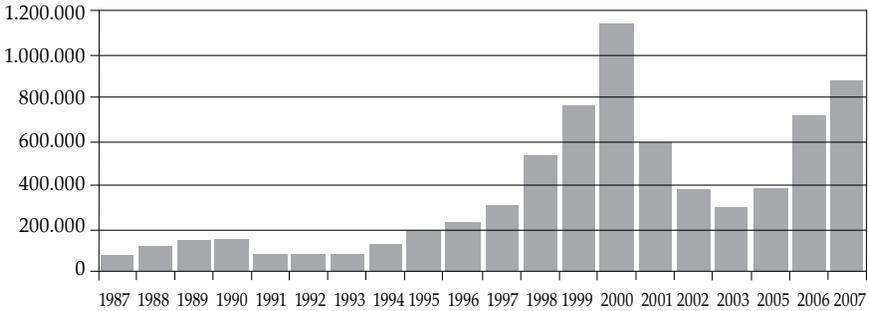
2. «Trade, Location of Economic Activity and the MNE: A Search for an Eclectic Approach» em Bertil Ohlin et al. (orgs.): *The International Allocation of Economic Activity*, Macmillan, Londres, pp. 395-418.

3. «Globalization of R&D and Developing Countries: Proceedings of the Expert Meeting, Geneva, 24-26 January 2005», ONU, Nova York-Genebra, 2005.

4. As fases típicas do processo iniciam com as exportações, implantação de escritório comercial e rede de distribuição, depois a criação ou compra de uma subsidiária no mercado local e, finalmente, a produção local. Este roteiro é conhecido como «modelo de Uppsala», em referência à universidade sueca que o popularizou. É simplificado, mas explica a maioria dos casos de internacionalização e sua dinâmica.

Gráfico 1

### Fusões e aquisições no mundo (compras em us\$ milhões correntes)



**Fonte:** UNCTAD, elaboração: Assessoria Econômica/MDIC em Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior – Governo Federal: «Internacionalização de empresas brasileiras», Camex, Brasília, DF, dezembro de 2009, disponível em <[www.mdic.gov.br/portalmDIC/arquivos/dwnl\\_1260377495.pdf](http://www.mdic.gov.br/portalmDIC/arquivos/dwnl_1260377495.pdf)>.

política cambial doméstica, diluição de riscos pela diversificação de mercados, melhores condições de financiamento e maior flexibilidade nas políticas organizacionais e de planejamento estratégico.

#### ■ A experiência recente de países emergentes

O processo de internacionalização é recente em países emergentes, se comparado às multinacionais europeias e norte-americanas, cuja história de internacionalização se confunde com a expansão do capitalismo industrial desde o século XIX. Os casos de destaque na literatura que analisa os países de industrialização tardia são os «tigres asiáticos», a China e a Índia.

O caso da Coreia do Sul e de Taiwan se tornaram paradigma nos estudos de internacionalização. Após a reconstrução do pós-guerra e das reformas modernizantes impostas pela ocupação norte-americana na região, estes países lograram uma forte industrialização. Uma combinação de governos fortes com grupos privados fortemente incentivados resultou em políticas efetivas de internacionalização. Com mercados internos pequenos e uma tradição comercial já consolidada, estes países desenvolveram políticas industriais voltadas para a exportação. A política industrial incentivava as empresas mais competitivas em troca de investimentos em pesquisa e desenvolvimento.

A formação de grandes conglomerados nacionais através de uma política planejada de fusões e aquisições domésticas adquiriu o formato do *zaibatsu* japonês ou do *chaebol* coreano.

A China, após as reformas econômicas dos anos 1970, iniciou a experiência de internacionalização atraindo empresas para as zonas econômicas especiais, com vocação exportadora. A partir de 2002, foi lançada a política específica de internacionalização de empresas. A política consistiu na simplificação de procedimentos burocráticos, na realização de inteligência intensiva para identificar oportunidades e nichos de investimento, na orientação e capacitação de investidores e na realização de inúmeros acordos internacionais capazes de garantir os investimentos chineses no exterior e promover as exportações do país, já fortemente competitivas em função do baixo custo de mão-de-obra e do câmbio interno controlado. Em 2007, foi criado um fundo soberano pelo governo chinês com o objetivo de ajudar empresas internacionalizadas.

A China focou na Ásia e na África seus investimentos, concentrando-os no setor petrolífero, na construção civil, no aço e nas telecomunicações. Fica evidente o critério político de prioridades, subordinadas à diplomacia chinesa e seus interesses geopolíticos e militares.

O caso da Índia se notabilizou pelo setor de tecnologia da informação, com grandes centros de televidas, processamento de dados e *call centers*. Na Índia, o principal atrativo, além de ser um país onde o inglês é amplamente utilizado, foi a simplificação e a facilitação para investidores no exterior. O grande exemplo indiano é o conglomerado Tata Motors, que já fez aquisições de marcas globais como a Jaguar e a Daewoo.

### ■ A internacionalização brasileira

Os países em desenvolvimento até a década de 1980 quase não registravam fluxos de saída de IDE, ou seja, investimentos de residentes no exterior. Hoje, a situação mudou: 14% de todo o IDE mundial tem origem em países em desenvolvimento<sup>5</sup>. A crise mundial de 2007-2008 retraiu o IDE de países desenvolvidos, mas os países em desenvolvimento aumentaram 4,2%, evidenciando o impacto desigual da recente crise internacional. Parece evidente que o grande crescimento das transnacionais brasileiras e dos demais países emergentes está associado aos ganhos de competitividade que estes países lograram conquistar nos

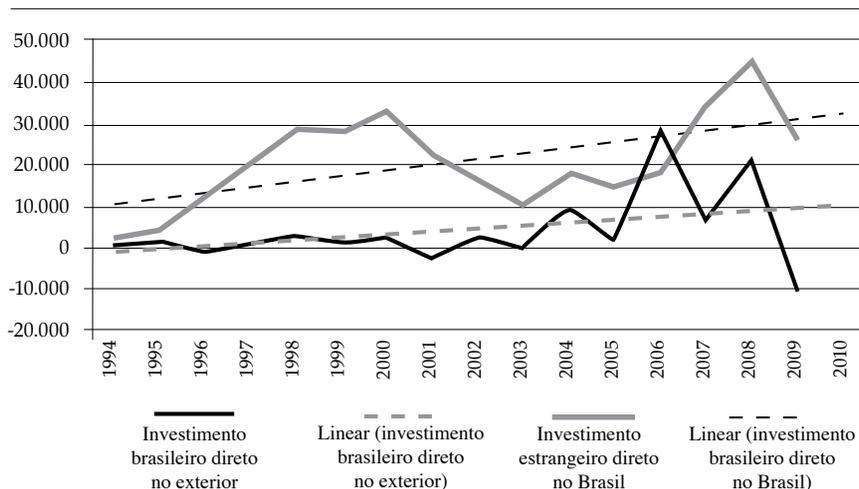
---

5. Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior: ob. cit.

últimos 20 anos. Como exemplo, podemos tomar a edição das maiores empresas do *Financial Times* de 2008, onde figuram já 62 firmas do Brasil, Rússia, Índia e China. Entre as 100 maiores empresas da América Latina, 85 são brasileiras ou mexicanas. Pode-se ver o crescimento do IDE brasileiro em perspectiva no próximo gráfico, com a queda ocasionada pela crise financeira de 2008<sup>6</sup>.

Gráfico 2

**Investimento direto estrangeiro (IDE brasileiro)**



Fonte: Banco Central.

No caso brasileiro, segundo Otaviano Canuto, Flávio M. Rabelo e José Maria Silveira, a expansão ganhou ritmo já nos anos 1990, graças a quatro fatores: a) progressiva liberalização comercial e financeira com o exterior; b) aumento da integração econômica com o Mercosul; c) estabilização macroeconômica a partir de Plano Real em 1994; e d) o programa de privatizações<sup>7</sup>. Poderíamos acrescentar, sem dúvida, o aumento internacional por *commodities* nos últimos quinze anos e o processo de amadurecimento institucional de vários conglomerados industriais brasileiros.

6. Tudo indica que o IDE brasileiro se recupera rapidamente. No primeiro semestre de 2010, predominaram as aquisições de controle, fusões e *joint ventures*. Algumas operações podem simbolizar a retomada do ritmo: a Vale adquiriu 51% da *BSG Resources* na Guiné, por us\$ 2,5 bilhões; o Banco do Brasil adquiriu o controle do Banco da Patagônia, da Argentina; a Heineken adquiriu a mexicana *Femsa* por us\$ 7,7 bilhões (setor de bebidas); a brasileira *Cosan* (etanol) anunciou uma *joint venture* com a *Shell* num negócio de us\$ 13 bilhões, entre outros exemplos.

7. «Abertura e grupos econômicos na indústria brasileira» em *Revista Paranaense de Desenvolvimento* N° 92, 9-12/1997, pp. 33-52.

Em 2006, as empresas brasileiras investiram us\$ 28 bilhões no mercado externo. Neste ano ocorreu um fato inédito na história da balança de pagamentos brasileira: o investimento brasileiro no exterior superou os investimentos de não-residentes no Brasil. O Banco Central brasileiro aponta um crescimento de 226% nos investimentos no exterior entre 2001 e 2007, passando de us\$ 68,5 bilhões para us\$ 115,1 bilhões. Segundo o ranking da Fundação Dom Cabral, uma organização privada de consultoria empresarial, as 20 principais empresas transnacionais brasileiras são: Gerdau, Sabó, Marfrig, Vale, Metalfrio, Odebrecht, Aracruz Celulose, Tigre, Artecola, Suzano Papel e Celulose, Lupatech, Marcopolo, Embraer, Itaotec, Camargo Corrêa, Weg, América Latina Logística, Stefanini IT Solutions, Votorantim e Petrobras<sup>8</sup>. Somente essas vinte empresas obtiveram uma receita no exterior em 2008 de R\$ 134 bilhões, o que representou 25% do seu faturamento total, incluindo as operações no Brasil.

Segundo estudo recente laborado pela Câmara de Comércio Exterior do governo brasileiro, as maiores dificuldades encontradas por empresas brasileiras no processo de internacionalização seriam:

- Excesso de capacidade de produção em âmbito mundial em alguns setores, gerando aumento da competição e necessidade constante de inovação;
- Redesenho organizacional das empresas multinacionais tradicionais, com redes globais de produção e foco nos produtos e serviços de alta qualidade;
- Forte interferência dos governos no processo de internacionalização, inserido no contexto dos planos de desenvolvimento nacional (como os «campeões nacionais», da China, ou os *zaibatsus* e *keiretsus*, conglomerados no Japão);
- Regulamentação do comércio internacional – os países, blocos e organismos supranacionais consolidam os mecanismos de regulamentação do comércio internacional, criando entraves a novos investimentos e aumentando as restrições para acesso a mercados;
- Novas exigências na competência em gestão, política de recursos humanos, estratégias de inovação, habilidade em relações trabalhistas, adequação às regulamentações ambientais; exigências nem sempre aplicadas ou conhecidas no país-sede da empresa;
- Muitas vantagens das empresas de países emergentes não são passíveis de transferência no processo de internacionalização, pois são baseadas em fatores locais, como mão-de-obra barata e matéria-prima abundante e acessível;
- Estrutura do capital: no caso do Brasil, poucas empresas nacionais estão listadas no mercado internacional de capitais; muitas delas não figuram nem no mercado de capitais brasileiro;
- Governança Corporativa: ainda é possível observar certo despreparo dos dirigentes, como membros do Conselho Diretor e altos gerentes de muitas empresas que possuem pouca ou nenhuma experiência internacional; poucos estrangeiros nesses espaços de decisão.<sup>9</sup>

---

8. Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior: ob. cit.

9. *Ibid.*

Normalmente, as empresas iniciam o processo de internacionalização através das exportações. Se são bem-sucedidas, começam os investimentos no país comprador de suporte às vendas, como assistência técnica ou redes próprias de distribuição. Uma etapa mais avançada seria a produção local e as ações de marketing para consolidação das marcas. Quanto menor a empresa, maior a dificuldade de internacionalização. O limitado acesso ao financiamento, a falta de experiência internacional e até barreiras de ordem cultural e linguística afetam as pequenas e médias empresas.

Para exemplificar, apresentamos a seguir o quadro das 15 empresas brasileiras mais internacionalizadas, segundo a Fundação Dom Cabral.

Quadro 1

**Brasil: as empresas mais internacionalizadas**

| Posição | Empresa                 | Setor principal                    | Índice de transnacionalidade* | Vendas | Ativos | Empregados |
|---------|-------------------------|------------------------------------|-------------------------------|--------|--------|------------|
| 1       | Jbs-Friboi              | Produtos alimentícios              | 0,616                         | 0,836  | 0,373  | 0,640      |
| 2       | Gerdau                  | Siderurgia e metalurgia            | 0,495                         | 0,482  | 0,544  | 0,460      |
| 3       | Ibope                   | Pesquisa de mercado                | 0,456                         | 0,321  | 0,507  | 0,541      |
| 4       | Metalfrio               | Máquinas e materiais elétricos     | 0,437                         | 0,365  | 0,409  | 0,538      |
| 5       | Odebrecht               | Obras de infra-estrutura           | 0,379                         | 0,456  | 0,196  | 0,486      |
| 6       | Marfrig                 | Produtos alimentícios              | 0,366                         | 0,515  | 0,232  | 0,351      |
| 7       | Vale                    | Extração de minerais metálicos     | 0,342                         | 0,329  | 0,457  | 0,240      |
| 8       | Sabó                    | Autopeças                          | 0,288                         | 0,336  | 0,190  | 0,338      |
| 9       | Tigre                   | Material de construção             | 0,286                         | 0,197  | 0,428  | 0,234      |
| 10      | Suzano Papel e Celulose | Celulose e papel                   | 0,276                         | 0,700  | 0,085  | 0,042      |
| 11      | Artecola                | Produtos químicos                  | 0,264                         | 0,282  | 0,297  | 0,212      |
| 12      | Lupatech                | Máquinas e materiais elétricos     | 0,196                         | 0,205  | 0,129  | 0,254      |
| 13      | Camargo Corrêa          | Obras de infra-estrutura           | 0,177                         | 0,175  | 0,146  | 0,211      |
| 14      | Ci&T Software           | Tecnologia da informação           | 0,166                         | 0,368  | 0,114  | 0,017      |
| 15      | Marcopolo               | Veículos automotores e carrocerias | 0,164                         | 0,120  | 0,078  | 0,293      |

**Fonte:** Fundação Dom Cabral: «Ranking das Transnacionais Brasileiras», 2010.

\* O «índice de transnacionalidade» é uma combinação de três indicadores: da relação exterior/Brasil do volume de vendas, da propriedade de ativos e do número de funcionários de cada empresa.

## ■ Um exemplo do setor aeronáutico

Desde os anos 40, o governo brasileiro desenvolveu um projeto de capacitação aeronáutica de longo prazo. Deste projeto resultou a Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer), encarregada de desenvolver tecnologia para produção de aeronaves. Em 1977 a empresa, ainda estatal, exporta o primeiro *Bandeirante* para a França, mas a crise internacional dos anos 1980, junto com novas orientações políticas, privatizam a empresa em 1994.

Reestruturada, a Embraer começa a se destacar nas exportações. Entre 1999 e 2001, foi a empresa individual com maior valor exportado, chegando a exportar, em 2001, o expressivo número de 161 jatos comerciais para transporte de passageiros. A empresa possui atualmente, além do Brasil, plantas de produção, manutenção ou escritórios comerciais nos Estados Unidos, Portugal, França, China e Cingapura. Aproximadamente 90% do seu faturamento decorre de vendas ao exterior, e seu peso na balança comercial brasileira oscila entre 2% e 3%.

A Embraer, pela natureza do seu produto<sup>10</sup>, só se viabilizaria conquistando mercados internacionais, que são altamente competitivos com o monopólio de duas ou três empresas em todo o globo. Sua estratégia de internacionalização foi fortemente amparada no suporte estatal, através do crédito e da diplomacia comercial. O roteiro escolhido seguiu o modelo clássico: primeiro uma representação comercial, em seguida um escritório próprio e, logo após, uma planta industrial para produção de peças e/ou aeronaves, normalmente em associação com empresas locais. Um dos grandes e maiores desafios atuais nesta estratégia é a internacionalização de sua vasta cadeia produtiva, identificando os nichos de mercado. Ponto fundamental da estratégia foi a criação de *joint ventures* como na China com a empresa AVIC II para fabricação do modelo ERJ 145 ou atuação como *holding* em Portugal. Em mercados altamente competitivos e de intenso uso tecnológico, o fator-chave para a internacionalização é a capacidade de inovação permanente. Este é o maior e mais complexo desafio da Embraer, que parece ser um caso clássico com a intervenção estatal (garantia de compra, crédito, etc). A articulação de centros de pesquisa e grupos privados dispostos a correr riscos e investir produz um

---

10. A tecnologia é super intensiva, a agregação de valor \$/kg é de us\$ 1.000 na aviação civil e de us\$ 2.000 a 8.000 na aviação militar, ao passo que na mineração de ferro, para efeitos de comparação, é de us\$ 0,02. Walter Bartels: «Cenário atual e perspectivas da indústria aeronáutica brasileira», trabalho apresentado no seminário «O adensamento da cadeia produtiva da indústria aeronáutica», BNDES e Associação das Indústrias Aeroespaciais do Brasil, 2004.

arranjo institucional virtuoso. Um traço fundamental desta estratégia foi o estabelecimento de alianças e parcerias estratégicas, da usinagem à estamparia, passando pelos aviônicos e pelas turbinas que podem representar até 40% do preço final de um jato. Esta política de alianças conduziu, por exemplo, à venda de 20% de participação a um grupo francês em 2001. Cerca de 95% dos 350 fornecedores da empresa estão localizados no exterior, nas tecnologias-chave para construção do avião. Ao invés de se aventurar na fabricação de motores e aviônicos sofisticados, a empresa dominou a capacitação tecnológica nas áreas de aerodinâmica, fuselagem e integração do projeto<sup>11</sup>.

### ■ Um exemplo do setor petroquímico

O melhor exemplo de internacionalização brasileira em termos de escala e peso mundial é a estatal Petrobras. Em 2008, a empresa possuía 13.200 poços produtores, 112 plataformas e uma produção diária de quase 2 milhões de barris de petróleo e 422.000 barris de gás, além de 16 refinarias, 189 navios e 6.000 postos de venda<sup>12</sup>. A empresa foi criada em 1953 após um longo debate público, onde preponderou a percepção de que a exploração e o processamento do petróleo deveriam ser monopólio estatal. Desde a criação do Centro de Pesquisas e Desenvolvimento, em 1963, a empresa investe pesado em tecnologia e, especialmente a partir de 1973, na exploração de petróleo *offshore*, que hoje é uma das competências essenciais da Petrobras. Um dos pilares de sua internacionalização são as «vantagens de propriedade», denominadas por Dunning<sup>13</sup>, que diferenciam uma empresa que se internacionaliza.

**O melhor exemplo de internacionalização brasileira em termos de escala e peso mundial é a estatal Petrobras. Em 2008, a empresa possuía 13.200 poços produtores, 112 plataformas e uma produção diária de quase 2 milhões de barris de petróleo e 422.000 barris de gás, além de 16 refinarias, 189 navios e 6.000 postos de venda ■**

---

11. Carlos Roberto Bernardes: «Os limites do modelo autárquico de competitividade: os fatores sistêmicos da competitividade a partir do estudo de caso da indústria aeronáutica brasileira», tese de doutoramento apresentada na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, São Paulo, 1998.

12. Fonte: <[www.petrobras.com.br/pt/](http://www.petrobras.com.br/pt/)>, acessado em 9/9/2010.

13. J. Dunning: *Explaining International Production*, Unwin Hyman, Londres, 1988.

A holding se formou ao longo dos anos, com atuação em petroquímica e indústria de fertilizantes, além de prospecção, refino e distribuição. A crise do petróleo nos anos 1970 estimulou a busca em águas profundas. Em 1986, a Petrobras extraía petróleo a 400 metros abaixo do nível do mar. Em 2006, perfurou 7.600 metros abaixo do nível do mar na Bacia de Santos e descobriu imensas reservas no poço conhecido hoje como «Tupi». Neste campo, as primeiras estimativas apontam para reservas da ordem de 8 bilhões de barris.

Em 1997, o processo de privatização do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso reduziu o controle estatal a 56% do capital votante, levando a empresa a negociar 40% de suas ações na bolsa de Nova York. Em 1999, foi criada uma agência reguladora, a Agência Nacional do Petróleo, que implanta um modelo de leilões para exploração *offshore*. No governo Lula, a Petrobras adquiriu um perfil mais amplo, tornando-se uma empresa de produção de energia, entrando na área da energia renovável (biocombustíveis) e ampliando investimentos em gás (termoeletrecidade).

A internacionalização foi motivada pela busca de novas fontes e a diminuição da vulnerabilidade interna, com as primeiras joint ventures firmadas para exploração do petróleo em 1972 na Colômbia, Iraque e Madagascar<sup>14</sup>. Neste mesmo ano, acordos foram feitos com a norte-americana Chevron e a Mobil Oil. A posse de tecnologia diferenciada (prospecção em águas profundas) permitiu à empresa estabelecer acordos em praticamente todos os continentes ainda nos anos 1980 e 1990: Iêmen e China na Ásia, Argélia e Angola na África, Colômbia na América Latina e Noruega na Europa. A previsão é de que 15% dos investimentos futuros (até 2015) sejam feitos no exterior, a maior parte deles em exploração e prospecção. Em 2007, a empresa possuía ativos de diferentes naturezas em 26 países, com atividades em mais de 20. Momentos importantes deste processo foram a entrada nos EUA em 1987 e na Argentina em 1993, com aquisição de empresas locais e atuação em todos os segmentos da cadeia produtiva. Cabe registrar que o processo de internacionalização da Petrobras, em especial na América Latina, nem sempre foi bem visto pela opinião pública local. O episódio mais emblemático foi a nacionalização de uma refinaria na Bolívia em 2006 pelo presidente Evo Morales. Em 2005, a Petrobras na Bolívia, sozinha, era responsável por 18% do PIB boliviano e 24% da arrecadação tributária<sup>15</sup>. Após

---

14. Mariluce Moura (org.): *Petrobras 50 anos*, Petrobras, Rio de Janeiro, 2003.

15. Fonte: <[www.petrobras.com.br/pt/](http://www.petrobras.com.br/pt/)>, acessado em 9/9/2010.

longas negociações, foram redefinidas as condições de operação, bem como o relacionamento entre a empresa e a *Yacimientos Petroliferos Fiscales Bolivianos*, a empresa local. Hoje, a Petrobras tem larga atuação na América Latina, como demonstra o quadro 2.

Quadro 2

**Atuação internacional da Petrobras nas Américas, 1972-2007**

| País      | Ano de início das atividades | Atividade  |
|-----------|------------------------------|--|
| Colômbia  | 1972                         | Exploração de petróleo em águas rasas e profundas (a partir de 2004)   |
| EUA       | 1987                         | Exploração, produção e comercialização em águas profundas a partir de 2004   |
| Argentina | 1993                         | Exploração, produção e comercialização de petróleo, gás e derivados  |
| Bolívia   | 1995                         | Exploração, produção e comercialização de gás e petróleo   |
| Equador   | 1996                         | Exploração e produção de petróleo  |
| Venezuela | 2002                         | Exploração e produção de petróleo em terra e <i>offshore</i>   |
| Peru      | 2003                         | Exploração e produção de petróleo e gás em terra   |
| México    | 2003                         | Exploração e produção de gás natural; acordos de cooperação tecnológica para exploração de petróleo em águas profundas |
| Uruguai   | 2004                         | Comercialização de gás e derivados de petróleo   |
| Chile     | 2005                         | Escritório comercial   |
| Paraguai  | 2006                         | Comercialização de combustíveis  |

**Fonte:** Petrobras.

A Petrobras, em 50 anos de história, tornou-se a maior multinacional brasileira. Quando iniciou o processo, o Brasil importava 80% do petróleo, hoje é auto-suficiente. A motivação por matérias-primas foi primordial, mas a busca de tecnologia, *know how* global e ativos intangíveis também esteve presente.

■ **Um exemplo do setor siderúrgico**

A Vale é uma das líderes mundiais da indústria de mineração e metais. Está presente em 32 países e é líder mundial em produção e comercialização de minério de ferro e pelotas (esferas de minério de ferro) e possui uma das maiores reservas de níquel do planeta. Além disso, a empresa produz cobre, carvão, bauxita, alumínio, potássio e manganês. Sua cadeia de negócios,

além de minerais ferrosos e não ferrosos, se estende para os serviços de logística, ferrovias, portos e navegação, além de investimentos em geração de eletricidade para demanda própria. Atualmente, dos 55.000 funcionários, 13.000 trabalhadores estão no exterior, 40% do faturamento vem do mercado externo<sup>16</sup>. A Vale, criada como estatal em 1943, foi privatizada em 1997. Desde seu nascimento, a empresa esteve voltada para o mercado externo, para abastecer os mercados externos no pós-guerra, aproveitando a demanda na reconstrução dos países envolvidos, mas sobretudo para os aliados, em especial os EUA e a Inglaterra. A empresa surgiu de uma negociação onde o Brasil ganhava financiamento norte-americano, minas e tecnologia, em troca garantia fornecimento de minério de ferro com exclusividade. Em 1960, o principal comprador ainda eram os EUA (29%), seguido da Alemanha Ocidental (21%) e da Inglaterra (16%).

A estratégia de internacionalização da Vale foi marcada pela celebração de acordos de longo prazo com siderúrgicas alemãs e japonesas que logo passaram a ser os principais compradores da empresa. Em 1975, ela se torna a maior exportadora de minério de ferro do mundo, respondendo sozinha por 16% do volume mundial de comércio.

Em 2006, a Vale efetivou a maior aquisição já realizada por empresa brasileira ao adquirir a mineradora INCO, canadense, criada em 1919, por us\$ 18 bilhões. Este foi outro traço fundamental da estratégia de internacionalização nos anos recentes. A Vale já incorporou 19 concorrentes desde que foi privatizada.

### ■ Desafios e perspectivas

O ambiente macroeconômico ainda instável, a estrutura de exportação baseada em *commodities* que não demanda o investimento direto no país comprador e o baixo peso das exportações nas vendas das empresas nacionais são fatores que acabam inibindo uma maior internacionalização brasileira, segundo alguns autores<sup>17</sup>. Há também uma forte correlação entre inovação, internacionalização e exportação, já demonstrada em estudos

---

16. Armando Dalla Costa: «La Vale dans le nouveau contexte d'internationalization des entreprises brésiliennes» em *Entreprises et Histoire* N° 54, 4/2009.

17. Victor Prochnik, Luiz Alberto Esteves e Fernando Morais de Freitas: «O grau de internacionalização das firmas industriais brasileiras e suas características microeconômicas» em João Alberto De Negri e Bruno César Pino Oliveira de Araújo (orgs.): *As empresas brasileiras e o comércio internacional*, IPEA, Brasília, 2006, disponível em <[www.ipea.gov.br/005/00502001.jsp?ttcd\\_CHAVE=316](http://www.ipea.gov.br/005/00502001.jsp?ttcd_CHAVE=316)>.

recentes<sup>18</sup>. As empresas inovadoras diferenciam produtos e conseguem um preço-prêmio, atingindo nichos de consumo em mercados externos, altamente competitivos e de consumidores de alta renda. Há estudos que comprovam também diferenciais de produtividade para empresas que se internacionalizam<sup>19</sup>. A saída de divisas, que pode pressionar as contas externas, a exportação de postos de trabalho ou a diminuição de investimentos internos, é um risco associado ao processo, mas que de maneira alguma diminui as vantagens da internacionalização. Até porque será cada vez maior a repatriação de lucros com as operações no exterior. Em 2009, foram repatriados us\$ 1,2 bilhão, e a projeção do BACEN é de igual valor para 2010. Além do mais, o processo parece ser inevitável em economias industriais que amadurecem rapidamente. Cabe ao Estado desenvolver políticas mais indutoras e ativas para promover o modelo de internacionalização que seja mais aderente a um projeto de desenvolvimento nacional ou não. Isto é uma decisão básica de política econômica e estratégia de desenvolvimento.

Acordos de proteção recíproca de investimentos, seleção de setores prioritários para internacionalização, mecanismos que evitem a bitributação e um robusto sistema de agenciamento e crédito público direcionado e vinculado a metas acordadas são exemplos de uma intervenção ativa do Estado. Um ponto fundamental é vincular a política de exportações à política industrial do país, como fizeram – por outras razões e em outros contextos – os países emergentes do leste asiático nos anos 80.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), pertencente ao governo brasileiro, tem caminhado nesta direção no governo Lula. Em 2005, por exemplo,

**O BNDES criou a «Linha de Investimento Direto Externo», que já financiou grandes operações, como a aquisição de 75% da Swift Armour da Argentina (indústria de carnes) pela brasileira Friboi (grupo JBS), além de compras de empresas de TI nos EUA pela brasileira Itautec ■**

---

18. Glauco Arbix, Mario Salerno e João Alberto De Negri: «Internacionalização gera emprego de qualidade e melhora a competitividade das firmas brasileiras» em M. Salerno e J. De Negri (coords.): *Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras*, IPEA, Brasília, 2005.

19. Elhanan Helpman, Marc J. Melitz e Stephen R. Yeaple: «Exports versus FDI with Heterogeneous Firms» em *American Economic Review* vol. 94, 2004, pp. 300-316.

criou a «Linha de Investimento Direto Externo», que já financiou grandes operações, como a aquisição de 75% da Swift Armour da Argentina (indústria de carnes) pela brasileira Friboi (grupo JBS), além de compras de empresas de TI nos EUA pela brasileira Itautec. O *spread* básico desta linha foi reduzido e atualmente é de 1,3%. Por outro lado, a seleção de setores prioritários, apesar da inovação que tais medidas representam na política industrial brasileira, vem sendo progressivamente consolidada. A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançada pelo presidente Lula em 2008, por exemplo, estabeleceu como prioridade os setores de bioetanol, aeronáutico, siderúrgico, do complexo gás/petróleo/petroquímica, minerador, de celulose e papel e carnes como prioridades de complexos produtivos estruturantes para expansão da liderança internacional brasileira.

De fato, o governo brasileiro recentemente tem aumentado o leque de instrumentos à disposição das empresas para internacionalização. O Brasil tem construído novos arranjos institucionais para apoiar o setor produtivo. Além dos financiamentos do BNDES, cabe destacar a atuação da Agência Brasileira de Exportações e Investimentos (ApexBrasil), que, em conjunto com a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), tem assessorado grupos nacionais na prospecção de mercados, identificação de parcerias e integração produtiva sobretudo na América Latina e África<sup>20</sup>. Fato é que o estágio de internacionalização brasileira foi acelerado e qualificado nos últimos anos. Uma demonstração da robustez deste processo está no rápido reposicionamento das empresas brasileiras na crise de 2008, reduzindo sua exposição à variação brutal dos mercados norte-americanos e europeus, redirecionando seu foco para a Ásia e América Latina<sup>21</sup>. Apesar da crise a maioria delas, inclusive estatais como a Eletrobrás, tem projetos firmes de expansão, sobretudo através de aquisições e fusões ou abertura de escritórios comerciais.

A internacionalização brasileira parece fazer parte do grande processo de reorganização e rebalanceamento da geoeconomia global no pós-crise. As

---

20. Grupos como a Alpargatas (calçados), Arezzo (vestuário) e Girafas (fastfood) são exemplos recentes. Para maiores informações, consultar os sites <[www.apexbrasil.com.br](http://www.apexbrasil.com.br)> e <[www.abdi.com.br](http://www.abdi.com.br)>.

21. A queda registrada de IDE Brasileiro, o IDB, pelo Banco Central em 2009 foi de 145% em relação a 2008, mas a tendência em 2010 é acelerar e recuperar o ritmo anterior. No primeiro semestre de 2010, o investimento brasileiro no exterior já havia subido 5,5% em relação a 2009, elevando os estoques de ativos externos para us\$ 514 bilhões. *O Estado de S. Paulo*, 10/8/2010.

economias emergentes, notadamente China, Índia e Brasil, irão se tornar dominantes nas exportações mundiais em alguns anos e suas principais empresas se converterão em principais *players* internacionais.

Esta conjuntura desafia as políticas públicas de desenvolvimento do Brasil. Há que se conectar permanentemente a política industrial doméstica e de comércio exterior com a internacionalização, para evitar o que já se chamou de «transnacionalização espúria»<sup>22</sup>. Isto significa continuar fazendo as reformas necessárias para diminuir o custo de operação no Brasil, evitando a internacionalização como uma espécie de «desistência» dos investidores nos mercados locais. Há que se engajar mais no plano diplomático para aperfeiçoar e ampliar os tratados e acordos comerciais que evitem a bitributação e protejam investimentos. O Brasil está ainda em situação muito aquém, por exemplo, em relação a países como Chile e Colômbia, para ficar na mesma região. Outro ponto é fortalecer, simplificar e inovar nos mecanismos de financiamento para depender menos dos fundos públicos do BNDES e mais do mercado de capitais.

A internacionalização de empresas brasileiras já foi uma imposição no passado. Deseconomias de todos os tipos, instabilidade macroeconômica, ausência de políticas públicas pró-ativas e uma série de fatores vinculados ao crédito e a escala dos negócios obrigaram grandes empresas ao pioneirismo dos mercados externos. Este quadro felizmente mudou: hoje, cada vez mais a opção pelo investimento externo é incorporada no planejamento estratégico de grandes, médias e até pequenas empresas. Entre os fatores determinantes, estão presentes: a) consolidação dos fundamentos macroeconômicos, inclusive uma política cambial com

**A internacionalização brasileira parece fazer parte do grande processo de reorganização e rebalanceamento da geoeconomia global no pós-crise. As economias emergentes, notadamente China, Índia e Brasil, irão se tornar dominantes nas exportações mundiais em alguns anos e suas principais empresas se converterão em principais *players* internacionais ■**

---

22. Claudio Frischtak: «O Brasil diante da nova competição global, as empresas brasileiras como vetores internacionais de investimento», xx Fórum Nacional, BNDES, Rio de Janeiro, 2008.

regras previsíveis pelo mercado; b) papel ativo do Estado na promoção de política industrial *ex ante* que combina políticas horizontais com a escolha de setores competitivos; c) um cenário econômico pós-crise com papel privilegiado aos países emergentes<sup>23</sup> e, não menos importante, d) um avanço muito grande na institucionalidade democrática – baseada no aprimoramento do sistema representativo e na diminuição das desigualdades internas – que fundamenta um papel protagonista do Brasil de liderança regional. Resta saber se esta combinação virtuosa permanecerá no próximo período, que coincide com um novo mandato presidencial. Este será nosso maior desafio e nossa maior esperança. ☐

---

23. Segundo a última edição do *World Investment* da UNCTAD, o Brasil continua a ser um destino para o FDI global. É o quarto país mais citado atrás apenas da China, Índia e os EUA. UNCTAD: *World Investment Report 2005: Transnational Corporations and the Internationalization of R&D*, ONU, Nova York-Genebra, 2005, <[www.unctad.org](http://www.unctad.org)>.

## Segurança pública no Brasil contemporâneo

A segurança é um dos grandes problemas e uma das principais preocupações dos brasileiros. O número de homicídios permanece elevado e se distribui de maneira desigual: quem sofre a violência são os pobres, os negros e os moradores das favelas. O artigo analisa esse fenômeno e revisa os motivos que impedem uma solução definitiva: o modelo de polícias militares, os arranjos institucionais precários e a brutalidade da força pública. A conclusão é que, para além de algumas poucas experiências virtuosas, têm sido registrados poucos avanços nos últimos anos.

**LUIZ EDUARDO SOARES**

### ■ Criminalidade violenta declina, porém o patamar trágico se mantém

O *Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros 2008*<sup>1</sup> mostrou que o índice de homicídios dolosos no Brasil permanece extremamente elevado, a despeito da diminuição verificada nos números referentes ao período 2003-2006. Segundo a pesquisa, em 2003 foram mortas de modo violento e intencional 50.980 pessoas. Em 2004, o número caiu para 48.374, decrescendo para 47.578, em 2005, e 46.660, em 2006.

De 1996 a 2006, o número de assassinatos no Brasil cresceu mais que a população. Os homicídios tiveram aumento de 20%, enquanto o crescimento populacional foi de 16,3%. Entre 2003 e 2006, a despeito da redução de 8%, 127 pessoas por dia foram assassinadas, 74,4% delas por arma de fogo. Desde

---

**Luiz Eduardo Soares:** professor da Universidade do Estado do Rio Janeiro e da Universidade Estácio de Sá; ex-secretário nacional de Segurança Pública.

**Palavras-chave:** segurança, violência, polícia, Brasil.

1. Julio J. Waiselfisz: *Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros 2008*, Ministério da Justiça / Ministério da Saúde / RITLA / Instituto Sangari, Brasília, 2008.

1996, foram intencionalmente mortos 500.762 brasileiros. Observe-se que o maior número de casos está concentrado nos segmentos socialmente mais vulneráveis da população. A principal vítima é jovem do sexo masculino, tem entre 15 e 29 anos, mora em bairros pobres, periferias e favelas. No universo dessas vítimas letais, há uma presença dos negros maior do que faria prever seu percentual de participação na estrutura demográfica. A distribuição desigual da vitimização letal pode ser constatada com facilidade. Em algumas favelas do Rio de Janeiro, por exemplo, a taxa de homicídios de jovens do sexo masculino é dez vezes maior do que a taxa média nacional (enquanto esta tem oscilado entre 23 e 27 vítimas por 100.000 habitantes, a taxa, nos locais mais violentos, em certos anos, considerando-se a faixa etária mencionada, o sexo masculino e a cor negra, alcança mais de 300 vítimas por 100.000 habitantes).

A queda na quantidade de homicídios dolosos, mesmo modesta, poderia suscitar uma interpretação positiva, se viesse acompanhada de indicadores que a remetessem a políticas consistentes, capazes de alimentar processos sustentáveis. Não é o caso. O modelo policial herdado da ditadura, rechaçado por 70% dos policiais brasileiros e demais profissionais que atuam na segurança pública<sup>2</sup>, permanece intocado. Foram adiadas e depois esquecidas as reformas constitucionais que modificariam em profundidade o quadro institucional no campo da segurança, prometidas pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao longo da campanha eleitoral de 2002, que o elegeu para o primeiro mandato como presidente da República<sup>3</sup>.

Haveria muito a dizer sobre a vigência, ao longo do tempo, de níveis elevados de violência doméstica contra as mulheres, assim como de crimes homofóbicos. Contudo, resumiremos esse breve diagnóstico ao acompanhamento dos dados mais recentes sobre os crimes letais intencionais, particularmente os homicídios dolosos.

### ■ Brutalidade policial letal atinge escala dramática

Mudemos o foco e contemplemos os braços policiais do Estado, nos estados brasileiros de um modo geral (ressalvando-se variações regionais e exceções

---

2. Cf. Luiz Eduardo Soares, Marcos Rolim e Silvia Ramos: *O que pensam os profissionais da segurança pública no Brasil*, Ministério da Justiça / PNUD, Brasília, 2009.

3. O presente artigo beneficiou-se da pesquisa sobre tendências e padrões da criminalidade violenta e as políticas municipais de prevenção bem-sucedidas, no Brasil, realizada em parceria com Miriam Guindani para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Agradeço, portanto, à professora Guindani e ao apoio do BNDES.



à tendência dominante, as quais serão abordadas adiante). O que predomina é a inoperância (investigação insuficiente e prevenção débil), elevadas taxas de corrupção e envolvimento com o crime (saltando da omissão para a cumplicidade, daí para a parceria e, em seguida, para o protagonismo criminoso), brutalidade crescente, ingovernabilidade e ausência de transparência, confiança popular e controle externo, além de baixos salários e pouca valorização profissional, o que condena os policiais ao envolvimento ilegal com a segurança privada informal.

Não param aí as mazelas. As polícias estaduais, assim como as políticas de segurança adotadas, via de regra, ferem o princípio constitucional da equidade no acesso à Justiça, erram na identificação das prioridades, prendem muito e mal e não contam com apoio eficiente das perícias técnicas, frequentemente sucateadas pela falta de investimento governamental. Os governos estaduais, em geral, descumprem a Lei de Execuções Penais (LEP). Além disso, o Estado, no Brasil, via seus aparelhos policiais, tem ultrapassado todos os limites legais, democráticos e civilizatórios, ao promover sucessivos recordes nos números de execuções extra-judiciais. Nesse ponto, faltam dados minimamente confiáveis. Mesmo assim, tomemos as informações oficiais relativas a «autos de resistência», oferecidas pela Secretaria de Segurança do Rio de Janeiro. Essa categoria refere-se a mortes provocadas por ações policiais supostamente em condições de confronto armado – condições que tornariam legítimo o uso da força letal. Contudo, as investigações praticamente inexistem (por conta, ressalte-se, da cumplicidade por omissão de membros do Ministério Público e do Judiciário), a menos que os casos alcancem visibilidade midiática. Os pesquisadores e os movimentos de direitos humanos tendem a trabalhar com uma interpretação aproximada, segundo a qual cerca de 65% dos «autos de resistência» equivaleriam a execuções extra-judiciais. Vejamos os números: em 2003, no estado do Rio de Janeiro, cuja população gira em torno de 13 milhões, houve 1.195 mortes provocadas por ações policiais. Em 2004, foram 983 casos. Em 2005, houve 1.098 vítimas fatais de operações policiais. Em 2006, 1.063 foram mortos por policiais. Em 2007, a brutalidade do Estado provocou 1.330 mortes de civis. Em 2008, houve 1.137 casos. Em 2009, 1.048, perfazendo um total de 7.854 vítimas fatais em sete anos. Destaque-se que praticamente a totalidade das vítimas é pobre; a maioria, negra.

Policiais também pagaram com a vida o preço dessa «guerra» fratricida. Em cinco anos, isto é, no período 2003-2007, 194 policiais foram mortos em serviço, no estado do Rio de Janeiro.

É verdade que o Rio de Janeiro tem, provavelmente, polícias excepcionalmente brutais, mesmo para os violentos padrões brasileiros, mas tudo indica que a média nacional, se houvesse informações disponíveis e confiáveis, ainda que inferior ao patamar fluminense, seja mais elevada do que seria previsível em uma nação que se orgulha de se organizar em conformidade com a ordem constitucional de um Estado democrático de direito.

### ■ Inoperância investigativa

As taxas de esclarecimento dos crimes letais, com exceções raras e alguma variação expressiva entre estados, ou sequer são conhecidas e divulgadas, ou são pífiyas. Eis um exemplo tão expressivo quanto infausto: no estado do Rio de Janeiro, o Instituto de Segurança Pública, órgão oficial da secretaria estadual de segurança responsável pela produção de dados, divulgou em dezembro de 2006 que a polícia civil esclarecia (isto é, investigava com sucesso, identificando autoria) apenas 1,31% dos homicídios dolosos.

**No estado do Rio de Janeiro, o Instituto de Segurança Pública divulgou em dezembro de 2006 que a polícia civil esclarecia (isto é, investigava com sucesso, identificando autoria) apenas 1,31% dos homicídios dolosos ■**

Vejamos o que diz o Instituto de Segurança Pública, órgão oficial de pesquisa e produção de dados da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, em relatório final da pesquisa conduzida entre maio e outubro de 2005, e contemplando apenas o trabalho realizado em «delegacias legais» (aquelas que estão informatizadas e organizadas em um padrão mais moderno):

Se tomarmos como parâmetro os critérios policiais que definem o êxito de uma investigação, podemos dizer que alguns policiais consideram êxito somente os casos relatados à Justiça com autoria. De acordo com esse critério, verifica-se que o percentual de êxito nesses 381 casos analisados no ano de 2002 é muito baixo (1,31%), já que somente cinco casos foram relatados à Justiça com autoria.<sup>4</sup>

---

4. A pesquisa, sob a responsabilidade técnica e a coordenação geral de Ana Paula Mendes de Miranda, intitula-se «Avaliação do trabalho policial nos registros de ocorrência e nos inquéritos referentes a homicídios dolosos consumados em áreas de delegacias legais», e está acessível no *site* do ISP-SSP/RJ, ou, mais precisamente, no endereço: <[http://urutau.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/RelatorioPesquisa003.pdf](http://urutau.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/RelatorioPesquisa003.pdf)>.

Para que se constate a permanência do *déficit* investigativo – que se traduz em hiperbólica impunidade –, registre-se que, em 1994, foi realizada a primeira pesquisa acadêmica sobre investigação criminal no município do Rio de Janeiro, com dados relativos a homicídios dolosos ocorridos no ano de 1992. O trabalho demonstrou que não mais do que 7,8% dos homicídios dolosos eram esclarecidos<sup>5</sup>.

Não se sabe o que é mais grave: as taxas de esclarecimento ou o fato de elas não serem conhecidas, salvo, de novo, no caso das exceções de praxe (os estados de São Paulo, Minas Gerais e Pernambuco têm feito progressos significativos no campo da segurança pública, inclusive nessa matéria). No Rio de Janeiro, onde também tem havido redução de alguns dos principais indicadores, o nível de esclarecimento, depois da pesquisa de 2005, referida acima, permanece ignorado – ou, pelo menos, não divulgado.

### ■ O modelo policial brasileiro

Não é aleatório o desempenho em média negativo das polícias estaduais, encarcerando segundo filtros seletivos de classe e cor, corrompendo-se e agindo com brutalidade em vez de defender a vida e os direitos fundamentais dos cidadãos – o que deveriam fazer pelo caminho da prevenção ou da investigação inteligente e ágil. Esses resultados têm relação direta com a estruturas organizacionais das polícias e as respectivas culturas corporativas, ambas herdadas da ditadura militar e que sofreram transformações apenas residuais, por motivos que merecem pesquisa à parte<sup>6</sup>.

Observe-se que, no Brasil, ainda que haja duas polícias federais (a Polícia Federal, responsável pela investigação de crimes federais, e a Polícia Rodoviária Federal, responsável pelo patrulhamento das rodovias federais) e uma Secretaria Nacional, o sistema de segurança é predominantemente estadual. Em cada estado da federação e no Distrito Federal há duas polícias, uma militar (PM), à qual compete o trabalho ostensivo, uniformizado, ou preventivo, e uma polícia civil, à qual cumpre investigar. A União e os municípios têm escassa responsabilidade. A Secretaria Nacional de Segurança é um exemplo da impotência, constituindo-se em uma espécie de paradoxo institucional: cumpre-lhe formular a política nacional de segurança, mas lhe falta autoridade para implementá-la, uma vez que a ordem federativa afirma a autonomia dos estados e que a

---

5. L.E. Soares et al: *Violência e política no Rio de Janeiro*, Relume Dumará, Rio de Janeiro, 1996.

6. Vários capítulos são dedicados ao tema em L.E. Soares: *Legalidade libertária*, Lumen-Juris, Rio de Janeiro, 2006.

legislação específica atribui aos governos estaduais a responsabilidade sobre as polícias estaduais – ainda que haja ambiguidades quanto às polícias militares, as quais nunca foram discutidas seriamente em público, talvez porque fazê-lo precipitaria o reconhecimento da necessidade de decisões que promovessem alterações nos documentos legais, as quais poderiam suscitar resistências e desconforto no Exército, levando-o, quem sabe, a reivindicar um poder de que ainda desfruta na forma da lei mas que não tem exercido.

Segundo a Constituição, as polícias militares (estaduais) são forças auxiliares e reserva do Exército (art. 144, parágrafo 6º) e sua identidade tem expressão institucional por intermédio do Decreto N° 88.777, de 30 de setembro de 1983, do Decreto-Lei n° 667, de 02 de julho de 1969, modificado pelo Decreto-Lei n° 1.406, de 24 de junho de 1975, e do Decreto-Lei N° 2.010, de 12 de janeiro de 1983. Em resumo, isso significa o seguinte: o Exército é responsável pelo «controle e a coordenação» das polícias militares, enquanto as secretarias de Segurança dos estados têm autoridade sobre sua «orientação e planejamento».

Em outras palavras, os comandantes gerais das PMS devem reportar-se a dois senhores. Indicá-los é prerrogativa do Exército (art. 1 do Decreto-Lei 2.010, de 12 de janeiro de 1983, que modifica o art. 6 do Decreto-Lei 667/69), ao qual se subordinam, pela mediação da Inspetoria-Geral das Polícias Militares (que passou a integrar o Estado-Maior do Exército em 1969), as segundas seções (as PM2), dedicadas ao serviço de inteligência, assim como as decisões sobre estruturas organizacionais, efetivos, ensino e instrução, entre outras. As PMS obrigam-se a obedecer regulamentos disciplinares inspirados no regimento vigente no Exército (art.18 do Decreto-Lei 667/69) e a seguir o regulamento de administração do Exército (art. 47 do Decreto 88.777/83), desde que este não colida com normas estaduais.

Há, portanto, duas cadeias de comando, duas estruturas organizacionais, convivendo no interior de cada polícia militar, em cada estado da Federação. Uma delas vertebrava a hierarquia ligando as praças aos oficiais, ao comandante-geral da PM, ao secretário de Segurança e ao governador; a outra vincula o

**Há, portanto, duas cadeias de comando convivendo no interior de cada polícia militar. Não é difícil compreender o primeiro efeito da duplicidade assimétrica: as PMS estaduais constituem, potencialmente, poderes paralelos que subvertem o princípio federativo ■**

comandante-geral da PM ao comandante do Exército, ao ministro da Defesa e ao presidente da República. Apesar da autoridade estadual sobre «orientação e planejamento», a principal cadeia de comando é a que subordina as PMS ao Exército. Não é difícil compreender o primeiro efeito da duplicidade assimétrica: as PMS estaduais constituem, potencialmente, poderes paralelos que subvertem o princípio federativo.

Nada disso foi percebido, porque o Exército tem tido imensa sensibilidade política e tem sido parcimonioso no emprego de suas prerrogativas. Quando deixar de sê-lo e, por exemplo, vetar a nomeação de algum comandante-geral, as consequências serão muito sérias. Não obstante as cautelas do Exército, os efeitos da subordinação estrutural ao Exército têm sido sentidos no cotidiano de nossas metrópoles. Na medida em que as PMS não estão organizadas como polícias, mas como pequenos exércitos desviados de função, os resultados

**Na medida em que as PMS não estão organizadas como polícias, mas como pequenos exércitos desviados de função, os resultados são, salvo exceções: ineficiência no combate ao crime, incapacidade de exercer controle interno, insensibilidade no relacionamento com os cidadãos ■**

são, salvo honrosas exceções, os desastres que conhecemos: ineficiência no combate ao crime, incapacidade de exercer controle interno (o que implica envolvimento criminosos em larga escala), insensibilidade no relacionamento com os cidadãos<sup>7</sup>. Voltarei ao tema adiante.

Há, portanto, duas polícias em cada estado e no Distrito Federal. Uma delas é militar, responsável pelo trabalho ostensivo, uniformizado; a outra, civil, investiga e encaminha denúncia dos suspeitos ao Ministério Público, ao qual compete avaliar a procedência da acusação antes de apresentar denúncia à Justiça, que reproduzirá os procedimentos levados

a efeito no âmbito do inquérito policial, complementando-o. O processo é extremamente burocrático, formalista e redundante, e o julgamento admite inúmeros recursos, postergações e revisões. O resultado é que as taxas de esclarecimento dos crimes – mesmo considerando-se apenas os homicídios – em geral sequer são conhecidas e, quando o são, apontam para números

---

7. A radiografia desses impasses legais está no capítulo «Diagnóstico das polícias brasileiras» em L.E. Soares: *Legalidade libertária*, cit. Devo a Paulo Brinckman de Oliveira a pesquisa arqueológica dessa trama legal.

irrisórios. Além disso, os réus pobres que só contam com o apoio da Defensoria Pública tendem a ser encarcerados em condições precárias, desumanas, as quais adicionam um excedente de pena (sob a forma de doenças contagiosas, torturas, humilhações, higiene inexistente, superpopulação carcerária) às sentenças prolatadas pelo juiz. Os raros réus abastados, graças à competência de advogados regiadamente pagos, recorrem a sucessivas prerrogativas e costumam livrar-se da privação de liberdade<sup>8</sup>.

O modelo policial determina ainda, como vimos, que as polícias militares sejam organizadas como réplicas do Exército, além de estipular a já mencionada divisão do ciclo do trabalho policial entre ostensividade e investigação, gerando intensa rivalidade corporativa em lugar de complementaridade e cooperação. Se, no Exército, hierarquia e centralização servem ao imperativo funcional de comando e controle, com conhecimento e tecnologia, visando o pronto emprego, nas PMS a funcionalidade degrada-se em engessamento irracional e incompatível com as necessárias descentralização, plasticidade adaptativa e flexibilidade prática. Afinal, vale reiterar, não se trata de defender a nação e o território contra eventuais inimigos, mas empregar a força comedida para proteger a vida, os direitos fundamentais e as liberdades dos cidadãos. Por outro lado, as polícias civis estaduais carecem de unidade orgânica. São, de fato, arquipélagos de unidades locais, desprovidas de integração sistêmica e refratárias aos controles interno e externo, e à gestão racional, que se articulasse a partir de dados consistentes, diagnósticos acurados, planejamento sistemático, avaliação e monitoramento corretivo capaz de converter o erro em vetor de qualificação e aprimoramento. Incapazes de identificar os erros, as polícias se condenam a repeti-los. Na ausência de gestão racional, as instituições policiais acabam sendo meramente reativas e reprodutoras de velhos padrões de comportamento herdados acriticamente.

### ■ Ausência dos municípios e o limbo legal das Guardas Civis

Outro traço típico da irracionalidade de nosso quadro institucional, no campo da segurança pública, é a ausência de atribuições constitucionais, na área, aos municípios. Também nesse aspecto o quadro institucional-legal é desolador: nada cabe aos municípios em matéria de segurança pública, nenhuma responsabilidade lhes é atribuída. A Constituição autoriza a formação de

---

8. Caso notório é o de Pimenta Neves, importante jornalista, réu confesso do assassinato de sua namorada, condenado em diferentes instâncias, que ainda aguarda em liberdade, passados dez anos do crime, o julgamento em última instância.

guardas civis municipais, definidas, entretanto, como agências que apenas zelam pelo patrimônio público pertencente aos municípios, como prédios e dependências funcionais. Contudo, a disseminação das dinâmicas criminais por todo o país, interiorizando-se e se reproduzindo inclusive nos municípios de porte médio e pequeno, aqueceu as demandas populares, alimentou protestos, generalizou cobranças e gerou impactos eleitorais sensíveis. Segurança tem estado presente, sistematicamente, entre as prioridades da agenda pública, nas pesquisas de opinião, há quase três décadas. Nos últimos quinze anos, com a superação do maior problema nacional, a inflação, a segurança passou a disputar com o emprego e a saúde o primeiro lugar no elenco das preocupações da sociedade. O resultado imediato foi a inclusão do tema no repertório eleitoral dos candidatos ao executivo municipal, a despeito da inexistência de obrigações legais e da carência de instrumentos institucionais e recursos. Gradualmente e à sombra da lei,

**Gradualmente e à sombra da lei, guardas civis municipais foram constituídas. Muitas delas organizaram-se como agências proto-policiais armadas, à imagem e semelhança das polícias militares ■**

guardas civis municipais foram constituídas. Muitas delas organizaram-se como agências proto-policiais armadas, à imagem e semelhança das polícias militares. Oficiais reformados – preferencialmente coronéis – foram convidados a comandar várias desses novos atores institucionais, que emergiram e cresceram no vácuo produzido pelo atrito entre a pressão popular por respostas efetivas do poder público municipal na contenção ao crime e a ausência de dispositivos legais que autorizassem os prefeitos a assumir papel ativo na

segurança. No limbo legal, inúmeras guardas municipais têm reproduzido o padrão de sua fonte inspiradora: se as PMS se desenvolveram como pequenos exércitos em desvio de função, essas guardas municipais vêm prosperando como pequenas polícias militares em desvio de função (substituindo-as e as imitando, no plano municipal, mas sem amparo legal, insisto).

Além disso, ainda no ímpeto de atender à expectativa popular, diversos prefeitos (chefes do executivo municipal) criaram secretarias municipais de segurança, com títulos diferentes, muitos deles remetendo à prevenção da violência ou à ideia de defesa social. Originaram-se nesse processo experiências extremamente interessantes, inovadoras e exitosas, as quais demonstram que as soluções mais criativas, efetivas e promissoras, em geral, têm sido promovidas em nível local.

### ■ Escalada do encarceramento com *bias* social e irracionalidade criminológica

A despeito da ineficiência nas investigações dos crimes mais graves, os letais intencionais, que caracteriza a realidade do trabalho policial na maior parte do país – fenômeno para o qual não é indiferente o sucateamento da perícia criminal, em diversas regiões –, a população prisional tem crescido celeremente. Atualmente, há 473.000 presos<sup>9</sup> no Brasil, o correspondente a 245 presos por 100.000 habitantes (nos EUA, a taxa é 756; na Rússia, 629). Em alguns estados brasileiros, os números são ainda mais impressionantes: no Mato Grosso do Sul, a taxa já atingiu 567; no Acre, 431; em São Paulo, 383; em Roraima, 372; em Mato Grosso, 369. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão fiscalizador ao qual devemos a divulgação dessas informações, tem encontrado inúmeras situações anômalas, como presos que são mantidos encarcerados apesar de já terem cumprido as respectivas penas há vários meses ou mesmo anos. Outro dado assustador é o percentual dos presos provisórios na população privada de liberdade: 45%. Em alguns estados, o CNJ identificou 70% de presos provisórios. São notórias também as indescritíveis condições higiênicas e de insalubridade, a superpopulação e outras formas de flagrante desrespeito aos direitos humanos e à própria LEP. A ilegalidade perpetrada pelo Estado, descumprindo a LEP, impõe um excedente de pena aos presos.

Apesar do crescimento veloz do encarceramento e da superpopulação carcerária (cálculos indicam um *déficit* de vagas da ordem de 200.000<sup>10</sup>), estima-se que haja 500.000 mandados de prisão ainda não cumpridos.

Se a privação da liberdade fosse imposta apenas àqueles que cometeram atos violentos, a população penitenciária decresceria, significativamente, e talvez também se reduzissem as chances de persistir na carreira criminal. O preso custa por mês, em média, no Brasil, R\$ 1.500, algo como us\$ 850. Com esse valor seria possível oferecer complementação educacional ou formação técnica, habitação e alimentação para um cidadão e sua família. O cálculo é relevante para a discussão ainda frágil e marginal sobre projetos de anistia seletiva, aplicada por um programa análogo ao de proteção às testemunhas. Assinalo-o, *en passant*, apenas para provocar a reflexão<sup>11</sup>.

---

9. Em 1998, eram 230.000; e antes, em 1995, eram 150.000, o que equivalia a uma taxa de 95 presos por 100.000 habitantes.

10. Ver Roberto Delmanto Jr.: «Segurança pública e eleições» em *Folha de São Paulo*, 12/9/2010.

11. Ver apresentação do projeto em L.E. Soares: *Meu casaco de general; 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*, Companhia das Letras, São Paulo, 2000, e *Segurança tem saída*, Sextante, Rio de Janeiro, 2006.

Os dados revelam que, ainda que investigando pouco, as polícias estão prendendo cada vez mais. Entretanto, tudo indica que estejam encarcerando segundo padrões seletivos de classe e cor, seja por preconceito difuso na cultura brasileira, seja por conta de orientações equivocadas das autoridades e de suas políticas de segurança. O equívoco ao qual me reporto alude à incompatibilidade entre as linhas de conduta institucional e as disposições da Constituição federal, que prezam a equidade no acesso à Justiça.

O censo penitenciário, ao ostentar a quase exclusividade de representantes de grupos vulneráveis nos cárceres, prova que a aplicação das leis está se realizando por crivos que as refratam, submetendo-as a focos que aviltam a equidade e o juízo estritamente inspirado pelo compromisso com a promoção da segurança pública (entendida como a afirmação e a proteção de direitos fundamentais, entre eles a vida e a liberdade, a incolumidade física e moral). Os focos das ações policiais privilegiam, por exemplo, o declinante tráfico de drogas em detrimento do verdadeiro e cada vez mais vigoroso e ameaçador crime organizado, em que máfias policiais (já representadas no Parlamento) se impõem sobre territórios e comunidades com brutalidade feroz.

### ■ **Segurança privada, milícias e o entrelaçamento entre o Estado e o submundo da ilegalidade**

Um servidor público não pode oferecer um serviço cuja demanda cresça na exata medida em que se degrade a qualidade do serviço público. Por isso, é ilegal no Brasil que policiais trabalhem em segurança privada. As autoridades estaduais nunca tiveram interesse em fiscalizar a segurança privada – o que poderiam fazer mediante convênio com a Polícia Federal e o Ministério da Justiça, responsáveis pela fiscalização mas que não cumprem esse seu penoso dever – porque sempre souberam que encontrariam lá os seus comandados fazendo «bico», para completar a renda. Mesmo sendo ilegal, sabiam que, sem esse «bico» ou segundo emprego informal (e ilegal), os policiais não teriam como aceitar os salários que recebem. Se houvesse repressão ao bico, as pressões por aumentos salariais explodiriam o orçamento público. Ou seja, a segurança privada (aquela que emprega policiais e, portanto, age com informalidade e ilegalmente) financia a segurança pública.

Em resumo: para não encontrar policiais no segundo emprego ilegal, o Estado não fiscaliza a segurança informal, o que estimula a formação das milícias, ou seja, máfias compostas por policiais que, inicialmente, no passado, provocavam insegurança para vender segurança, mas hoje se impõem sobre bairros

pobres e favelas, substituindo os traficantes de drogas e exercendo um poder tirânico muito mais organizado, cruel e lucrativo, pois extrai taxas de todas as transações comerciais e de todos os serviços praticados nos territórios que dominam. Na segurança privada, portanto, que é informal, se degrada no crime. Em síntese: o Estado perde o controle, e as teias clandestinas da segurança privada ilegal se articulam com as redes criminosas nas polícias e na política, gerando as milícias, que tiranizam centenas de milhares de pessoas. Somente a combinação entre salários dignos para os profissionais da segurança pública e fiscalização rigorosa da segurança privada pode cortar o cordão umbilical que hoje une, no Brasil, o Estado, sustentáculo da legalidade, e o submundo da ilegalidade, em suas vertentes inócuas e perversas, estéreis e contagiosas.

**O Estado não fiscaliza a segurança informal, o que estimula a formação das milícias, ou seja, máfias compostas por policiais que, inicialmente, provocavam insegurança para vender segurança, mas hoje se impõem sobre bairros pobres e favelas, substituindo os traficantes de drogas e exercendo um poder tirânico muito mais organizado ■**

### ■ Os custos do crime e da violência

O estudo intitulado «Análise do custo e consequências da violência no Brasil», coordenado por Daniel Cerqueira<sup>12</sup>, estima que, em 2004, o custo da violência no Brasil foi de R\$ 92,2 bilhões, o que representou 5,09% do PIB, ou um valor *per capita* de R\$ 519,40. Desse total, R\$ 28,7 bilhões corresponderam a despesas efetuadas pelo setor público e R\$ 60,3 bilhões a custos tangíveis e intangíveis arcados pelo setor privado. Em 2005, os gastos com seguros atingiram R\$14,561 bilhões, representando 0,69% do PIB e custo *per capita* de R\$ 80,30. Já os gastos com segurança privada atingiram R\$ 17,209 bilhões ou 0,79% do PIB, e custo *per capita* de R\$ 81,93. Outro estudo elaborado na mesma linha, por Rodrigo Guerrero<sup>13</sup>, estima que o custo na América Latina seja igual a 14,2% do PIB ou 168 bilhões de dólares. O debate que tem atraído crescentemente a atenção

12. Daniel R.C. Cerqueira, Alexandre Y.X. Carvalho, Waldir J.A. Lobão e Rute I. Rodrigues: «Análise dos custos e consequências da violência no Brasil», março de 2007. Este trabalho foi financiado pelo Projeto de Pesquisa «Análise de Custos Econômicos e Sociais da Violência no Brasil», com recursos do Ministério da Saúde e do CNPq.

13. R. Guerrero: «Programa Desarrollo, Seguridad y Paz, Desepaz, de la Ciudad de Cali», Programas Municipales para la Prevención y Atención de la Violencia, IDB, Rio de Janeiro, 1999.

**O debate que tem atraído crescentemente a atenção da opinião pública, substituindo as tradicionais discussões sobre as causas da violência e do crime, gira em torno das consequências da violência, em particular da criminalidade violenta ■**

da opinião pública, substituindo as tradicionais discussões sobre as causas da violência e do crime, gira em torno das consequências da violência, em particular da criminalidade violenta. Inclusive e especialmente os efeitos econômicos, os quais, por suposto, produzem forte impacto social. Desse modo, torna-se possível avaliar com mais objetividade e amplitude os custos e, portanto, as vantagens da prevenção – seja aquela implementada por políticas específicas, seja aquela derivada do aprimoramento das instituições que atuam no campo da segurança e da Justiça criminal.

Tópico refratário a pesquisas é a corrupção, dreno dos recursos públicos de grande importância, que se configura como crime e, provavelmente, converte as estimativas acima em valores francamente subestimados.

**■ Breve inventário dos avanços alcançados na última década**

A despeito de todos os problemas que persistem e das dificuldades que obstaram caminhos de mudança, avanços aconteceram – alguns localizados, estaduais ou municipais; outros, nacionais. Entretanto, o que houve de positivo, no Brasil, provocando declínio em taxas de crimes importantes, afirmou-se contra a corrente dominante ditada por uma estrutura institucional que esvazia o papel da União e condena os municípios à impotência, e um modelo de polícia irracional e incompatível com as necessidades de uma gestão racional, efetiva, transparente, sob controle externo, orientada para o respeito aos direitos humanos e os mandamentos constitucionais. Entre os fatores positivos que têm sido mais focalizados pelos pesquisadores, destacam-se: a) ações da sociedade, envolvendo promotores, professores, profissionais de saúde, pesquisadores e lideranças policiais locais, os quais, organizando-se, formam redes de proteção integral a famílias vulneráveis e agem sobre condições urbanas que favorecem a violência, ocupando espaços, dinamizando-os, criando programas de valorização dos jovens; b) iniciativa de municípios, que criam secretarias especializadas em políticas preventivas e organizam guardas municipais orientadas para a solução de problemas e o apoio a ações preventivas; c) as campanhas pelo desarmamento, acompanhadas de endurecimento da legislação que reprime propriedade e porte de armas; d) condições

demográficas e sociais, marcadas pela redução do número de jovens na população e pela expansão do emprego e da renda; e) algumas reformas tópicas em polícias estaduais, como a criação de uma divisão da polícia civil de São Paulo dedicada exclusivamente à investigação de homicídios, dotada de profissionais, recursos, tecnologia e apoio pericial consistente.

Outro exemplo desse tipo foi a implantação, na Secretaria de Defesa Social de Minas Gerais, pelo secretário adjunto Luiz Flávio Sapori, da Integração da Gestão em Segurança Pública (IGESP), inspirada no Compstat de Nova York, que representa, a meu juízo, uma das mais importantes iniciativas na segurança pública brasileira. No governo do estado de Minas Gerais, na secretaria citada, existe uma superintendência (atualmente, dirigida por Fabiana Lima Leite), com orçamento e autoridade, dedicada à prevenção e à implementação do mais bem-sucedido e mais consistente programa preventivo do país, o Fica Vivo, cujas raízes remontam à Universidade Federal de Minas Gerais, especificamente ao professor Cláudio Beato. Não é à toa que a PM de Minas é considerada, por consenso, entre os especialistas, a melhor do Brasil: sua liderança reúne na biografia e na prática, a universidade e a experiência policial. Tudo isso, mais o projeto ousado de policiamento comunitário e a contribuição da prefeitura de Belo Horizonte, entre outros, fez de Minas exemplo, ainda que os resultados estejam aquém das conquistas institucionais e das realizações gerenciais. Isso porque, vale reiterar, o que é virtuoso, na segurança brasileira, caminha na contra-mão, resistindo aos danos provocados pelo modelo policial perempto, disfuncional e irracional que herdamos da ditadura.

Um último exemplo que merece destaque é o estado de Pernambuco, que definiu a política de segurança mais ambiciosa e, pelo menos em teoria, mais consistente do país. Sob o título «Pacto pela Paz», dialogando com a sociedade e os profissionais das polícias, o governo estadual, orientado pela assessoria do professor José Luiz Ratton, da Universidade Federal de Pernambuco, analisou os melhores programas e projetos implementados no país, na última década (como os do Rio de Janeiro, em 1999, e outros de Minas Gerais e São Paulo), criou alguns novos, e os articulou em um plano modular, adaptados criativamente às especificidades regionais. Os resultados começam a aparecer.

■ **O que fizeram os últimos governos federais? Que planos formularam para o país, no campo da segurança pública? Quais desafios persistem?**

**Plano do segundo governo FHC: pioneirismo e limites.** Em 1994, o presidente Fernando Henrique fez sua campanha estendendo a mão à sociedade e a

seus anseios principais. A mão espalmada, na propaganda eleitoral, apontava cinco compromissos prioritários; e cada dedo correspondia uma promessa: segurança era uma delas. Ao longo dos oito anos de seus dois mandatos (1995-2002), FHC introduziu a nova moeda, o real, eliminando a inflação de 400%, que concentrava renda e inviabilizava a gestão pública; acabando com o dreno inflacionário, distribuiu renda e reduziu desigualdades; estabilizou a economia; organizou as finanças com a Lei de Responsabilidade Fiscal; universalizou a educação fundamental; implantou a primeira versão do que viria a ser o programa social Bolsa-Família e lançou algumas bases para o crescimento sustentável.

Na segurança, seu legado não foi nulo, mas ficou muito abaixo do que prometera e do que teria sido necessário: foram criadas a Secretaria Nacional de Segurança Pública e o Fundo de Segurança Pública, além de uma Secretaria Especial de Direitos Humanos. Ante a crise gerada pelo episódio do ônibus 174 – no qual, diante das câmeras de tv, um grupo de passageiros foi mantido refém durante horas, no Rio de Janeiro, em junho de 2000<sup>14</sup> –, o governo federal apresentou o Plano Nacional de Segurança, que teve o mérito de ser pioneiro, mas esteve longe de ser o que seu título sugeria: reduziu-se a uma lista heterogênea de propostas fragmentárias, muito vagas e abstratas, desprovidas de componentes indispensáveis: a vertebração de um diagnóstico sistêmico; a identificação de etapas objetivas; a indicação de que haveria a provisão de meios para sua execução; e a projeção de metas e critérios de avaliação. Acuado pela pressão da mídia, que vocalizava a indignação popular, o governo federal acenou com um engajamento que jamais se tornaria efetivo.

Destaque-se, entretanto, o Plano Integrado de Acompanhamento de Programas Sociais (PIAPS), formulado na esfera do Gabinete da Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República. A intenção era identificar, fortalecer e articular 50 programas federais cujo impacto pudesse favorecer a prevenção de dinâmicas geradoras ou facilitadoras de práticas violentas. Em 2001 e 2002, o PIAPS começou a ser implantado em sete regiões metropolitanas. O governo FHC investiu R\$ 335 milhões. Mas faltava autoridade política para promover ações integradas entre distintos ministérios, no âmbito do Executivo

---

14. O desfecho foi trágico: quando o sequestrador, jovem sobrevivente do massacre da Candelária (em que adolescentes e crianças, moradores de rua, foram assassinados por policiais, à noite, em julho de 1993, no centro do Rio de Janeiro), deixava o ônibus com uma refém, um policial tomou a iniciativa de atirar. Errou a pontaria, acertou a moça e provocou a reação automática do sequestrador, que também alvejou a refém. Ela faleceu imediatamente. O sequestrador foi morto pelos policiais na viatura policial que o conduzia à delegacia. Inadvertidamente, os policiais atenderam ao apelo da massa que clamava por vingança e tentava linchá-lo.

federal, assim como condições políticas e mecanismos institucionais capazes de reverter a fragmentação de programas e as rivalidades partidárias entre os governos federal, estaduais e municipais. A meritória disposição de valorizar a prevenção e articular energias dispersas não produziu resultados. Todavia, foi um ensaio significativo em uma direção fundamentalmente correta, que encontraria no Plano Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci)<sup>15</sup>, um aperfeiçoamento – ainda que insuficiente, uma vez que persistiram a dispersão de recursos e a fragmentação dos efeitos, em decorrência da desarticulação na gestão e das disputas políticas entre os três níveis de governo.

**Primeiro mandato do presidente Lula na segurança pública.** O plano do governo FHC não tocou nessas questões decisivas, relativas ao modelo policial, que permaneceu intocado na transição da ditadura para a democracia, por motivos que mereceriam um capítulo à parte.

Para o presidente Fernando Henrique, como para seus antecessores, era mais conveniente manter a bomba (as cobranças e tarefas urgentes) no colo dos governadores dos estados. À União restaria mostrar-se solidária, nas palavras e nos gestos, e no repasse de alguns recursos. Ao presidente, os bônus políticos, portanto; aos governadores e prefeitos, o ônus, o desgaste, a erosão do capital político.

Em 2002, o Partido dos Trabalhadores (PT) venceu as eleições nacionais prometendo mudanças estruturais na segurança. O presidente afirmara, na campanha, estar disposto a pagar o preço político para fazer o que o interesse público exigia. A bússola era o plano divulgado no começo de 2002 – quando Lula era ainda apenas pré-candidato à Presidência –, do qual fui um dos coordenadores e redatores e para o qual trabalhamos por mais de um ano, ouvindo policiais, pesquisadores, especialistas e representantes da sociedade, em todo o país. Com seus limites e imperfeições, tratava-se de

**Para o presidente Fernando Henrique, como para seus antecessores, era mais conveniente manter a bomba (as cobranças e tarefas urgentes) no colo dos governadores dos estados. À União restaria mostrar-se solidária, nas palavras e nos gestos, e no repasse de alguns recursos ■**

---

15. Elaborado e implementado no segundo mandato do presidente Lula, sob o comando do então ministro da Justiça, Tarso Genro.

um longo, detalhado e circunstanciado documento que diagnosticava, estabelecia uma hierarquia de prioridades, estipulava metas, meios e modos de atingi-las e de avaliar a execução de cada etapa.

O plano de segurança do primeiro mandato do presidente Lula partia de quatro constatações, resultantes da ampla pesquisa-diagnóstico: a) é preciso mudar o modelo policial herdado da ditadura, que torna as polícias ingovernáveis, ineficientes, desarticuladas

**O plano do primeiro mandato do presidente Lula não foi implementado. O governo federal preferiu não correr o risco do desgaste e não chamar para si a responsabilidade de liderar as grandes transformações estruturais assinaladas no plano. Fez o mesmo que criticara nos antecessores ■**

nas ações contra o crime organizado e sujeitas ao avanço da corrupção e da brutalidade – as execuções extrajudiciais atingiram níveis exorbitantes; b) também na Constituição estão dois pontos extremamente negativos que requerem mudança: a atribuição de papel muito limitado à União e o esvaziamento da função dos municípios; c) cada polícia estadual, além de ser apenas a metade de uma polícia, é dividida em duas partes, formando mundos profissionais diferentes quando não hostis entre si, que não compartilham a porta de entrada nem

a própria carreira: oficiais e não-oficiais; delegados e não-delegados; d) as armas devem constituir o alvo principal se a meta prioritária é a defesa da vida e, portanto, a redução dos crimes letais; e) a violência criminal, sobretudo o homicídio doloso, constitui um problema multidimensional, envolvendo distintas dinâmicas objetivas e inter-subjetivas, para cuja interceptação são indispensáveis políticas preventivas inter-setoriais e uma gestão integrada do poder público<sup>16</sup>.

O plano do primeiro mandato do presidente Lula não foi implementado. O governo federal preferiu não correr o risco do desgaste e não chamar para si a responsabilidade de liderar as grandes transformações estruturais assinaladas no plano. Fez o mesmo que criticara nos antecessores. Para desviar as atenções do recuo, lançou a Polícia Federal em operações espetaculares,

---

16. O resumo das propostas inventariadas beneficiou-se da síntese exposta em meu artigo, «Muitos sertões, poucas veredas», publicado no jornal *O Estado de Minas*, em 11 de setembro de 2010. Agradeço ao referido jornal pela utilização no presente ensaio de trecho do referido artigo.

levando a mídia a tira-colo. Como criticar o governo, na área da segurança, se a PF ocupava as manchetes com ações nunca vistas contra os ricos? Encantados com a pirotecnia que nem sempre se mostrou juridicamente sustentável, quem se lembrou de perguntar pela reforma da polícia, o Sistema Único de Segurança Pública, o piso salarial nacional para os policiais, o investimento em políticas multissetoriais preventivas integradas, as guardas municipais, o controle da corrupção, da tortura e das execuções extra-judiciais?

***Segundo mandato do presidente Lula na segurança pública.*** No segundo mandato, graças à competência de Tarso Genro, no Ministério da Justiça, e ao excelente desempenho do secretário nacional de Segurança, Ricardo Balistreri, houve avanços significativos na área do apoio a ações preventivas locais junto a jovens vulneráveis e no campo da suplementação educacional para policiais, graças à implantação da Rede Nacional de Educação em Segurança Pública (Renaesp). Sobretudo, reiterou-se a convicção à qual tantos de nós temos dedicado nossas vidas: é possível e indispensável combinar respeito aos direitos humanos com eficiência policial. Não há um sem o outro. E ainda: os destinatários dos direitos humanos são, por definição, todos os seres humanos, inclusive, é óbvio, os policiais.

Apesar de significativas, as ações do segundo mandato do presidente Lula foram insuficientes. Do ponto de vista da estrutura institucional e dos problemas estruturais nas polícias, assim como nas políticas de segurança (em geral orientadas para o aleatório e reducionista encarceramento, desigualmente seletivo de jovens negros e pobres de periferias), permanecemos no mesmo lugar em que estávamos em 2003. A agenda então apresentada ao país permanece atual e urgente. Os problemas são os mesmos. Os crimes graves estão aí, como vimos na exposição introdutória dos dados. A violência impera. Os policiais, via de regra, continuam desvalorizados. As polícias, em geral, seguem reativas, refratárias a gestão racional, planejamento sistêmico, avaliação, trabalho preventivo e cooperativo, e ao controle externo. Corrupção, brutalidade, tortura, execuções extra-judiciais seguem batendo recordes. A segurança privada informal e ilegal, servindo de bico, financia o artificial orçamento público da segurança e sustenta salários irreais, gerando um verdadeiro gato-orçamentário, cumplicidade estável e despudorada entre a instituição que deveria zelar pelo cumprimento da lei e a ilegalidade mais flagrante. As selvagens milícias no Rio de Janeiro, já referidas, crime organizado que já atua no Legislativo, são a metástase desse engate bizarro.

## ■ O Brasil pós-Lula

O Brasil depois de Lula continua diante dos mesmos impasses institucionais sem cuja superação as linhas promissoras de desenvolvimento na segurança pública continuarão a dar-se como ilhas de excelência, casos isolados, experiências locais, exceções à regra e intervenções virtuosas contra a corrente, que apenas reduzem os danos derivados do modelo policial e das demais estruturas organizacionais incompatíveis com as exigências democráticas dirigidas às agências públicas que atuam no campo da segurança pública e da Justiça criminal.

Urge estender a transição democrática às referidas estruturas organizacionais da segurança, cristalizadas no infeliz artigo 144 da Constituição e que, por isso, ficaram congeladas no tempo, dada a ausência de lideranças políticas dispostas a pagar preços elevados e imediatos por frutos que amadurecem com vagar e que somente serão colhidos no futuro. Mudanças estruturais são difíceis e requerem tempo de maturação mais longo do que admitem os cálculos utilitários dos profissionais do poder, para os quais individualismo e carreirismo são uma rima e uma vocação. Entretanto, a sociedade brasileira precisa de novas instituições na área da segurança pública para lidar com a imensa complexidade dos desafios globais contemporâneos de uma sociedade democrática que muda velozmente. ☐



REVISTA DE CULTURA Y CIENCIAS SOCIALES

2010

Gijón

Nº 64/65

LA CULTURA COMO ACTOR ECONÓMICO. INDUSTRIAS  
CULTURALES Y CREATIVAS

#### SUSCRIPCIONES

Suscripción personal: 30 euros

Suscripción bibliotecas e instituciones: 45 euros

Suscripción internacional: Europa - 60 euros (incluye gastos de envío)

Resto del mundo - 80 euros (incluye gastos de envío)

Ábaco es una publicación trimestral de CICEES, C/ La Muralla, 3 entlo. 33202 Gijón, España.  
Apartado de correos 202. Tel./Fax: (34 985) 31.9385. Correo electrónico: <revabaco@arrakis.es>,  
<revabaco@telecable.es>. Página web: <www.revista-abaco.com>.

## **Novo padrão de mudanças sociais no Brasil**

**MARCIO POCHMANN**

A partir de 2004, o Brasil iniciou uma etapa de mudança social inédita: ao contrário do que acontecia no passado, o país consegue combinar aumento da renda nacional *per capita* com redução da desigualdade pessoal da renda. O artigo analisa o novo padrão de mudança social no Brasil e suas diferenças em termos de gênero, idade e Estado. E conclui que a nova etapa é o resultado de uma série de políticas – planos de transferência de renda, aumento do salário mínimo, mais presença do Estado – que, pela primeira vez, contribuem para melhorar a distribuição sem afetar o crescimento.

O último ciclo de expansão produtiva no Brasil, que durou cinco décadas (1930 a 1980), estabeleceu à política social um papel secundário e subordinado às decisões dos setores privado e público. Naquela época, predominou a máxima governamental de atribuir à dinâmica do rápido crescimento econômico a própria responsabilidade pela trajetória da distribuição da renda, o que impôs, por consequência, papel residual e estreito ao avanço da autonomia relativa do gasto social.

Somente com a Constituição Federal de 1988, responsável pela consolidação dos grandes complexos do Estado de Bem-Estar Social no Brasil, especialmente no âmbito da seguridade social (saúde, previdência e assistência social), que

---

**Marcio Pochmann:** professor licenciado do Instituto de Economia e do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho da Universidade Estadual de Campinas. Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

**Palavras-chave:** estrutura social, desigualdade, mudança, Estado, Brasil.

o gasto social como proporção do PIB passou a crescer, salvo o seu congelamento relativo durante a década de 1990 conduzido pelas políticas neoliberais. Nos dias de hoje, o gasto social agregado equivale a cerca de 23% do PIB, ou seja, quase 10 pontos percentuais a mais do verificado em 1985 (13,3%). Noutras palavras, constata-se que a cada quatro reais gastos no país, um real encontra-se vinculado diretamente à economia social. Se for contabilizado também o seu efeito multiplicador (elasticidade de 1,8) pode-se estimar que quase a metade de toda a produção de riqueza nacional relaciona-se direta e indiretamente à dinâmica da economia social. Essa novidade na compo-

**Pode-se estimar que quase a metade de toda a produção de riqueza nacional relaciona-se direta e indiretamente à dinâmica da economia social ■**

sição da dinâmica econômica puxada pelo gasto social impõe diferenças significativas com outras fases de expansão produtiva.

O impacto econômico do avanço do Estado de Bem-Estar Social no Brasil ainda não tem sido adequada e plenamente percebido. Tanto assim que

continua a se manifestar constantemente a perspectiva liberal-conservadora que considera o gasto social secundário, quase sempre associado ao paternalismo de governantes e, por isso, passível de corte. A relevância do novo papel da economia social no país pode ser percebida pelos resultados de queda na desigualdade da renda do trabalho e nas taxas de pobreza absoluta e extrema. Tanto assim que em 2016 o Brasil pode romper com uma das marcas do subdesenvolvimento: a superação da pobreza extrema. Disso deriva o fato de que o rendimento atual das famílias depender, em média, de quase um quinto das transferências monetárias derivadas das políticas previdenciárias e assistenciais da seguridade social brasileira. Antes da Constituição Federal de 1988, as famílias não chegavam a deter, em média, 10% dos seus rendimentos das transferências monetárias.

Os segmentos de menor rendimento foram os mais beneficiados pela constituição do Estado de Bem-Estar Social, uma vez que, em 2008, a base da pirâmide social (10% mais pobres) tinha 25% do seu rendimento dependente das transferências monetárias, enquanto, em 1978, essa razão era somente de 7%. Uma elevação de 3,6 vezes. No topo da mesma pirâmide social (10% mais ricos), as transferências monetárias respondiam, em 2008, por 18% do rendimento *per capita* dos domicílios ante 8% em 1978. Ou seja, aumento de 2,2 vezes. Adicionalmente, observa-se que, em 1978, somente 8,3% dos domicílios cujo rendimento *per capita* situava-se

no menor decil da distribuição de renda recebiam transferências monetárias, enquanto no maior decil, as transferências monetárias alcançavam 24,4% dos domicílios. Quarenta anos depois, constata-se que 58,3% das famílias na base da pirâmide social recebem transferências monetárias, assim como 40,8% do total dos domicílios mais ricos do país. Aumento de 7 vezes para famílias de baixa renda e de 1,7 vezes nas famílias de maior rendimento.

Em virtude disso, pode-se concluir a respeito do impacto das transferências previdenciárias e assistências sobre a pobreza. Sem as transferências monetárias, o Brasil teria, em 2008, 40,5 milhões de pessoas recebendo um rendimento de até 25% do salário mínimo nacional. Com a complementação de renda pelas transferências, o Brasil registra 18,7 milhões de pessoas com até um quarto de salário mínimo mensal. Resumidamente, são 21,8 milhões de pessoas que conseguem ultrapassar a linha de pobreza extrema (até 25% do salário mínimo *per capita*). Em 1978, o efeito da política de transferência monetária impactava somente 4,9 milhões de pessoas.

No caso do efeito das transferências monetárias nas unidades da federação, identificam-se dois aspectos inovadores que decorrem da emergência da economia social. O primeiro se relaciona ao maior peso das transferências no rendimento médio das famílias nos estados nordestinos, como Piauí (31,2%), Paraíba (27,5%) e Pernambuco (25,7%), bem acima da média nacional (19,3%). Até aí, nada muito destoante do senso comum, salvo pela constatação de o Rio de Janeiro ser o quarto estado da federação com maior presença das transferências no rendimento das famílias (25,5%, ante São Paulo com 16,4%).

O segundo aspecto decorre da constatação de que as famílias pertencentes aos estados mais ricos da federação absorvem a maior parte do fundo público comprometido com as transferências monetárias. Assim, a região Sudeste incorpora quase 50% do total dos recursos anualmente comprometidos com as transferências previdenciárias e assistenciais da seguridade social, estando São Paulo, com 23,5% do total, à frente, seguido do Rio de Janeiro (13,7%) e de Minas Gerais (10,9%).

Dentro deste novo contexto que a retomada da dinâmica expansionista da produção e, por conseqüência, da ocupação da força de trabalho, combinada com a reorientação das políticas públicas, terminaram por estabelecer um novo padrão de mudanças sociais no Brasil. A ascensão social aponta

para alterações na identidade social mais inclusiva. Por conta disso que o presente texto pretende ressaltar as principais inflexões observadas na trajetória da mudança na estrutura e trajetória social do país. Inicialmente, procura-se descrever brevemente a existência de diferentes padrões de mudança social observados no Brasil durante os últimos cinquenta anos, para, na seqüência, apresentar as principais características recentes da mudança social. Por fim, trata de destacar os principais elementos constitutivos da mudança social provocada por uma nova estratégia governamental. Ademais de destacar a utilização de fontes de informações originárias do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cabe agradecer o apoio de vários técnicos do Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA) para a realização do estudo<sup>1</sup>.

### ■ Padrões de mudanças sociais

O Brasil se encontra entre os países que apresentam elevada trajetória de mudança social. Em termos internacionais, observa-se que o indicador de mobilidade social do conjunto da população apresenta-se muito diferenciado entre as nações<sup>2</sup>. Ao se utilizarem parâmetros relativamente homogêneos de medida da mobilidade social nacional, pode-se constatar que o Brasil localiza-se entre os países com as mais altas taxas de mudança social.

Numa amostra de 15 países, verifica-se que o Brasil registra a mais alta taxa de mobilidade social (63,2%), acima de países como Suécia (51,5%) e Canadá (50,1%). No ano de 1996, por exemplo, o Brasil, a imobilidade social respondia por taxa inferior a 40%. A taxa de mudança social brasileira chega a ser 50% superior ao grau de mobilidade das nações pertencentes ao grupo intermediário, como Espanha (40,7%), França (43,7%) e Estados Unidos (48,2%). Se considerado o grupo de países de baixa mobilidade, como Bélgica (37%), Inglaterra (37,6%) e Dinamarca (37,9%), a taxa de mobilidade social brasileira pode ser quase duas vezes maior.

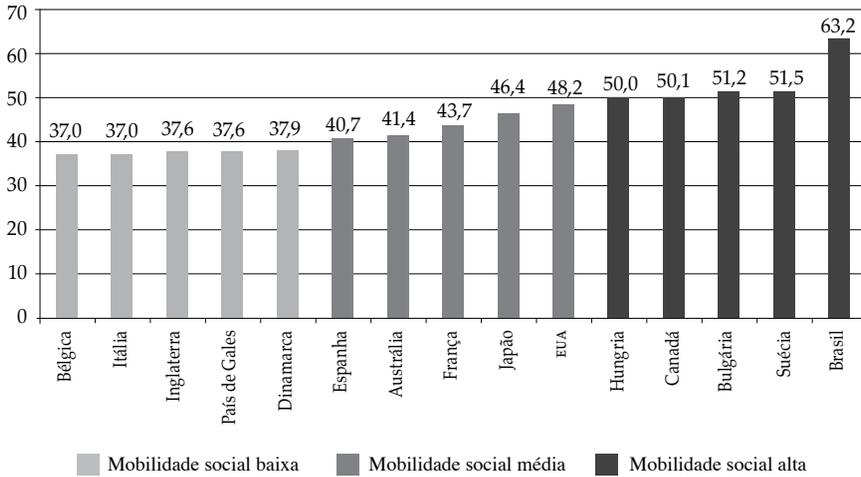
---

1. Agradeço a colaboração de Jorge Castro, Milko Matijascic, Guilherme Dias, Daniel Castro, Douglas Portaria, James Richard Silva e Fábio Vaz.

2. Sobre isso, ver mais em Gosta Carlsson: *Social Mobility and Class Structure*, cwk, Lund, 1958; Pitirim Sorokin: *Social Mobility*, Harper & Brothers, Nova York, 1927; John Goldthorpe: *Social Mobility and Class Structure in Modern Britain*, Oxford, Clarendon Press, 1981; Raymond Boudon: *L'inégalité des chances*, A. Colin, Paris, 1973; David Glass: *Social Mobility in Britain*, r & kp, Londres, 1954; Anthony Heath: *Social Mobility*, FP Glasgow, 1981; Peter Blau y Otis Duncan: *The American Occupational Structure*, jw, Nova York, 1967; Dominique Merllié y Jean Prévot: *La mobilité sociale*, La Découverte, Paris, 1997.

Gráfico 1

**Indicador de mobilidade social em países selecionados (em %)**



**Fonte:** IBGE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 1996; Anthony Heath: *Social Mobility*, FP, Glasgow, 1981.

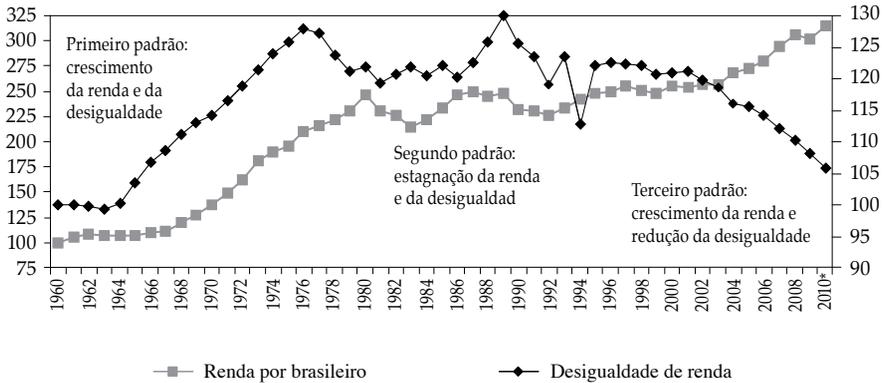
Para além do reconhecimento de que a mobilidade social é elevada no Brasil em relação a outros países, deve-se procurar identificar se há um ou mais padrões de mudança social. Como padrão de mobilidade social entende-se a alteração de posições de distintos segmentos populacionais no interior da estrutura social.

Partindo do pressuposto básico de que o grau de mudança social tende a refletir, em geral, transformações mais amplas na economia (renda, ocupação, entre outros) e nas políticas públicas (educação, garantia de renda, entre outros), foram tomados como referência disso os indicadores de variação da renda nacional per capita e do índice de desigualdade pessoal da renda (Gini). Com base nesses dados, nota-se que o Brasil apresentou três diferentes padrões de mudança social nos últimos cinquenta anos.

O primeiro padrão de mudança social se caracterizou por forte expansão da renda *per capita* acompanhada de significativo crescimento da desigualdade na repartição da renda pessoal. Durante os anos de 1960 e 1980, o Brasil

Gráfico 2

**Brasil: índice de evolução da renda nacional por habitante e da desigualdade pessoal da renda (Gini), 1960-2009 (1960 = 100)**



\*Estimativa.

Fonte: elaboração do autor a partir de dados do IBGE.

seguiu orientado pelo avanço do projeto de industrialização nacional, com importante impacto decorrente do movimento geral de urbanização<sup>3</sup>.

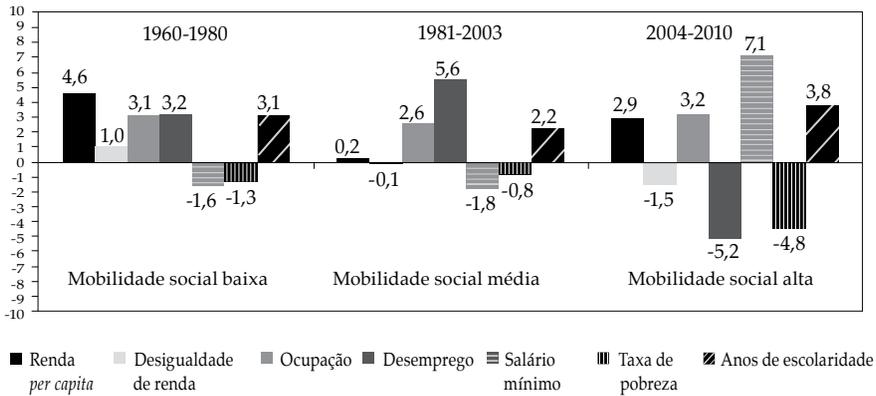
A transição populacional do campo para a cidade ocorreu em simultânea ampliação da estrutura ocupacional urbana, especialmente puxada pelo setor industrial e construção civil. Da mesma forma, o setor terciário (comércio e serviços urbanos) cresceu consideravelmente, permitindo que as novas ofertas de emprego fossem superiores, em geral, aos postos de trabalho do meio rural, não obstante o predomínio da baixa remuneração dos empregados nas cidades. No período de 1960 e 1980, por exemplo, o valor real do salário mínimo teve queda média anual de 1,6%, embora a ocupação total tenha aumentado 3,1% com média anual.

Mesmo com a redução na taxa de pobreza (-1,3% ao ano) e a elevação nos anos de escolaridade dos brasileiros, o grau de desigualdade na renda pessoal

3. Sobre isso, v. Florestan Fernandes: *Mudanças sociais no Brasil*, São Paulo, Difel, 1979; Juarez Brandão Lopes: *Desenvolvimento e mudança social*, Nacional, São Paulo, 1971; José Pastore: *Desigualdade e mobilidade social no Brasil*, usp, São Paulo, 1979; Nelson do Valle Silva: «As duas faces da mobilidade social» em *Dados* Nº 21, 1979; Archibald Haller e Helcio Saraiva: *The Income Effects of Education in Development: Brazil 1973 and 1980*, si, sn, 1988; José Pastore e Helio Zylberstain: *Social Mobility in Brazil 1973-1982: The Role of Education in Status Determination*, usp, São Paulo, 1990; Ricardo Paes de Barros et al.: *Mobilidade de renda no Brasil*, ISLMRPI, Rio de Janeiro, 1992.

Gráfico 3

**Brasil: índices de variação média anual dos componentes da mobilidade social (em %)**



**Fonte:** elaboração do autor a partir de dados do IBGE, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) e IPEA.

aumentou 1% ao ano durante o mesmo período. Em função disso, o padrão de mobilidade de mudança social verificado até o final da década de 1970 caracterizou-se pelo forte contraste entre a rápida elevação da renda nacional por habitante e o forte aumento no grau de desigualdade na repartição dos frutos do crescimento econômico.

O segundo padrão de mudança social ocorreu entre os anos de 1981 e 2003. Durante este período, predominou a estagnação na variação da renda *per capita* acompanhado do estancamento do grau de desigualdade na repartição da renda pessoal. Esse quadro geral resultou em alta oscilação no comportamento da renda *per capita* e no grau de desigualdade, tendo em vista o predomínio do regime de super inflação até 1994 e de crise econômicas que rebaixaram a renda gerada, como em 1981-83, em 1990-92, em 1998-99 e em 2002-03.

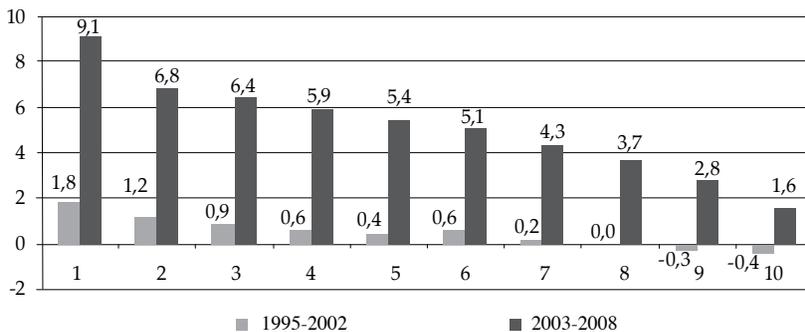
Para uma variação média anual de 0,2% na renda nacional *per capita*, a desigualdade de renda caiu 0,1%. Ao mesmo tempo, constata-se que o desemprego da força de trabalho foi o que mais cresceu (5,6%), com elevação do nível ocupacional (2,6%) demarcada pela precariedade e queda do valor real do salário mínimo (1,8%). A taxa de pobreza caiu (0,8%), porém

com ritmo inferior ao verificado entre 1960 e 1980 (1,3%), assim como no caso dos anos de escolaridade seguiu crescendo abaixo do primeiro padrão de mudança social. Nessa fase, a mobilidade social cresceu menos, com sinais crescentes de imobilidade para determinados segmentos dos brasileiros<sup>4</sup>.

Desde o final da primeira metade da década de 2000, observa-se o surgimento de um novo padrão de mudança social no Brasil. Este terceiro padrão possui como características principais a combinação da expansão da renda nacional *per capita* com a queda na desigualdade pessoal da renda. Para os anos de 2004 e 2010, a renda *per capita* cresceu 2,9% como média anual, enquanto a desigualdade da renda pessoal caiu 1,5% em média ao ano. Com isso, observa-se também tanto a redução média anual da taxa de desemprego (5,2%) e da pobreza (4,8%) como o forte aumento médio anual no valor real do salário mínimo (7,1%), na ocupação (3,2%) e nos anos de escolaridade (3,8%) dos brasileiros.

Gráfico 4

**Brasil: variação do rendimento médio mensal real familiar *per capita* por decil, 1995-2002 e 2003-2008 (em %)**



**Fonte:** elaboração do autor a partir de dados do IBGE: PNAD.

4. Mais detalhes em Maria Celi Scalon: *Mobilidade social no Brasil*, Revan, Rio de Janeiro, 1999; Carlos Antonio Costa Ribeiro: *Estrutura de classe e mobilidade social no Brasil*, Edusc, Bauru, 2003; José Figueiredo Santos: *Estrutura de posições de classe no Brasil*, UFMG, Belo Horizonte, 2002; Waldir Quadros: «Perfil social do desemprego recente», texto para discussão IE/Unicamp N° 156, Campinas, fevereiro de 2009; Ricardo Gomes Amorim e M. Pochmann: *Atlas da exclusão social no Brasil*, Cortez, São Paulo, 2003; André Campos et al.: *Atlas da exclusão social no Brasil: dinâmica e manifestação territorial*, Cortez, São Paulo, 2003; Alexandre Guerra et al.: *Classe média: desenvolvimento e crise*, Cortez, São Paulo, 2006.

Em grande medida, o melhor desempenho nos indicadores de mobilidade social encontra-se fortemente associado ao conjunto de transformações na economia e nas políticas públicas. De um lado, a recuperação do ritmo de crescimento econômico desde 2004 se deu estimulado pelos investimentos e pela ampliação do mercado interno de consumo, sustentado pela elevação da renda das famílias. O retorno do fortalecimento do setor industrial permitiu não apenas estimular o nível de emprego, como melhorar a qualidade das ocupações geradas, predominantemente formais. Entre 2004 e 2009, por exemplo, houve a geração líquida de 8,1 milhões de postos de trabalho formais, enquanto entre 1998 e 2003 foram criados apenas 1,9 milhão de novos empregos assalariados com carteira assinada em todo o Brasil.

De outro lado, houve ampliação da renda das famílias, sobretudo daquelas situadas na base da pirâmide social, por decorrência do papel ativo das políticas públicas. Enquanto o rendimento médio familiar *per capita* no topo da distribuição da renda (10% mais ricos) no Brasil cresceu 1,6%, em média, entre 2003 e 2008, o rendimento médio familiar *per capita* na base da distribuição da renda no Brasil (10% mais pobres) cresceu 9,1% ao ano, em média. Inicialmente, devido à política de aumento do valor do salário mínimo, que permitiu injetar um trilhão de reais aos trabalhadores de salário de base somente no período de 2003 a 2010. Na seqüência, a política de transferência direta de renda aos diversos segmentos vulneráveis (idosos, portadores de necessidades especiais, desempregados e pobres) por meio da Previdência e Assistência Social. Entre os anos de 2002 e 2008, por exemplo, a transferência de renda aos segmentos mais vulneráveis da população foi nominalmente multiplicada por 2,3 vezes, passando de R\$ 134,7 bilhões para R\$ 305,3 bilhões. Destaca-se, ainda, que durante a década de 1990, a dinâmica distributiva era outra. O rendimento médio dos segmentos do topo da pirâmide social decrescia em valor real (0,4% ao ano, em média, para os 10% mais ricos), enquanto para os estratos da base da pirâmide social aumentava em trono de somente 1%, em média ao ano (1,8% para os 10% mais pobres).

Por fim, destaca-se ainda a recente adoção da política de inclusão bancária, capaz de permitir elevar a difusão do crédito tanto ao consumo como à produção, especialmente dos segmentos de baixa renda. A presença das operações de crédito no total do PIB cresceu de 24,2%, em 2002, para 45% em 2009. Com isso, o volume de recursos pertencente aos financiamentos às pessoas físicas foi multiplicado por mais de quatro vezes entre 2003 e 2009, enquanto o repasse de recursos à agricultura familiar aumentou de R\$ 2,4 bilhões, em 2003, para R\$ 10,8 bilhões, em 2009. Também no âmbito das operações de

crédito cabe ressaltar o avanço do financiamento para a habitação, que subiu de 25,7 bilhões, em 2004, para 80 bilhões, em 2009.

Em síntese, nota-se que o terceiro padrão de mudança social atualmente em curso encontra-se fortemente relacionado ao apoio ocupacional, educacional e de renda à base da estrutura ocupacional brasileira. Conforme já demonstrado pela literatura especializada, a convergência de políticas públicas no segmento social definido por *working poor* apresenta grande potencial de impor novo padrão de mudança social<sup>5</sup>. Isso parece ser mais real, quando se constata que durante o período o segundo padrão de mudança social, entre 1981 e 2003, os trabalhadores de salário de base terminaram sendo os mais atingidos negativamente pelo quadro geral de estagnação da renda *per capita* e contração do mercado de trabalho e do valor do salário mínimo<sup>6</sup>.

### ■ Principais características das mudanças sociais recentes

Para registrar os principais sinais de mudança social recente no Brasil, utilizou-se do procedimento metodológico da repartição do conjunto da população brasileira em três partes segundo diferentes níveis de rendimento<sup>7</sup>. Na primeira parte, encontra-se o segmento cujo rendimento individual alcança até R\$ 188 mensais no ano 2008, enquanto a segunda parte compreende o segmento de rendimento intermediário, que perfaz o intervalo de R\$ 188 a R\$ 465 mensais. Na terceira parte, localiza-se o segmento com rendimentos individuais acima de R\$ 465 mensais.

Quando se considera o comportamento dos três diferentes grupamentos de rendimento da população entre 1995 e 2008 (baixo, intermediário e superior), constata-se uma modificação importante desde o ano de 2005, especialmente no estrato social de menor renda. No período de 1997 e 2004, por exemplo, o segmento de baixa renda encontrou-se ao redor de quase 34% da população nacional, mas desde 2005 passou a reduzir rapidamente a sua participação relativa. No ano de 2008 o segmento de menor renda representou apenas 26% dos brasileiros, a menor participação relativa desde 1995.

---

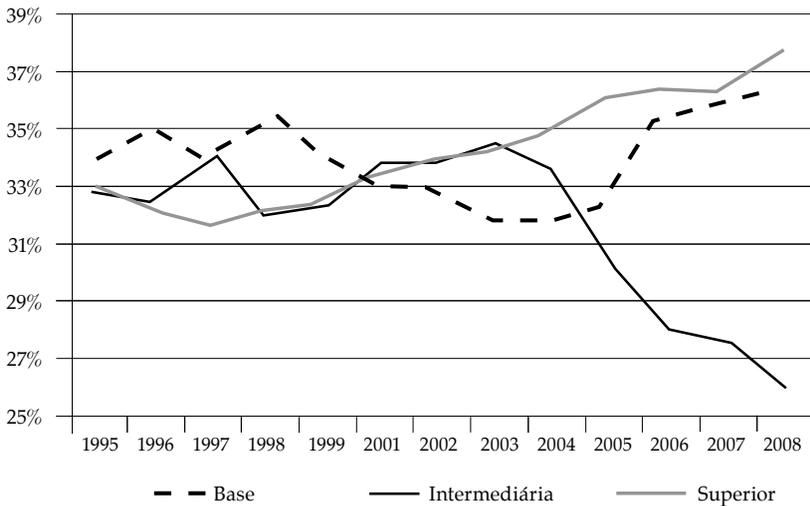
5. Ver Richard Kazis e Marc S. Miller (orgs.): *Low-Wage Workers in the New Economy*, UTP, Washington, 2001; James K. Galbraith e Maureen Berner: *Inequality & Industrial Change*, CUP, Cambridge, 2001; M. Pochmann: *Desenvolvimento e perspectivas novas para o Brasil*, Cortez, São Paulo, 2010.

6. Sobre isso, v. Alexandre Guerra et al.: *Trabalhadores urbanos: ocupação e queda na renda*, Cortez, São Paulo, 2007; M. Pochmann: «What Brazil Learned from Flexibilization in the 1990s» em *International Labour Review* vol. 148 N° 3, 9/2009; W. Quadros: «Perfil social do desemprego recente», cit.

7. R.G. Amorim e M. Pochmann: «Pobreza e mudanças sociais recentes no Brasil» em Jorge A. de Castro e José Ribeiro (orgs.): *Situação social brasileira: 2007*, IPEA, Brasília, 2009.

Gráfico 5

**Brasil: evolução da estrutura social segundo três níveis de renda,  
1995-2008 (total = 100%)**



Fonte: IBGE: PNAD (elaboração IPEA).

Base: até R\$ 188 mensais *per capita*; intermediária: de R\$ 188 a R\$ 465; e superior: acima de R\$ 465.

Somente entre 2005 e 2008, a participação relativa da população na base da pirâmide social encolheu 22,8% entre 2005 e 2008, resultado direto da mobilidade ascensional de 11,7 milhões de pessoas para estratos de maior renda. Em função disso, percebe-se que o segundo (médio) e terceiro (alto) estratos de renda ganharam maior representatividade populacional. A partir de 1997, o estrato intermediário de renda cresceu relativamente a sua participação até o ano de 2005, quando apresentou um salto expressivo. No ano de 2008, por exemplo, o segundo estrato de renda representou 37,4% da população, enquanto em 1995 respondia por somente 21,8%. Entre o anos de 2004 (34,9%) e de 2008 (37,4%), o estrato intermediário registrou uma elevação relativa de 7,2% no total da população, que equivaleu a incorporação de 7 milhões de brasileiros. Já o estrato superior de renda que apresentava tendência de perda relativa de participação populacional entre 1998 e 2004, saindo de 35,3% para 31,5% da população, passou, a partir de 2005, a recuperar posição relativa. Para 2008, por exemplo, o estrato superior respondeu por 36,6% do total da população brasileira, a mais alta participação registrada desde 1995. No

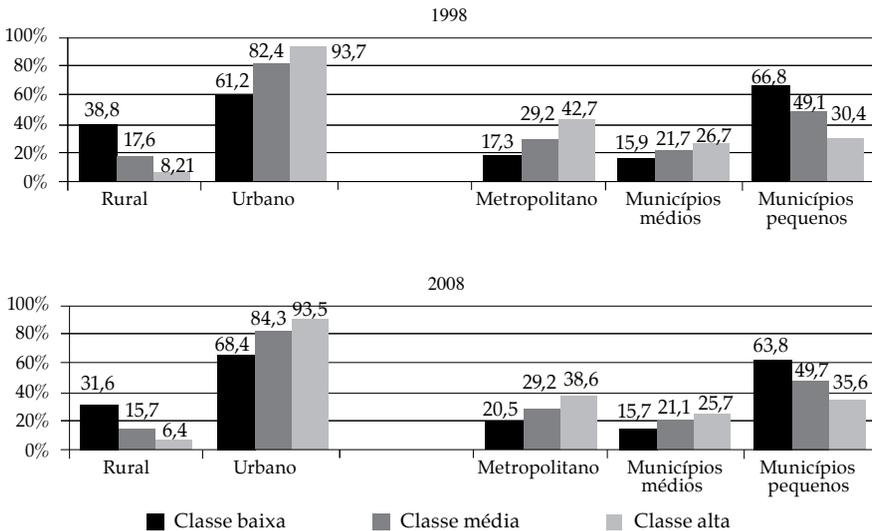
período de 2004 (31,5%) e 2008 (36,6%), o crescimento da participação relativa foi de 16,2%, ou o equivalente a 11,5 milhões de brasileiros absorvidos no estrato superior de renda.

Em síntese, percebe-se que, somente entre 2005 e 2008, 11,7 milhões de brasileiros abandonaram a condição de menor renda, enquanto 7 milhões ingressaram no segundo estrato de renda e 11,5 milhões transitaram para o estrato superior de renda. Com o recente retorno da mobilidade social ascendente no Brasil, convém considerar o quanto isso vem impactando a estrutura social. Para isso, buscou-se comparar a estrutura social de 2008 com a de 1998, o que permitiu observar as principais transformações dos últimos dez anos da sociedade brasileira.

Considerando-se o local de moradia dos brasileiros, nota-se que o meio rural ampliou a presença no segmento de maior renda, pois passou de 6,2% em 1998 para 6,4% em 2008. Nos estratos de menor renda, a população do campo perdeu posição relativa para o meio urbano. As regiões metropolitanas

Gráfico 6

**Distribuição das pessoas por local de moradia, 1998-2008**



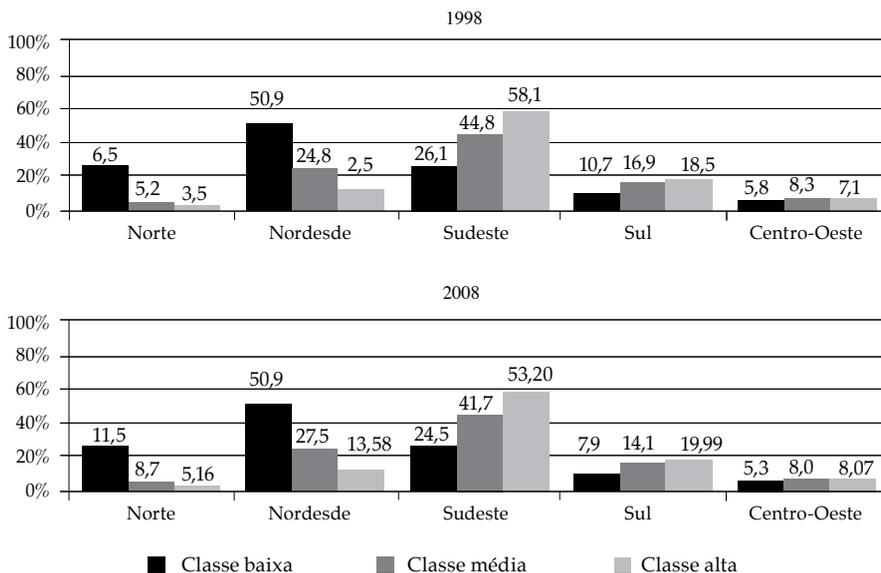
Fonte: IBGE: PNAD (elaboração IPEA).

aumentaram o peso relativo no estrato de menor renda de 17,3%, em 1998, para 20,5%, em 2008, bem como perderam peso na representação da população com maior renda (42,8%, em 1998, para 38,6%, em 2008). Enquanto os municípios médios não registram grandes alterações relativas no período considerado, os pequenos municípios apresentaram modificações importantes. De um lado, reduziram o peso relativo no total da população na base da pirâmide social (66,8%, em 1998, para 63,8%, em 2008) e, por outro, elevaram a participação relativa da população no estrato superior de renda (30,5%, em 1998, para 35,6%, em 2008).

No que se refere à distribuição da população por grandes regiões geográficas, percebem-se modificações na composição do estrato superior de renda, com decréscimo significativo da região Sudeste (58,1%, em 1998, para 53,2%, em 2008). Em compensação, a maior presença da região Sul (18,6%, em 1998, para 20%, em 2008), do Norte (3,6%, em 1999, para 5,2%, em 2008), do Nordeste (12,6%, em 1998, para 13,6%, em 2008) e Centro-Oeste (7,1%, em 1998, para 8,1%, em 2008).

Gráfico 7

**Distribuição das pessoas por região, 1998-2008**



Fonte: IBGE: PNAD (elaboração IPEA).

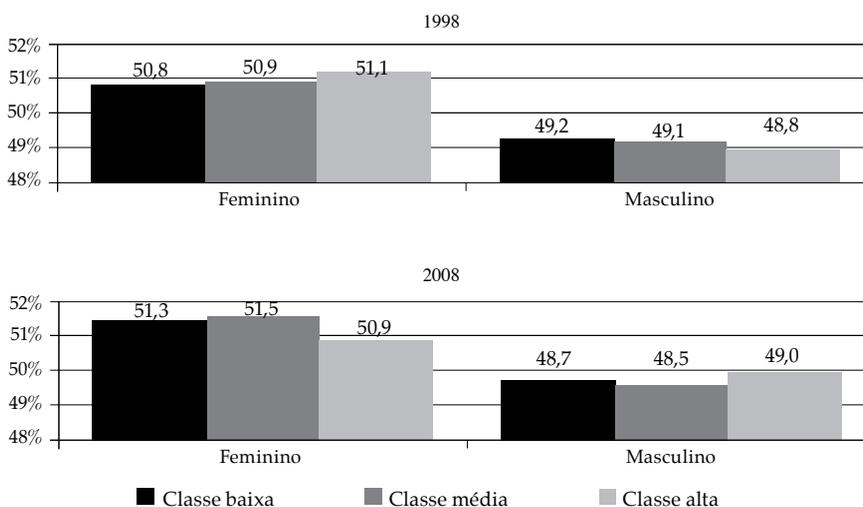
Apesar da mudança relativa da população no estrato de alta renda, a região Nordeste continuou representando 50,9% do total dos brasileiros na base da pirâmide social entre 1998 e 2008. No mesmo período, a região Norte foi a única que apresentou aumento relativo da população no estrato de menor renda.

Na distribuição da população segundo gênero, observa-se que os homens reduziram o peso no menor estrato de renda (49,2%, em 1998, para 48,7%, em 2008) e aumentaram no estrato superior (48,9%, em 1998, para 49%, em 2008).

As mulheres somente conseguiram melhorar a posição relativa no segmento de renda intermediário (50,9%, em 1998, para 51,5%, em 2008).

Gráfico 8

**Distribuição das pessoas por sexo, 1998-2008**

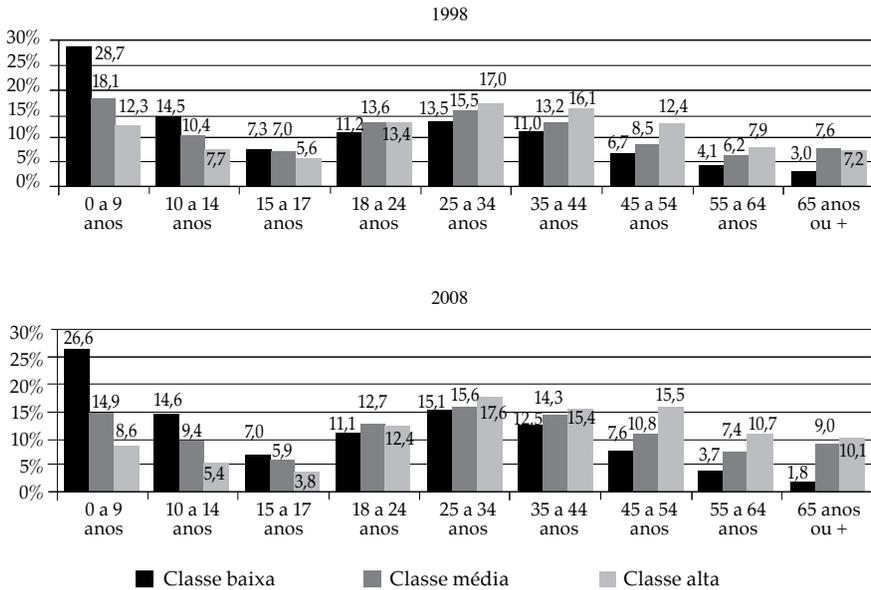


Fonte: IBGE: PNAD (elaboração IPEA).

Por faixa etária, constata-se a queda na participação relativa do segmento de até nove anos de idade na base da pirâmide social (28,7%, em 1998, para 26,6%, em 2008). Por outro lado, houve elevação no estrato de maior renda para os segmentos com 45 anos e mais de idade (27,7%, em 1998, para 36,6%, em 2008).

Gráfico 9

**Distribuição das pessoas por composição etária,  
 1998-2008**



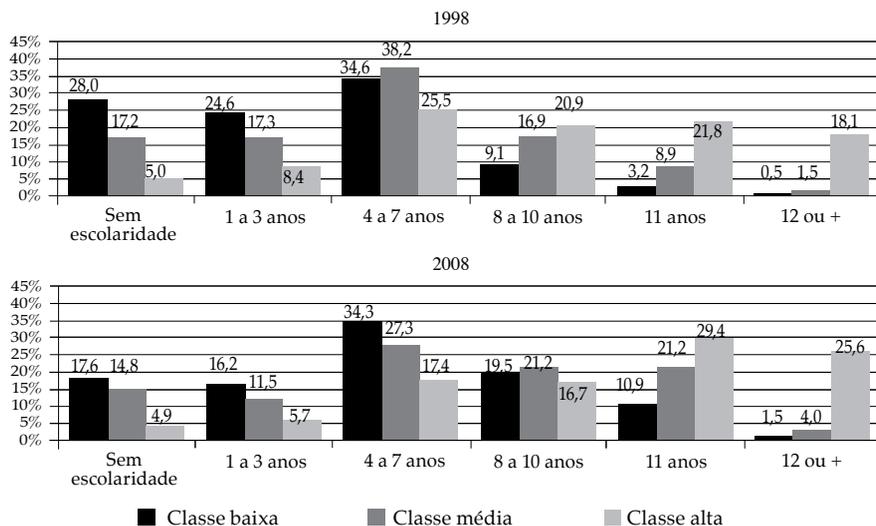
Fonte: IBGE: PNAD (elaboração IPEA).

No quesito escolaridade, nota-se que o segmento populacional com 11 anos e mais de escolaridade cresceu sua participação relativa tanto no estrato de maior renda (40% em 1998, para 55% em 2008) como também elevou a presença na base da pirâmide social (3,7% em 1998, para 12,4% em 2008). O segmento sem escolaridade decresceu sua participação relativa em todos os estratos de renda.

Em relação à distribuição da população entre 1998 e 2008 segundo a condição de atividade, verifica-se como a ocupação tornou-se ainda mais decisiva para o posicionamento na estrutura social. Os ocupados, que concentravam 65% da população do estrato superior de renda, em 1998, representaram 70,2%, em 2008. Da mesma forma, os ocupados diminuíram o peso relativo na base da pirâmide social (56,1% em 1998, para 54,3% em 2008).

Gráfico 10

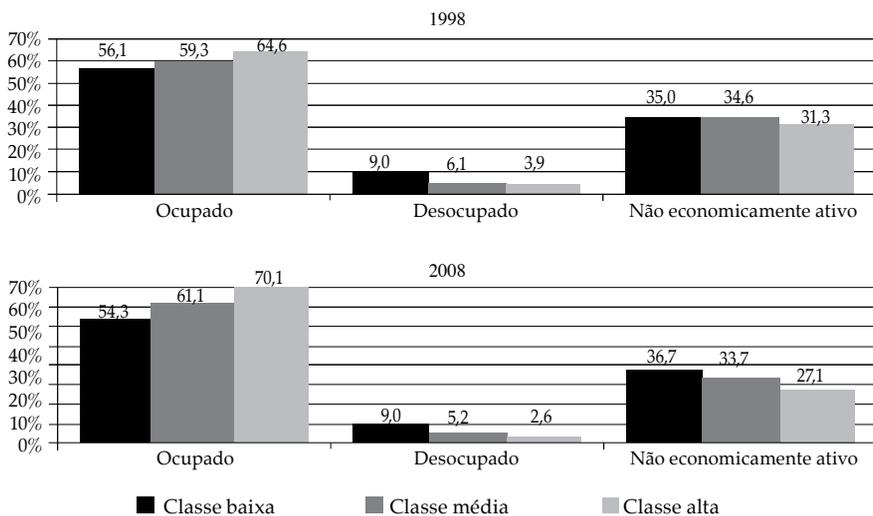
**Escolaridade das pessoas de 15 anos ou mais, 1998-2008**



Fonte: IBGE: PNAD (elaboração IPEA).

Gráfico 11

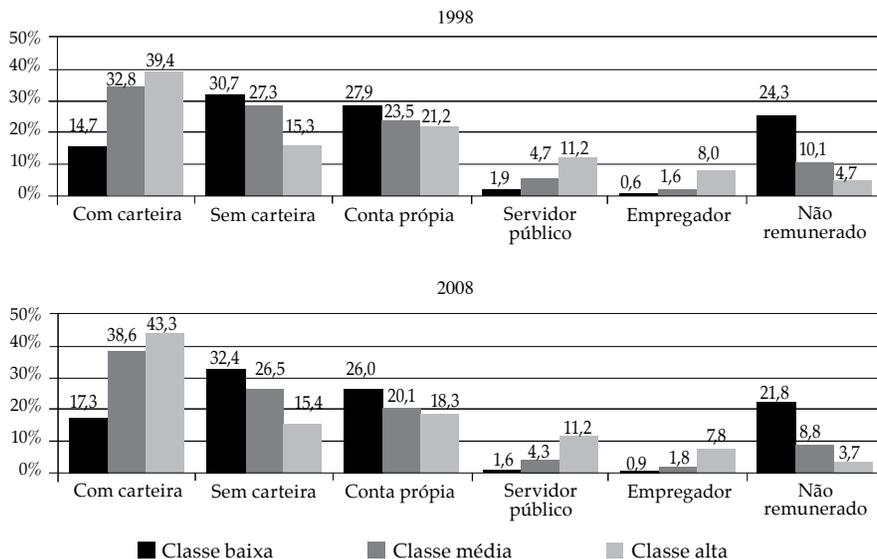
**Condição de atividade das pessoas de 15 anos ou mais, 1998-2008**



Fonte: IBGE: PNAD (elaboração IPEA).

Gráfico 12

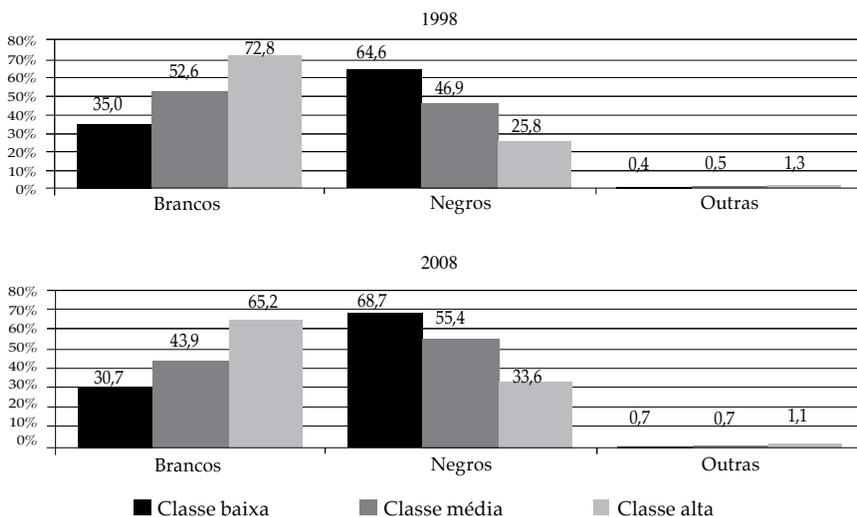
**Posição na ocupação das pessoas ocupadas, 1998-2008**



Fonte: IBGE: PNAD (elaboração IPEA).

Gráfico 13

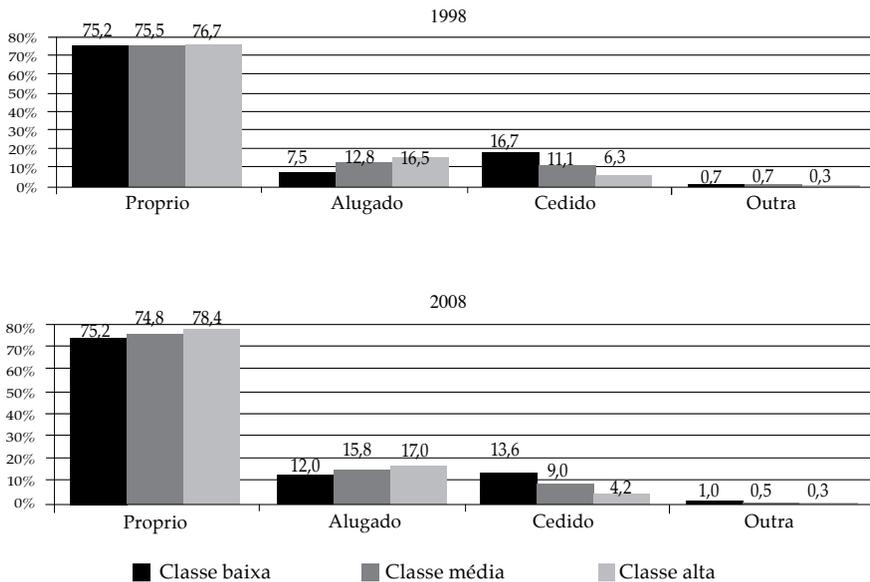
**Distribuição das pessoas por raça, 1998-2008**



Fonte: IBGE: PNAD (elaboração IPEA).

Gráfico 14

**Distribuição das pessoas por condição de ocupação de domicílio, 1998-2008**



Fonte: IBGE: PNAD (elaboração IPEA).

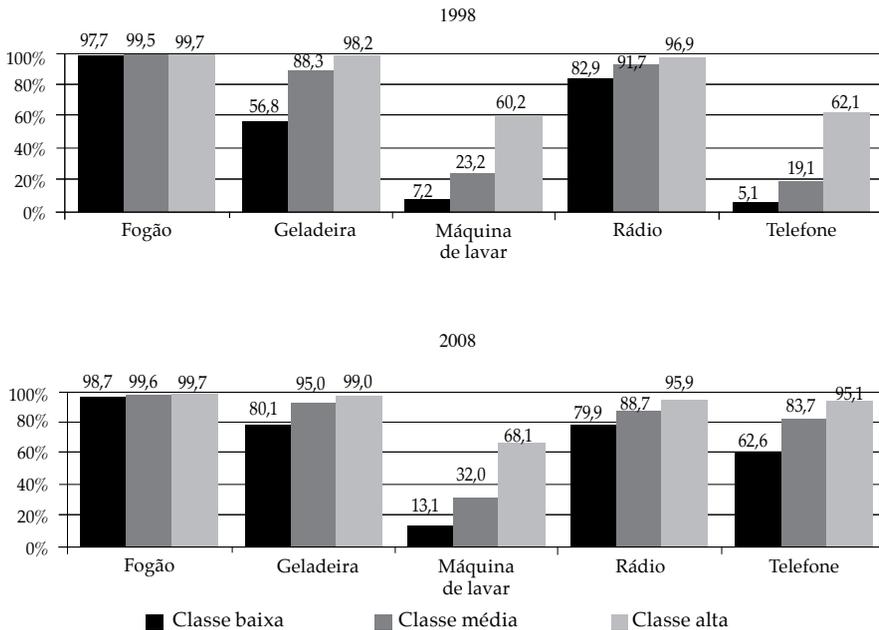
Os inativos e desempregados, em compensação, elevaram o peso na base da pirâmide social. Por outro lado, os não ocupados diminuíram a participação relativa no estrato superior de renda entre 1998 e 2008.

Os empregados perderam participação relativa entre as pessoas com menor renda (49,7% em 1998, para 45,4% em 2008), bem como no estrato de menor renda (58,6% em 1998, para 55,7% em 2008). Em compensação, os trabalhadores sem remuneração aumentaram o peso relativo na base da pirâmide social, enquanto os empregadores e conta própria elevaram a participação no estrato de renda superior.

No critério cor, identifica-se uma mudança importante na estrutura social brasileira durante o período analisado. Enquanto a população negra

Gráfico 15

**Distribuição das pessoas por posse de bens, 1998-2008**



Fonte: IBGE: PNAD (elaboração IPEA).

aumentou o peso relativo nos três estratos renda, sobretudo no superior (25,6% em 1998, para 33,7% em 2008), os brancos reduziram relativamente em todos os estratos de renda.

Na distribuição da população segundo a condição de ocupação do domicílio, verifica-se que para aqueles com posse do imóvel ocorreu redução na participação relativa nos estratos de menor renda (baixo e intermediário), enquanto houve elevação no estrato de maior renda. Para a população com imóvel alugado, registrou-se, entre 1998 e 2008, o aumento na participação relativa da classe baixa, ao mesmo tempo em que caiu o peso relativo da população com imóvel cedido na base da pirâmide social.

Com relação aos bens de consumo duráveis, observa-se que as diferenças entre os diferentes níveis de renda não são acentuadas quanto à posse de fogão, geladeira e rádio. O mesmo não pode ser dito sobre a posse da máquina de lavar e telefone. Este, por sinal, registrou avanço significativo entre 1998 e 2008.

### ■ **Estratégia governamental da mudança social**

O fato de o governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) não ter se distanciado do tripé da política macroeconômica introduzido na crise cambial de 1999, por meio do sistema de metas de inflação, do regime de câmbio flutuante e da manutenção de superávits primários nas contas públicas, não implicou a reprodução do pensamento neoliberal difundidos durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Mesmo que não se deva negar a persistência de sinais inequívocos do arcabouço macroeconômico do final da década de 1990 voltado ao combate da inflação, cabe muito mais ressaltar a essência do movimento de reorganização econômica recente em torno da retomada do projeto nacional de desenvolvimento sob quatro novos pressupostos.

O primeiro encontra-se associado ao posicionamento crítico à perspectiva do desenvolvimento imaginado espontâneo e naturalmente oriundo das livres forças do mercado pelos governos neoliberais dos anos 1990. Ou seja, o simples estabelecimento da estabilidade monetária e do ciclo de abertura produtiva, comercial, tecnológica, bancária e trabalhista para que a expansão econômica e os avanços sociais ocorressem automaticamente. Assim como durante o regime militar, que tinha como meta central crescer o bolo da economia para só depois reparti-lo, os governos neoliberais da década de 1990 focaram a estabilidade monetária como um fim em si mesma. Privatizar sem critério, murchar o Estado nos seus pontos vitais, abrir ainda mais e de graça o setor produtivo ao capital forâneo e apropriar-se de mais renda dos pobres por meio do brutal aumento da carga tributária fazia parte do ataque antiinflacionário que deveria automaticamente resultar no crescimento econômico. Ao invés do desenvolvimento, assistiu-se à regressão social, econômica e ambiental do Brasil, com a queda do 8º posto econômico mundial, em 1980, para o 14º em 2000, e a subida no *ranking* do desemprego global (do 13º posto, em 1980, para o 3º, em 2000). Ao mesmo tempo, houve um dos maiores processos de concentração de renda e riqueza, decorrido da geração do expressivo endividamento do

setor público (de um terço do PIB em 1993, para 55% do PIB em 2002), do aumento de dez pontos percentuais da carga tributária em relação ao PIB, e da transferência do patrimônio público para grandes grupos privados nacionais e estrangeiros equivalente a 14% do PIB, com demissão de mais de meio milhão de trabalhadores. O resultado disso foi a queda na participação do rendimento do trabalho de 50% do PIB para menos de 40% com crescente exclusão social.

A recuperação do papel do Estado a partir do governo Lula se mostrou essencial para que o Brasil pudesse retornar à luta pela superação do subdesenvolvimento, cujos resultados positivos começaram rapidamente a aparecer com o crescimento econômico duas vezes maior que na década de 1990 (com a conseqüente volta ao posto do 8º PIB mundial), combinado com a redistribuição da renda, sobretudo na base da pirâmide social, e elevação da participação do rendimento do trabalho na renda nacional (44% em 2010). Para isso, foi necessário recompor as empresas e bancos estatais, ampliar o universo de funcionários públicos por substituição dos terceirizados na execução das políticas de Estado e inovar as ações públicas, como nos casos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para infra-estrutura, do Programa Nacional de Habitação Popular (Minha Casa, Minha Vida), da exploração do petróleo no pré-sal, do alargamento da saúde, da educação, eletrificação, entre tantos outros exemplos. O Brasil emergiu com vontade própria e a capacidade de se reorganizar em torno de um novo projeto de desenvolvimento nacional foi liderada por importante convergência política conduzida pelo governo Lula.

O segundo pressuposto emerge da opção de forte ênfase nas políticas sociais. Nos anos de 1990, ganhou predomínio a versão de que o Brasil não poderia elevar o poder aquisitivo do salário mínimo, uma vez que geraria mais informalidade e desemprego no mercado de trabalho, assim como o avanço nos programas sociais provocariam a quebra da Previdência Social e a desorganização das finanças públicas. Somente a desregulamentação das leis sociais e trabalhistas permitiria fazer com que as empresas contratassem mais trabalhadores. Esses e outros componentes do receituário neoliberal viraram mitos nos últimos anos, uma vez que o salário mínimo registrou aumento de quase 54% em termos reais, com queda sensível no desemprego e na informalidade da mão-de-obra ocupada. Apesar da ampliação da cobertura e dos valores pagos

aos aposentados e pensionistas, da incorporação de mais de 12 milhões de famílias no programa Bolsa-Família e da inclusão bancária e creditícia de milhões de brasileiros, o endividamento público caiu de mais de 55% do PIB, em 2002, para cerca de 40% do PIB em 2010. Simultaneamente, a pobreza caiu mais de 30% desde 2003 e o Brasil conseguiu voltar ao leito da forte ascensão social para milhões de brasileiros, após mais de duas décadas de congelamento das oportunidades educacionais e de renda e ocupação.

Atualmente, a dinâmica da economia nacional encontra-se associada ao comportamento do gasto social, pois responde pelo fortalecimento do setor privado na produção de bens e serviços adequados à crescente demanda

**O gasto social, ao mesmo tempo em que representa uma ferramenta fundamental na promoção da coesão da sociedade brasileira, torna-se cada vez mais o multiplicador da incorporação pelo mercado de consumo ■**

decorrente do processo de inclusão de enormes segmentos tradicionalmente excluídos. Assim, o gasto social, ao mesmo tempo em que representa uma ferramenta fundamental na promoção da coesão da sociedade brasileira, torna-se cada vez mais o multiplicador da incorporação pelo mercado de consumo. Distribuir para ampliar os horizontes da economia e fazer crescer mais rapidamente a renda

para redistribuí-la menos desigualmente configuram a singular experiência de liderança mundial, sobretudo após a crise internacional de 2008, que tem no Brasil, Índia e China os propulsores do novo desenvolvimento internacional.

O terceiro pressuposto assenta-se na busca de maior autonomia na governança interna da política econômica nacional. Durante a crise da dívida externa (1981-1983), o lema governamental adotado – «Exportar é o que importa» – dizia respeito à condição de país atolado em compromissos com o pagamento internacional. Na época, a redução do consumo interno para gerar excedentes exportadores transferiu para o exterior uma parcela importante das fontes de dinamismo interno, assim como a ênfase exagerada na inundação de oferta interna dos bens e serviços por meio da redução tarifária, altos juros reais internos e câmbio valorizado, conduzidos pelo Plano Real (pós-1994), promoveu o processo antecipado

da desindustrialização do setor produtivo nacional. Mesmo com os espasmos de crescimento da economia nacional na segunda metade da década de 1990, não houve expansão do emprego formal, enquanto a renda interna vazou para o exterior, com o conseqüente aumento da presença de importados e decréscimo das exportações geradoras dos elevados déficits comerciais.

Nesse sentido, o governo Lula procurou romper com o passado, pois substituiu o déficit pelo superávit comercial ao mesmo tempo em que fez do mercado interno a principal fonte do presente dinamismo da economia nacional. Para isso, fortaleceu gradualmente a gestão operacional e técnica do Estado, paralisando a privatização e reativando o planejamento reorganizador do investimento público e da coordenação das expectativas do setor privado. O resultado direto foi a transição da macroeconomia da financeirização da riqueza para o produtivismo das obras de infra-estrutura e de alargamento da produção nacional em consonância com a elevação do consumo, sobretudo dos segmentos de menor renda, sem efeitos inflacionários. Na crise internacional do final de 2008, o Brasil foi um dos últimos a ser contaminado e um dos primeiros a superá-la, pois tinha manejo e ousadia para fazer políticas contracíclicas (redução dos tributos e juros, com aumento do crédito público e das políticas de garantia de renda) que evitaram o pior, especialmente o deslocamento do ônus para os mais pobres, conforme verificado até então. Nas crises internacionais anteriores (1981-1983; 1990-1992 e 1998-1999), o Brasil adotou políticas pró-crise (aumento dos tributos e juros, com a contração do gasto e crédito público) que aprofundaram o sofrimento humano e tornaram a economia nacional mais dependente do exterior.

Por fim, o quarto pressuposto associado à nova inserção mundial. A antiga trajetória do Brasil devedor externo foi afastada, após mais de duas décadas sucessivas a crise da dívida de 1981-1983. Destaca-se a fase de diversos acordos e cartas de intenções firmadas com o Fundo Monetário Internacional (FMI), inclusive em 1999 e 2002, que terminaram por colocar o país numa situação rebaixada em termos internacionais. Ademais da dependência dos organismos financeiros multilaterais, o país não registrou condições de acumular reservas externas, o que o tornou uma presa fácil dos crescentes movimentos especulativos da economia global. Tanto assim que na moratória russa, em 1998-1999, o Brasil, que detinha menos de us\$ 25 bilhões de reservas externas, teve que recorrer a um vexaminoso acordo com diversos organismos internacionais.

No período recente, o Brasil procurou equacionar alguns dos principais problemas de vulnerabilidade externa. De devedor, passou à posição de credor internacional (com empréstimos de recursos inclusive ao FMI), bem como multiplicou por dez vezes a soma das reservas externas (atualmente superior a us\$ 250 bilhões). Com isso, passou ileso a qualquer movimento especulativo gerado na crise internacional de 2008 e se reposicionou positivamente em termos de inserção internacional. Não apenas favoreceu a integração sul-americana e do Mercosul, com o abandono do projeto dominador estadunidense da Alca, como ampliou decisivamente a quantidade de parceiros comerciais na África, Ásia e Oriente Médio, que o tornou menos dependente das vendas externas aos países ricos (vide o exemplo mexicano). Nos organismos internacionais, vem exercendo cada vez mais uma posição de liderança até então desconhecida, o que faz da economia externa brasileira referência galvanizadora do protagonismo soberano e integrador de cooperação técnica crescente com outras nações.

### ■ Considerações finais

Diante das páginas anteriores, torna-se possível destacar os principais aspectos referentes ao padrão de mudança social no Brasil. Entre 1960 e 2010, pode ser destacada a existência de três padrões distintos de mudança social no país. O primeiro, identificado durante as décadas de 1960 e 1970, revela a elevada expansão da renda nacional *per capita* combinada com a forte expansão da desigualdade de renda pessoa, enquanto o segundo padrão, ocorrido entre os anos de 1981 e 2003, caracterizou-se pela estagnação da renda nacional *per capita* e a contenção da desigualdade num elevado patamar de exclusão social. Por fim, o terceiro padrão de mudança social, que se encontra em curso desde 2004, demarca a inédita combinação do crescimento da renda nacional *per capita* com a redução da desigualdade pessoal da renda.

As principais características deste movimento recente de mudança social foram apresentadas anteriormente, o que permitiu observar que ele não ocorre homoganeamente por faixa etária, sexo, ocupação, condição de moradia, cor e região. De todo o modo, a mobilidade social ascendente revela a transformação maior que se verifica no âmbito tanto da economia como das políticas públicas. Em síntese, a convergência econômica e política

de eventos direcionados justamente à base da pirâmide social brasileira, que, para prosseguirem, pressupõem a adoção de um novo patamar de políticas públicas redistributivas e de coesão social associadas à sustentação do mais rápido possível crescimento econômico. ☐

## ESTUDIOS INTERNACIONALES

Septiembre-Diciembre de 2010 Santiago de Chile

Nº 167

ARTÍCULOS: **Romané Landaeta, Pedro Martínez Lillo y J. Ignacio Radic**, Repensar la nación y construir la región: visión española de los bicentenarios latinoamericanos. **Teodoro Ribera y Gilbert Goring**, Creación y extinción de los Estados de acuerdo con el derecho internacional. **Juan Francisco Lobo**, Adiós a Westafalia: hacia la constitución de un derecho cosmopolita. **José Manuel Sánchez Patrón**, La responsabilidad de proteger: reflexiones críticas en torno a cuestiones clave. **Laura Gómez U., Beatriz Pérez y M. Luisa Sánchez**, La Unión Europea como modelo de gobernanza regional. OPINIÓN: **Alicia Frohman**, Regionalismo en el Asia Pacífico: ¿una oportunidad para Chile? **Manfred Wilhelmy**, La trayectoria de Chile frente a la región Asia-Pacífico. **Raúl Bernal Meza**, El pensamiento internacionalista en la era Lula. DOCUMENTOS: **Victor Pérez V.**, Discurso pronunciado el 11 de agosto 2010 en acto de investidura de segundo período como Director IEL. **José Morandé Lavín**, Discurso pronunciado el 11 de agosto en acto de investidura de su segundo período como Director del IEL. RESEÑAS.

*Estudios Internacionales es una publicación del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Condell 249, Casilla 14187 Suc. 21, Santiago 9, Chile. Tel.: (56-2) 4961200. Fax: (56-2) 2740155. Correo electrónico: <rcave@uchile.cl>.*

## O país do futuro, visto da Argentina

Como o Brasil é percebido por seu vizinho mais próximo? Que imagens projeta? Qual é a percepção sobre seu futuro? A partir da análise das trajetórias históricas, expressões da cultura política de ambos os países e alguns textos significativos, o artigo identifica traços fundamentais do Brasil – a continuidade do Estado, a persistência da desigualdade, a suposta cordialidade de seu povo – que ajudam a entender a imagem do Brasil que prevalece na Argentina, o que, por sua vez, permite definir melhor a ideia que os próprios argentinos têm de seu país.

VICENTE PALERMO

A expressão «*hermanos argentinos*» é utilizada com bastante frequência pela imprensa brasileira. Na maioria das vezes, seu uso carrega uma mordaz carga de ambiguidade: se por um lado expressa afeto ou simpatia, por outro deixa claro um ardente desejo de escarnecer os *hermanos*, ironizando sua idiossincrasia ou colocando o dedo na ferida de seus defeitos. Essas leves provocações envolvem sinais de identidade: quando são mencionados o «*mejor negocio del mundo*» ou as paixões futebolísticas, são os traços identitários que estão em jogo. Entre eles, a (suposta ou real) arrogância argentina e a sede de reconhecimento daquele esporte. Embora certamente não haja hostilidade nem rechaço nesse modo de aproximação, este reúne, apesar de tudo, uma carga negativa que, ao que tudo indica, está praticamente ausente

---

**Vicente Palermo:** ensaísta e pesquisador principal do Conselho Nacional de Investigações Científicas e Técnicas (Conicet), Argentina, e membro do Clube Político Argentino. Dedicar-se a temas de política brasileira e latino-americana.

**Palavras-chave:** política, história, cultura, sociedade, Argentina, Brasil.

**Nota:** tradução de Eduardo Szklarz. A versão original deste artigo em espanhol está disponível em <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>.

nas imagens argentinas sobre o Brasil e os brasileiros, que mudaram sensivelmente nos últimos tempos. Durante décadas, era comum que os argentinos olhassem o Brasil por cima do ombro. Velhos preconceitos e sólidas ignorâncias faziam com que, para um argentino que se gabava por viver num país europeu, branco e culto, com uma ampla classe média, o Brasil pudesse ser contemplado com desdém por ser, supostamente, todo o contrário. No entanto, à medida que o Brasil exhibe desempenhos econômicos, sociais e políticos considerados bem-sucedidos, ao mesmo tempo em que a Argentina não consegue tirar os pés do pântano de sua decadência, a percepção argentina muda – e isso nos mostra o quanto as percepções recíprocas se relacionam com as percepções de si mesmos.

A frustração argentina se traduz em ressentimento contra o Brasil? Num âmbito popular, no universo da opinião pública, nada indicaria isso. Há muita frustração com a própria Argentina, mas sua contra-cara é até agora uma espécie de inveja saudável em relação ao Brasil. Um dos principais motivos pelos quais a frustração argentina não se traduz em ressentimento é que, claramente, as imagens espontâneas que muitíssimos argentinos têm sobre o Brasil são boas: evocam o futebol, o carnaval, a beleza, a natureza, a música, a alegria, etc. Essas são as primeiras imagens que a palavra «Brasil» costuma suscitar, antes de pobreza, exclusão, violência, etc. E isso cria, no meu entender, um muro que suporta a frustração e não dá base ao ressentimento. Essa sorte de fascinação não é especulativa; assenta-se sobre as coisas boas que, nos últimos anos, o Brasil pode mostrar: protagonismo internacional construtivo, liderança de sucesso de um presidente de origem humilde, reconhecimento internacional, ampliação da classe média e políticas sociais bem-sucedidas, uma economia que enfrentou o temporal da crise financeira melhor que muitas outras, etc.

Um simples exercício exploratório que levei a cabo em 2009 me permitiu confirmar que isso acontece com as percepções de sentido comum. Quando o Brasil foi mencionado, as palavras que apareceram por livre associação foram: abacaxi, açaí, adversário, afro-latinos, alegria, Amazonas, amizade, aviões, baile, bandeira, beleza, bossa-nova, caipiroska, carnaval, coco, continente, desenvolvimento, desigualdade, despreocupação, diversidade, esforço, interessante, Ipanema, favela, feijoada, frondosidade, futebol, futuro, gols, justiça social, Lula, música, negros, Niemeyer, Ordem e Progresso, orgulho, Pelé, praia, pátria, pobreza, português, potência sul-americana, presidente que eu gostaria de ter, próxima potência, projeto de nação, Rio de Janeiro, Romário, samba, saudade, selva verde, trópico, visão, vitalidade, Xuxa. De todas

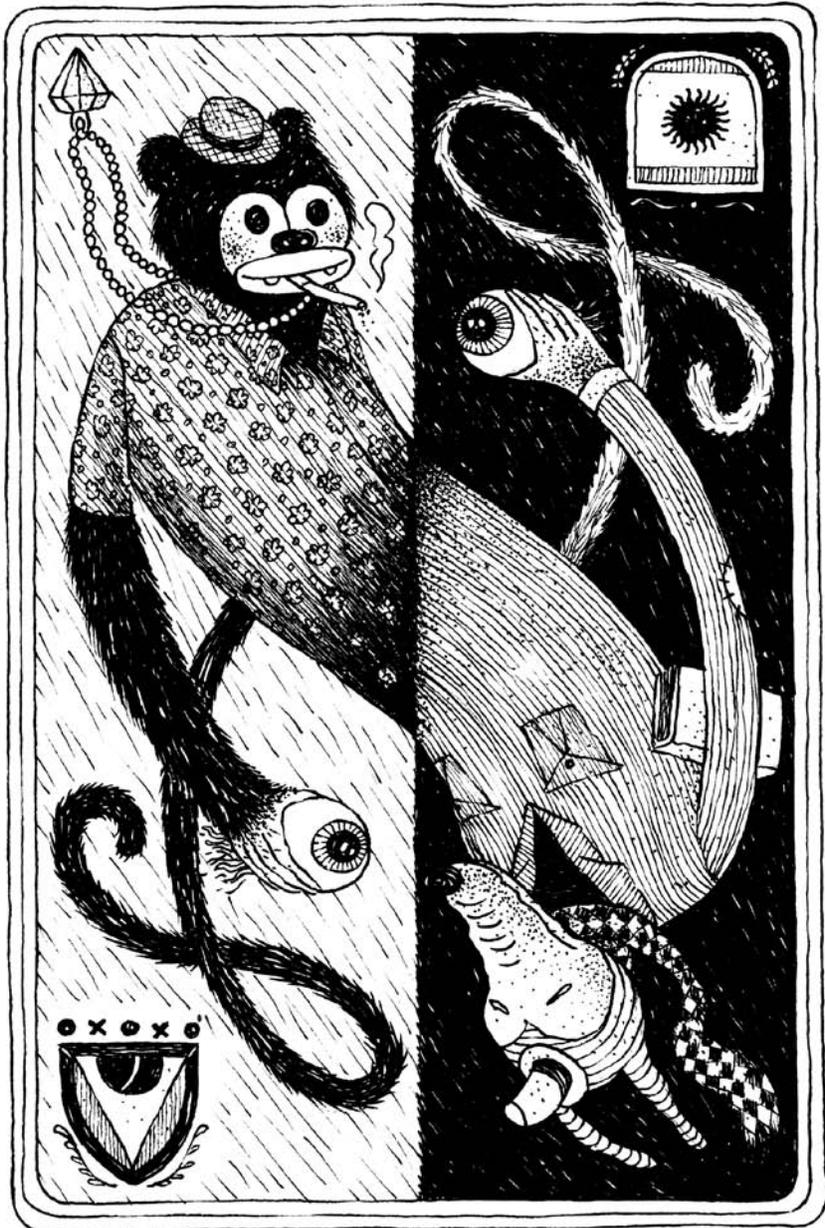
elas, as que se repetiram com maior frequência foram bossa-nova, carnaval, futebol, Lula, praia e samba. O predomínio de imagens que evocam espontaneamente um Brasil aberto, diverso e múltiplo, uma pletera de atrativos, é impressionante. Os significantes negativos, como pobreza e desigualdade, aparecem muito pouco. A percepção carregada de certa hostilidade (adversário) se manifestou apenas uma vez. Um humorista argentino de enorme sucesso, Peter Capusotto, diz através de um de seus personagens, cantor espanhol com muitos fãs na Argentina: «Que pena não ter nascido no Brasil... se eu fosse argentino, sentiria inveja do Brasil». Capusotto parece acertar com seu sarcasmo.

Ao mesmo tempo, as percepções de grupos profissionais, que por sua atividade têm visões mais específicas, são convergentes, mas a carga positiva em relação ao Brasil é acompanhada de outra negativa em relação à própria Argentina. Assim, por exemplo, o que os jornais repetem é que «o Brasil já decolou... já não tem sentido nos compararmos com eles, são inalcançáveis». Os cientistas políticos costumam invejar saudavelmente aquilo que consideram um sistema político que funciona, com instituições moderadamente sólidas e partidos políticos que parecem ter conseguido se estruturar. Os empresários cultivam a imagem de uma classe política competente e cooperativa, e os sociólogos, a de uma burguesia nacionalista e responsável (uma «senhora burguesia», como costumam dizer, admirados). O prestígio do setor público brasileiro, cujas capacidades de gestão são reconhecidas, não é novo, e o postulado de uma elite política competente completa essa imagem. Outro traço positivo que lhe conferem é a forte continuidade das políticas públicas. Os internacionalistas, por sua vez, sentem profunda admiração pelo Itamaraty, o excelente corpo diplomático brasileiro, e estimam que o Brasil logrou se desempenhar como ator global, em parte graças ao cultivo, de longa data, de uma condição de *soft power*. Um *survey* realizado em 2010 com legisladores nacionais indica que, para 80% deles, o Brasil é o país latino-americano que a Argentina deveria imitar por seu desempenho político, econômico e institucional (o Chile fica em segundo lugar, com 75%, e o Uruguai em terceiro, com 55%).

Essas percepções se aproximam das que o próprio ensaísmo brasileiro, em algumas ocasiões, conseguiu forjar de modo perdurável sobre o Brasil e o modo de ser de seu povo. É o caso de Sérgio Buarque de Holanda, que proclama «a doçura de nosso gênio»<sup>1</sup>. Ainda mais contundente é a transformação sofrida

---

1. *Raízes do Brasil*, UFMG, Belo Horizonte, 1997.



© Nueva Sociedad / Rafael Sica 2010

**Rafael Sica** nasceu em Porto Alegre; é ilustrador e roteirista. Edita o blog da série de quadinhos «Ordinário», que em breve vai virar livro pela Companhia das Letras. Ganhou o Prémio HQ Mix de Desenhista Revelação em 2004 e webcomix em 2009. Em 2008 expôs seus desenhos na individual «Cinza Choque», no Museu do Trabalho de Porto Alegre. Edita, com mais cinco desenhistas, a revista independente *Picabu*. Página web: <<http://rafaelsica.zip.net/>>.

ao longo do tempo, e sua consolidação no senso comum, da expressão «*homem cordial*», consagrada por Buarque de Holanda, que perdeu sua conotação crítica e passou a carregar o significado corriqueiro: o brasileiro como uma pessoa cordial. E o mesmo pode-se dizer do caráter brasileiro projetado por Gilberto Freyre<sup>2</sup>: a passagem do tempo apagou-lhe os contrastes, e costumase acreditar que Freyre pintou um Brasil escravocrata idealizado. O resultado é que a imagem distorcida da pintura de Freyre de algum modo impregna as visões brasileiras sobre o Brasil.

Mas talvez seja ainda mais interessante a trajetória do sintagma «*complexo de vira-lata*», criado na década de 1950 e destinado a escarner um hipotético complexo de inferioridade no caráter nacional brasileiro. Um cão vira-lata é um cão qualquer, de raça indefinida, obrigado a virar cestas de lixo na rua para se alimentar. A expressão tem uma inocultável conotação racista (embora não tenha sido essa a intenção de seu autor, Nelson Rodrigues): no concerto mundial, o Brasil destoaria devido à mistura e ao componente de raças inferiores, e o brasileiro levaria esse complexo como um traço de sua identidade. A postulação de um sentimento brasileiro de inferioridade não era algo novo, como nos mostra Buarque de Holanda em seu clássico *Raízes do Brasil*:

Quando se fez a propaganda republicana, julgou-se introduzir, com o novo regime, um sistema mais de acordo com as supostas aspirações da nacionalidade: o país viveria finalmente por si, sem precisar exhibir, só na América, formas políticas caprichosas e antiquadas; na realidade, porém, foi ainda um incitamento negador o que animou os propagandistas: o Brasil devia entrar em novo rumo, *porque «se envergonhava» de si mesmo, de sua realidade biológica*. Aqueles que pugnaram por uma vida nova representavam, talvez, ainda mais do que seus antecessores, *a idéia de que o país não pode crescer por suas próprias forças naturais: deve formar-se de fora para dentro, deve merecer a aprovação dos outros*.<sup>3</sup>

O certo é que o tropo canino complexo de vira-lata prestou-se muito bem a conferir visibilidade a esse suposto sentimento de inferioridade. Para Rodrigues, o brasileiro se colocava, voluntariamente, em situação de desvantagem frente ao resto do mundo: «o brasileiro é um narciso às avessas, que cospe na própria imagem. Eis a verdade: não encontramos pretextos pessoais ou históricos para a auto-estima»<sup>4</sup>.

---

2. *Casa-Grande e Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal* [1933], Global, São Paulo, 2008.

3. Em todos os casos, o grifo é do autor.

4. Em <revistapesquisa.fapesp.br/>.

Como se pode ver, a ambiguidade reside no próprio autor: segundo ele, o complexo de inferioridade é injustificado ou tem fundamento? Essa ambiguidade é o ponto em destaque, indicativo de uma baixa auto-estima. De algum modo, essa ambiguidade responde pelo que as próprias elites brasileiras imprimiram na imagem do Brasil durante décadas. Porque a falta de confiança – de origem racista ou não – na sociedade brasileira coexistia, de forma incômoda, com uma plena confiança em um Brasil destinado à grandeza. E tal confiança se sustentava, mais que na sociedade, no Estado. Em certa medida, o pessimismo social das elites e seu otimismo estatal eram os dois lados da mesma moeda: o Brasil não podia ser o país do presente, mas podia ser o país do futuro.

**De algum modo, essa ambiguidade responde pelo que as próprias elites brasileiras imprimiram na imagem do Brasil durante décadas. Porque a falta de confiança – de origem racista ou não – na sociedade brasileira coexistia, de forma incômoda, com uma plena confiança em um Brasil destinado à grandeza ■**

Já a grandeza e a excepcionalidade argentinas têm origens que remontam à formação do Estado no século XIX. Quando a elite liberal se ocupou de «hacer a los argentinos (*fazer os argentinos*)», para usar uma expressão de Luis Alberto Romero, suas melhores cabeças não encontraram nenhuma dificuldade em plasmar o mito. Assim, por exemplo, Bartolomé Mitre decidia que os episódios de maio de 1810 haviam constituído uma revolução e, ao mesmo tempo, que essa revolução era excepcional por carecer dos traços que costumam ser inerentes às revoluções:

Essa atitude digna e moderada dos patriotas em 1810 [não ter derramado sangue] é a que imprimiu à Revolução de Maio esse carimbo de grandeza que a distingue de todas as demais revoluções. Executada sem baionetas e sem violência, apenas pela força da opinião; triunfante por sua razão no terreno da lei e da conveniência política, sem aparato de tropas, sem perseguições, o povo se libertou com dignidade, assumindo sua atitude de soberano com uma segurança e uma moderação como pouco se vê na história.<sup>5</sup>

Entre 1880 e 1930, a grandeza argentina foi um ato de fé. O país havia sido escolhido pelos deuses. No entanto, em meados dos anos 1950 (época em que o

---

5. B. Mitre: *Historia de Belgrano y de la independencia argentina* [1857], Losada, Buenos Aires, 1965.

**Entre 1880 e 1930, a grandeza argentina foi um ato de fé. O país havia sido escolhido pelos deuses. No entanto, em meados dos anos 1950 (época em que o brasileiro Nelson Rodrigues cunhava a expressão «complexo de vira-lata»), a Argentina começou a tropeçar em sua própria auto-estima ■**

brasileiro Nelson Rodrigues cunhava a expressão «complexo de vira-lata»), a Argentina começou a tropeçar em sua própria auto-estima. Fazia já duas décadas que haviam sido escritos e consagrados ensaios como *Radiografía de la pampa* (1933), de Ezequiel Martínez Estrada<sup>6</sup>, que nos afundavam numa sociedade inescapável e num mundo onde cada esforço estava condenado a nos distanciar ainda mais de qualquer redenção. Imagens desse tipo ainda não faziam estrago nas noções do argentino comum sobre a Argentina. Entretanto, a crise de 1929,

a fratura institucional, as dificuldades de inserção no mundo e a turbulenta emergência de uma Argentina social até então desconhecida já formavam um problemático pano de fundo, muito diferente daquele dos «anos dourados». Com esse cenário, a elevada auto-estima, fundada nos pilares de nossa suposta condição de país europeu, branco, culto, rico, de classe média, começava a se comover, mas se mantinha de pé, embora já convivesse com algum desconcerto e até com certa irritação com o mundo, do qual nos sentíamos vítimas e o qual repreendíamos por não reconhecer nosso real valor.

No Brasil, lentamente o «complexo de vira-lata» foi se desagregando. Para isso, contribuíram o árduo e sempre parcial triunfo da pluralidade social e a ausência de preconceitos raciais como auto-imagem da sociedade (auto-imagem que coexistia com um velado preconceito, como destaca Florestan Fernandes<sup>7</sup>), além da elaboração de um país aberto, pujante, do futuro, uma sorte de *bel paese* tropical, como imagem internacional da nação. Certamente, o aumento da auto-estima teve altos e baixos. Basta recordar a eclosão de otimismo que acompanhou a aprovação da Constituição Cidadã de 1988, assim como o desânimo dos anos seguintes até o Plano Real de 1994. Ainda em 1997, o cineasta e jornalista Arnaldo Jabor podia satirizar o sempiterno caráter nacional brasileiro: «Seculares fisiológicos, patrimonialistas, escrotinhos, arrogantes, malandrinhos, ignorantes, megalôs, só nos resta pensar: o que falta desaprendermos para chegarmos a uma ideia de país? Como faremos

---

6. *Radiografía de la pampa*, Losada, Buenos Aires, 1997.

7. *O negro no mundo dos brancos*, Difel, São Paulo, 1972.

para chegar ao futuro de uma desilusão? Quantas décadas levaremos para desaprender todas as bobagens que cultivamos há 400 anos?»<sup>8</sup>. Mas, não muito depois, o próprio Jabor podia deixar para trás as reflexões ensimesmadas para celebrar um «crescimento, depois do Plano Real, que colocou-nos como emergentes, cheios de futuro»<sup>9</sup>.

De fato, os altos e baixos não impediram que a auto-estima se consolidasse, nem que se projetasse como uma imagem notavelmente consistente com aquela que os não brasileiros têm sobre o Brasil. E, além disso, bem sustentada com o papel brasileiro no mundo, a respeito do qual a consistência também é alta. O «destino de grandeza», que as elites formularam como uma promessa desde os tempos do Barão do Rio Branco, começou a parecer ao alcance da mão.

Em meio a essa trajetória havia prosperado, e logo murchou, uma nova metáfora do Brasil: «Belíndia». Criada pelo economista Edmar Bacha – a sociedade brasileira estaria fragmentada entre uma classe alta análoga à belga e massas tão miseráveis como as indianas –, Belíndia teve um imenso sucesso na batalha de opinião contra a ditadura militar (era preciso demonstrar que, com o regime autoritário, o país gerava riqueza mas concentrava renda, e assim se contrapunha ao Brasil potência) e perdurou nos anos de pessimismo da década de 1980. Se o país se via afetado por tão graves problemas sociais, como se podia pensar em uma ascensão do Brasil? O arremate foi feito por Fernando Henrique Cardoso quando, logo após assumir a presidência, declarou: «O Brasil não é um país subdesenvolvido; é um país injusto»<sup>10</sup>. Mas essa conclusão foi, ao mesmo tempo, o anúncio de uma virada nos desempenhos e, sobretudo, nas percepções. Não resta dúvida de que, já bem iniciado o século XXI, a sociedade brasileira continua sendo injusta; mas tampouco resta dúvida de que as percepções mudaram profundamente. É certo que há fatos nesse contexto, entre eles a estabilidade econômica e política, a queda pronunciada da pobreza, o crescimento fenomenal da classe média e o véu cada vez mais espesso com que se cobre o preconceito racial. No entanto, eles por si sós não conseguem explicar uma mutação tão marcada nas auto-percepções. Marco Aurélio Garcia, assessor de Luiz Inácio Lula da Silva para as relações internacionais e mem-

---

8. Em *O Globo*, 19/9/1997, citado em Pablo Semán, Bernardo Lewgoy e Silvina Merenson: «Intelectuales de masas y nación en Argentina y Brasil» em Alejandro Grimson (comp.): *Pasiones nacionales. Política y cultura en Brasil y Argentina*, Edhasa, Buenos Aires, 2007.

9. Em *O Globo*, 11/8/2010.

10. <[www.eagora.org.br/.../reflexoes-de-um-presidente-acidental](http://www.eagora.org.br/.../reflexoes-de-um-presidente-acidental)>.

bro histórico do Partido dos Trabalhadores (PT), justificou por exemplo a política de ajuda econômica a países vizinhos com o seguinte argumento: «É claro que agora existe uma solidariedade maior do Brasil com os vizinhos. Não queremos que o país seja uma ilha de prosperidade em meio a um bando de miseráveis. Temos que ajudá-los, sim»<sup>11</sup>. É como se grande parte das elites brasileiras tivesse guardado durante anos a promessa do «país do futuro» para exibi-la aos primeiros sinais prometedores, talvez rápido demais.

Enquanto isso, na Argentina do começo dos anos 1970, ocorreu um terrível ponto de inflexão, numa espiral de declínio que comoveu severamente os arraigados sentimentos de superioridade

**A baixa auto-estima  
argentina jamais se pareceu  
com a brasileira porque tem  
como traços específicos um  
passado de «grandeza» e um  
desalento sobre o porvir  
coletivo (ao passo que o Brasil  
não recorda um passado assim  
e é «o país do futuro») ■**

(no contexto regional e até mundial) dos argentinos. Desde então, a queda da auto-estima conviveu com uma relação sempre tensa, e às vezes traumática, com o mundo. A baixa auto-estima argentina jamais se pareceu com a brasileira porque tem como traços específicos um passado de «grandeza» e um desalento sobre o porvir coletivo (ao passo que o Brasil não recorda um passado assim e é «o país do futuro»). A violência política,

o terror de estado, a guerra externa, as crises econômicas e o deterioro social foram pontuando a decadência que, longe de pender suave e regularmente, está marcada por convulsões. E por sucessivos momentos de respiro, nos quais a auto-estima se eleva acima do horizonte de cada crise.

A experimentação da decadência se transformará numa vivência decadentista, na qual a história argentina será percebida como contendo um núcleo, uma causa eficiente do declínio: um momento crítico – que vai variar segundo as preferências – a partir do qual a Argentina teria perdido o rumo. Observemos que não há nada igual na percepção histórica brasileira. A Argentina acumulou, ao compasso de sua turbulenta história política e social, uma série de passados dourados, aqueles em que cada setor se encontrava mais cômodo – e a ruptura com esse passado é o momento da perda de rumo nacional. Além disso, foram se acumulando experiências históricas nas quais

---

11. Em Consuelo Dieguez: «O formulador emotivo» em *Piauí* N° 30, 3/2009, <[http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao\\_30/artigo\\_914/O\\_formulador\\_emotivo.aspx](http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao_30/artigo_914/O_formulador_emotivo.aspx)>.

acreditou-se que era possível trazer de volta o curso dos acontecimentos – o governo peronista de 1973 e a ditadura militar de 1976 são bons exemplos – à época dourada, ao ponto anterior à suposta perda de rumo.

E foi assim como a imagem que os argentinos têm de si mesmos deixou para trás a elevada auto-estima e a irritação com o mundo para dar lugar a um desassossegado desconcerto. A admissão de que não podemos viajar de volta no tempo e de que a Argentina real é muito diferente da Argentina «europeia», do pleno emprego, da educação vigorosa (como evoca Beatriz Sarlo), naquela que acreditávamos viver, não desembocou ainda numa imagem assentada, equilibrada, e sim em altos e baixos entre euforias e desalentos pouco duradouros.

Mas por que, segundo os próprios brasileiros, o Brasil ostenta uma trajetória de ascensão econômica e social que apontou a notória melhora na imagem que os cidadãos têm de si mesmos como comunidade? Acredito que não me equivocarei muito se afirmar que os brasileiros atribuem sua boa estrela a dois fatores marcadamente idiossincráticos: a continuidade estatal e a concórdia social.

A continuidade do Estado brasileiro é um fato incontestável: remonta-se aos tempos da Colônia, sobretudo devido ao impacto político, burocrático e institucional que teve a transferência da Coroa portuguesa para o Brasil, em 1808. Concretizada a Independência em 1822 (basicamente por um acordo dinástico), o Império, e especialmente o longo reinado de Pedro II (quase meio século entre 1841 e 1889), presumiram o arranjo do Estado com um regime político dotado de uma grande legitimidade (que foi perdendo pouco a pouco e que teve a energia suficiente para sustentar a Guerra da Tríplice Aliança e, em seu ocaso, completar a gradual liquidação da escravidão). Não é exagerado afirmar que, no Brasil, o Estado antecedeu a nação (ao contrário da Argentina), e em grande medida fez a sociedade (como também ocorreu na Argentina). Esta seria, segundo Raymundo Faoro, a origem do patrimonialismo brasileiro, que gravitaria até hoje em seu desenvolvimento econômico e social.<sup>12</sup> Os pontos altos da história brasileira são, quase todos, iniciativas surgidas no mundo das elites estatais e do pessoal político conexo. Daí a presunção de que o desenvolvimento da sociedade brasileira teria um sólido ponto de equilíbrio no Estado: embora este às vezes a amassasse com seu peso, teria lhe dado forma e estabilidade ao longo do tempo. Foi abrindo o caminho de uma modernização lenta, gradual, para muitos conservadora, mas modernização enfim.

---

12. *Os donos do poder* [1958], Globo, Rio de Janeiro, 1987.

A harmonia social e política brasileira constitui um mito poderoso de profundas raízes e vigor no Brasil contemporâneo. Talvez a leitura dominante de *Casa-Grande e Senzala*, a obra monumental em que o antropólogo Gilberto Freyre destrincha a família patriarcal, escravista, polígama do monocultivo latifundiário nordestino, seja uma boa ilustração. Porque, para além da fascinante e intensamente ambígua análise do próprio Freyre, pareceria, segundo muitos intérpretes da obra, que este teria pintado o quadro de um paternalismo, abusivo como tal, mas no fundo benfeitor. O mesmo *homem cordial* que Buarque de Holanda coloca em primeiro plano em *Raízes do Brasil*, incapaz de distinguir em seu pensamento ou em seus atos os laços primários dos laços públicos, evoca um conjunto social onde os conflitos de interesse ou de classe seriam sempre temperados por mecanismos transversais de todo tipo. Do mesmo modo, domina a convicção de que, facilitada talvez por esses traços conciliatórios da sociedade brasileira, sua política seria eminentemente uma política de composição, na qual a negociação predomina sobre o enfrentamento. «Os reis já não têm púrpura, envolvem-se nas constituições. *As constituições são os tratados de paz*

*celebrados entre a potência popular e a potência monárquica»<sup>13</sup>*, sustentava Joaquim Machado de Assis em 1859, numa sentença inconcebível para a Argentina, não pela ausência entre nós de uma «potência monárquica», mas porque tal conciliação de princípios era-nos alheia.

**Atualmente, as leituras sobre a sociedade brasileira no marco da harmonia social podem ser encontradas nos debates de maior relevância, como aquele sobre a pertinência de políticas de discriminação positiva por «raça» ou cor ■**

Atualmente, as leituras sobre a sociedade brasileira no marco da harmonia social podem ser encontradas nos debates de maior relevância, como aquele sobre a perti-

nência de políticas de discriminação positiva por «raça» ou cor. O destacado jornalista Ali Kamel, por exemplo, critica duramente essas políticas, entre outros motivos porque poderão «ser um estímulo para o surgimento de rancores em grupos e pessoas que se sintam preteridas, *algo que desconhecemos até aqui...* (...) nós, brasileiros, conseguimos construir um país que, apesar de muitos defeitos, tem uma grande qualidade: a inexistência de ódio racial.

---

13. Citado em Roberto Schwarz: *Ao vencedor as batatas. Forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro*, Duas Cidades, São Paulo, 1977.

Isso não é sorte. É *fruto da construção de gerações que experimentaram sempre a tolerância*»<sup>14</sup>.

*Gerações que experimentaram sempre a tolerância.* Em agosto de 1936, Stefan Zweig, ensaísta e romancista tão prolífico como talentoso e popular, chega pela primeira vez ao Brasil. Está de viagem pela América do Sul, já extremamente preocupado pela tormenta que se anuncia na Europa e talvez no mundo inteiro. Ao estourar a guerra, ele se traslada a Paris para não retornar mais a Viena. Depois de idas e vindas entre a Europa e a América do Sul, já instalado no Rio de Janeiro, em 1941 ele publica *Brasil, um país do futuro*, um pequeno ensaio que foi reeditado várias vezes (embora sua tradução ao espanhol tenha contado com edições ainda mais numerosas em Buenos Aires). Os anos parecem ter coberto o ensaio de Zweig com uma pátina de ingenuidade, mas atrás dela se escondem algumas intuições extremamente sagazes. Durante muito tempo, a *obrinha* não deixou de ser considerada, com desdém, como uma grande metáfora do *jeito brasileiro de fracassar* («promessa perpétua, futuro que nunca vem, estúpido curtir da esperança como negação da dolorosa realidade» seriam os lugares-comuns próprios desse *jeito*). Pode-se perceber melhor o valor do ensaio do vienense no contexto de sua belíssima autobiografia, *O mundo de ontem. Memórias de um europeu*<sup>15</sup>, escrita pouco depois de *Brasil, um país do futuro* e, portanto, pouco antes de seu suicídio com Lotte, sua mulher, em Petrópolis.

Lendo essas estremecedoras memórias, pode-se compreender claramente como o equilíbrio emocional de Zweig foi se desmoronando à medida que o encantado mundo europeu da virada dos séculos se despedaçava nos cinco lustros que transcorrem entre 1914 e 1939, vítima dos monstros gerados pelos sonhos da razão dos próprios europeus: o nacionalismo, a luta de classes e o racismo. Quando Zweig – já atormentado pelo que julga como inevitável queda de seu mundo e tentado, portanto, como costuma acontecer nesses casos, a deixar levar sua mente e seu coração rumo a um passado que não pode mais que ser mitificado – chega pela primeira vez ao Brasil, ele descobre, deslumbrado, um éden do futuro porque, segundo o que vê, está se realizando rapidamente, e tanto é assim que seus gratos traços podem ser apreciados em seu presente.

No entanto, porque o Brasil de 1936, o Brasil que ainda não havia deixado para trás as úlceras da Velha República e batia à porta do Estado Novo, pode

---

14. *Não somos racistas*, Nova Fronteira, São Paulo, 2006.

15. *Acantilado*, Barcelona, 2002.

ser visto (numa miragem, para muitos leitores) como um país dos sonhos, não dos pesadelos, do futuro? Porque o Brasil que Zweig acredita ver é, justamente, uma sociedade livre dos monstros dos quais ele próprio tentou inutilmente fugir (creio que seu suicídio não se explica porque a sociedade brasileira desiludiu Zweig, e sim por aquilo que acontece com tantos perseguidos que não podem suportar vivos a morte de seus próprios mundos sociais, culturais e até familiares). De fato, Zweig não percebe o nacionalismo no Brasil, e sim um orgulho nacional pacífico, acompanhado de auto-confiança, nada xenófobo nem agressivo. Um país satisfeito com suas fronteiras e livre de redentorismo territorialista. Tampouco a luta de classes faz parte do panorama social brasileiro que Zweig observa. O Brasil é uma sociedade de contrastes, mas esses contrastes parecem estar presididos por certo espírito de harmonia, por uma bonomia natural, uma predisposição para a integração e não para a contraposição social. Por fim, no que concerne ao pior dos pesadelos que atormentava Zweig, o racismo, não lhe faltam motivações subjetivas para encontrar o Brasil decididamente paradisíaco. Vê no país uma sociedade multirracial, sem ódios recíprocos nem discriminações de raça ou cor. Note-se que a leitura que Zweig faz poderia estar condicionada por acontecimentos nada aprazíveis, que o teriam levado a conclusões muito distintas: a Intentona Comunista de 1935, o integralismo fascista de Plínio Salgado e o nacionalismo que se projeta com a ascensão de Getúlio Vargas no firmamento da política brasileira; tudo isso ser-

**O nacionalismo brasileiro parece menos tóxico que seu irmão argentino. O nacionalismo argentino é atormentado, sombrio, uma flor cultivada no fértil terreno da vivência decadentista, e leva uma gota amarga de ressentimento ■**

via bem para a pintura de um quadro muito diferente sobre a luta de classes, o racismo e o nacionalismo no país.

No entanto, se colocamos o quadro de Zweig em perspectiva histórica e o contemplamos em nossos dias, creio que seu valor se realça e duvido que uma interpretação alternativa pudesse ter vigência atualmente. O que esse ensaio de 1936 tem em comum com o Brasil de hoje? Creio que o Brasil de hoje é aquele vislumbrado por Zweig muito

mais do que parece à primeira vista. Algumas comparações podem nos ajudar a discutir o ponto: de imediato, o nacionalismo brasileiro parece menos tóxico que seu irmão argentino. O nacionalismo argentino é atormentado, sombrio, uma flor cultivada no fértil terreno da vivência decadentista, e leva uma gota amarga de ressentimento. É um nacionalismo que pode, para lançar mão de um exemplo recente, dar licença para a reação crispada (do governo e de uma parte

da sociedade argentina) perante o Uruguai no conflito sobre as «papeleras» em Fray Bentos (reação que contrasta de modo patente com aquela do governo brasileiro na disputa com a Bolívia sobre a Petrobras – embora não tenham faltado intelectuais que flamejaram a bandeira da dignidade nacional. E não tiveram, ainda bem, a repercussão nem social nem oficial que eles esperavam). É evidente que os exercícios de recuperação da auto-estima nos quais sucessivos presidentes acreditam necessário ingressar – ou incorrer, não é momento de discutir isso, mas sim de observar que FHC e Lula têm apresentado uma perfeita continuidade neste ponto – levam em si uma certa empolgação nacionalista, mas isso tem um tanto de festivo e, sobretudo, não tem a típica indignação argentina contra o mundo (puxa – pergunta-se Lula – como é que nós, brasileiros, podemos ter do Brasil uma visão muito mais negativa que a de fora?).

E a luta de classes? Outra vez na perspectiva comparada, dá para ver que a conflitividade social tem sido, ao longo do século xx, bem menor no Brasil que nos outros países do Cone Sul com os quais a comparação poderia fazer algum sentido. Embora o Brasil tenha fundado um partido trabalhista de novo cunho, o componente de luta social inter-classes tem relevância explicativa maior na história argentina, chilena ou uruguaia. Deixo para o leitor tirar suas conclusões no que tange à positividade ou negatividade deste traço social, mas parece-me claro que o imaginário social brasileiro, mais hierárquico e menos plebeu que, por exemplo, o argentino, continua sendo de integração mais que de contraposição.

No que se refere ao racismo, penso que a comparação com uma sociedade como a americana, semelhante em mais de um sentido à brasileira, é proveitosa. Porque a pluralidade brasileira coexiste, por certo, com o preconceito, mas em ambos os planos a diferença em relação aos Estados Unidos é marcada: ali, onde a *one drop rule* [«regra de uma gota», segundo a qual qualquer americano que tivesse certo grau de ascendência africana – até mesmo uma gota de sangue – era considerado negro e inferior] imperou e ainda impera culturalmente, os direitos republicanos coexistiram (muito mais, diga-se de passagem, em vários estados da União) com um denso racismo cultural e um nítido distanciamento das «raças».

Feitas as contas, justifica-se plenamente a recente exumação da desdenhada sepultura do ensaio de Zweig (reeditado recentemente tanto no Brasil como na Argentina)<sup>16</sup>. Em grande medida, o Brasil que ele imaginou é o Brasil que

---

16. *Brasil, um país do futuro* [1941], cit.

**A auto-representação do Brasil como paraíso da miscigenação, onde o cruzamento interracial coexiste com a diversidade étnica sem ingredientes de racismo é, não restam dúvidas, um mito potente ■**

vivemos hoje. O fato de que tenha passado tão despercebido que o vienense acertara na mosca em 1941 é expressivo de problemas que a sociedade brasileira tem – como toda sociedade dinâmica contemporânea – para conhecer a si mesma. No entanto, como os brasileiros representam essas e outras questões de sua própria sociedade? Quero ressaltar um elemento: a forte ambiguidade que cada tema conota. Longe de imagens preponderantes ou de fortes contrastes, o que encontramos são matizes de imagens não totalmente definidas. É o caso da questão racial. A auto-representação do Brasil como paraíso da miscigenação, onde o cruzamento interracial coexiste com a diversidade étnica sem ingredientes de racismo é, não restam dúvidas, um mito potente. Tanto é assim que aqueles que, com muito boas razões, começaram a sitiar essa fortaleza magnífica, precisaram encontrar trajetos oblíquos de ataque. É o caso de Florestan Fernandes, que, a meados dos anos 1960, refere-se ao «preconceito de não ter preconceito»<sup>17</sup>, como que expressando uma ambiguidade profunda entre a dimensão axiológica e as práticas cotidianas.

O que há de mais evidente nas atitudes dos brasileiros diante do «preconceito de cor» é a tendência a considerá-lo algo ultrajante (para quem o sofre) e degradante (para quem o pratique). (...) Tudo se passa como se o «branco» assumisse maior consciência parcial de sua responsabilidade na degradação do «negro» e do «mulato» como pessoa, mas, ao mesmo tempo, encontrasse sérias dificuldades em vencer-se a si próprio e não recebesse nenhum incentivo bastante forte para obrigá-lo a converter em realidade o ideal de fraternidade.»<sup>18</sup>

Assim, os brasileiros aparecem como não sendo racistas, mas tampouco liberados do preconceito racial.

Mas talvez nada ilustre melhor as vigorosas ambiguidades das percepções do Brasil sobre si mesmo que o diálogo (virtual, evidentemente) entre o eminente antropólogo Gilberto Freyre e o sociólogo e estadista Fernando Henrique Cardoso. De fato, no prólogo da mais recente edição de *Casa-Grande e Senzala*, Cardoso critica de maneira benevolente a obra de Freyre, apontando, entre

---

17. Ob. cit.

18. *Ibíd.*

seus aspectos vulneráveis, «suas confusões entre raça e cultura, seu ecletismo metodológico, o quase embuste do mito da democracia racial, a ausência de conflitos entre as classes ou inclusive a ‘ideologia da cultura brasileira’ baseada na plasticidade e no hibridismo inato que teríamos herdado dos ibéricos». Entretanto, na hora de concluir sua avaliação a respeito do legado de Freyre globalmente considerado, Cardoso recupera, relativizadas, as teses mais indicativas do pensamento do antropólogo:

De alguma maneira, Gilberto Freyre nos leva a fazer as pazes com o que somos. Valorizou o negro. Chamou a atenção para a região. Reinterpretou a raça pela cultura e até pelo meio físico. *Mostrou, com mais força que todos, que a mestiçagem, o hibridismo e inclusive (mistificação à parte) a plasticidade cultural da convivência entre contrários não são apenas uma característica, e sim uma vantagem do Brasil.*<sup>19</sup>

O aumento da auto-estima brasileira não podia estar desprovido de vozes significantes. E talvez uma das mais expressivas, e ao mesmo tempo ilustrativa das ambiguidades que as imagens brasileiras carregam sobre o Brasil, seja a da miscigenação, à qual me permito opor a figura hispano-americana do «crisol de razas» (algo como «leque» ou «caldeirão» de raças). São expressões próximas: ambas aludem a mistura, fusão, cruzamento de «raças» (seja qual for o que o elusivo termo «raças» queira significar) e etnias. Mas são semanticamente opostas: enquanto o significante «*miscigenação*» constitui uma imagem plural e diversa da sociedade brasileira, o significante «crisol de razas» nos propõe uma imagem homogênea (branca) da sociedade argentina. Mas os dois conceitos têm sua história.

Durante o século XIX e parte do XX, o termo brasileiro estava fortemente associado à ideia de embranquecimento racial. Já na década de 1920, o conceito racista de embranquecimento foi se erodindo de distintas formas. O conceito de mestiçagem o deixaria num plano secundário e, por exemplo, era difícil manter de pé o embranquecimento junto à ideia de antropofagia cultural de Oswald de Andrade e ao manifesto modernista. Mas foi apenas nos anos 1930 – década que registra uma autêntica virada na história política e cultural brasileira – que a noção de miscigenação se distanciaria definitivamente da de embranquecimento. Ela se consolidaria como um conceito ao mesmo tempo biológico e cultural, pois expressaria tanto o entrecruzamento de «raças» ou de etnias como de culturas.

---

19. G. Freyre: ob. cit.

Como explica Ricardo Benzaquen de Araújo, Gilberto Freyre ambiciona, com *Casa Grande e Senzala*, «tornar-se o autor do primeiro grande trabalho de cunho sociológico que consiga romper com o racismo que caracterizava boa parte da produção erudita sobre o assunto até 1944»<sup>20</sup>. «Diferença, hibridismo, ambiguidade e indefinição: parecem ser essas as principais consequências da ideia de miscigenação»<sup>21</sup>, observa Benzaquen. Mas essa nova noção de miscigenação centrada na pluralidade e no equilíbrio de contrários é, no meu modo de ver, *construída* por Freyre, que para poder fundá-la deve potencializar os setores subordinados. Deve equiparar, digamos assim, a senzala com a casa-grande. Por isso, grande parte do esforço de *Casa-Grande e Senzala* estará destinada a precisar o impacto da presença física e cultural de índios e negros na sociedade e na cultura brasileiras.

E o eco das chaves de leitura de Freyre pode ser escutado até hoje, por exemplo, nos termos do debate sobre a política de cotas e a discriminação racial. Entre as principais posições contrárias à política de cotas, Ali Kamel sustenta que ela traz ao Brasil o perigo de constituir uma nação bicolor (ou seja, aquela onde os brasileiros se percebiam taxativamente como brancos ou negros): «a adoção das cotas raciais só é possível se antes toma corpo todo um processo que substitui o ideal de nação miscigenada e tolerante pela crença em uma nação dividida entre negros oprimidos e brancos opressores»<sup>22</sup>.

Além disso, Kamel critica os que alentam uma visão multiétnica do Brasil, dado que nas nações multiétnicas, assevera, embora a discriminação seja censurada, a mescla é evitada como antinatural. Tudo isso sugere a percepção do Brasil como uma sociedade onde a diversidade da mescla e do sincretismo, e não a de contingentes sociais, étnicos e culturais estancados, é dominante. Definir os brasileiros pela «raça» (política de auto-classificação que tem sido proposta) seria «o fim do país que se orgulhava de sua miscigenação, que sabia que ninguém é inteiramente branco ou inteiramente negro, que tinha orgulho de seu largo gradiente de cores»<sup>23</sup>.

É interessante observar que as palavras de Kamel têm ressonância com as do Conselho Federal de Cultura do Estado Novo (organismo do qual participou Gilberto Freyre) que se referiam à cultura brasileira como plural e variada, e ao

---

20. *Paz e guerra. Casa-Grande e Senzala e a obra de Gilberto Freyre nos anos 30*, Editora 34, Rio de Janeiro, 1995.

21. *Ibíd.*

22. *Ob. cit.*

23. *Ibíd.*

Brasil como um continente arquipélago em sua pluralidade étnica, cultural e física<sup>24</sup>. Porque se os adversários de Freyre eram os defensores da tese do embranquecimento, os de Kamel são partidários de uma clara separação segundo critérios – necessariamente artificiais – de raça e cor. Atualmente, esse debate está no centro de uma batalha cultural pelas percepções da sociedade brasileira.

A noção de «crisol de razas» também tem sua genealogia. Bartolomé Mitre, em sua *Historia de Belgrano*, embora sem utilizar a expressão, apresenta-nos uma perspectiva consonante da origem da formação social rio-platense.

Três raças participaram da gênese física e moral da sociabilidade do Prata: a europeia ou caucasiana como parte ativa, a indígena ou americana como auxiliar e a etiópica como complemento. De sua fusão resultou esse tipo regional, em que o sangue europeu tem prevalecido por sua superioridade, regenerando-se constantemente pela imigração, e de cujo lado tem crescido, melhorando-se essa outra raça mista do negro e do branco, que assimilou as qualidades físicas e morais da raça superior.

Mitre é por certo tributário das concepções racistas então imperantes, mas o que tem de interessante seu relato é que as «raças inferiores» negra e indígena são reconhecidas, fazem parte do processo de fusão. Essa pluralidade não se sustentaria por muito tempo.

A expressão «crisol de razas» se consagrou com a grande imigração europeia a partir do final do século XIX (certamente, não é exclusiva da Argentina, e a expressão inglesa equivalente, *melting pot*, «panela de fundição», tem sido muito utilizada) e com as políticas do Estado liberal argentino destinadas a nacionalizar as massas de imigrantes. Como significativo, carrega um sentido marcadamente homogeneizador – alude ao processo pelo qual as «raças» muito diversas entrariam no caldeirão, para assim formar uma «raça argentina».

**A expressão «crisol de razas» se consagrou com a grande imigração europeia a partir do final do século XIX e com as políticas do Estado liberal argentino destinadas a nacionalizar as massas de imigrantes. Mas a diversidade «racial» associada a essa mistura não é completa: os grupos étnicos indígenas e negros ficam sem papel algum, assim como não o têm os imigrantes de países limítrofes ■**

---

24. Renato Ortiz: *Cultura brasileira e identidade nacional*, Brasiliense, São Paulo, 1985.

Mas a diversidade «racial» associada a essa mistura não é completa: os grupos étnicos indígenas e negros ficam sem papel algum, assim como não o têm os imigrantes de países limítrofes. A «raça» argentina misturada deve ser necessariamente branca (o que acarreta uma tendência de deixar de fora do argentino aqueles que não são brancos). Mas, se a heterogeneidade étnica da sociedade argentina é levada em conta, tanto historicamente como na atualidade<sup>25</sup>, saltam aos olhos duas coisas. O sucesso com que o Estado liberal conseguiu implantar a imagem – que se relaciona com seus muito vigorosos esforços destinados à tarefa nacionalizadora, temerosas as elites de perder o controle sobre uma população indígena estrangeira numerosíssima – faz com que essa imagem se encontre ainda arraigada no senso comum, embora fortemente questionada pelos estudiosos. E na medida em que a expressão ainda tem vigência, a Argentina dispõe de uma imagem de si mesma que não é – nunca foi – congruente com sua diversidade. Existe, portanto, certa violência cultural e simbólica que se mantém apesar de que o caldeirão esteja visivelmente quebrado.

Assim, temos duas imagens predominantes com as quais o Brasil e a Argentina têm representado a si mesmos, em forte contraste. Ambas são, vale agregar, diferentes da que expressa uma figura como «mosaico de raças», da qual o multiculturalismo está mais próximo – segundo a metáfora do mosaico, a pluralidade estaria dada pela coexistência de grupos étnicos que interagem pouco entre si. Pelo contrário, tanto o «crisol de razas» como a *miscigenação* evocam processos de mistura; no primeiro, contudo, o movimento é do heterogêneo ao homogêneo, ao passo que no segundo a heterogeneidade é percebida positivamente. O curioso é que, enquanto na Argentina o império dessa imagem parece estar em retrocesso (embora não tenhamos ainda uma expressão alternativa), questionada em diversos campos científicos, culturais e políticos, no Brasil a *miscigenação* está sendo colocada em xeque a partir de grupos que propõem combater o racismo mediante políticas públicas consistentes em reagrupar simbólica e praticamente a diversidade sociocultural em duas «raças», branca e negra. ☒

---

25. Susana Torrado: *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo centenario. Una historia social del siglo xx*, Edhasa, Buenos Aires, 2007.

## Summaries ■ Resumos em inglês

### **Eduardo Szklarz: The Ascent of Brazil: Both Sides of the Reality** [3728]

The powerful Brazil rises up with historical social advances, international companies that are expanding and a larger global role. The euphoric moment includes the emergence of a new middle class, the explosion of consumerism and the projection of the Brazilian image around the world. However, such advances contrast with violence, a lack of infrastructure, corruption scandals, a State divided into lots and a diplomacy that, in the name of the South-South strategy and the campaign for the reform of the UN, prioritizes friends and dictators in place of democracy and human rights. The article analyzes these two faces of today's Brazil, whose process of affirmation is weighed with symbols. *Key Words: Economy, Society, Corruption, Foreign Policy, Luiz Inácio Lula da Silva, Brazil.*

### **Monica Hirst / Maria Regina Soares de Lima / Leticia Pinheiro: Brazilian Foreign Policy in Times of New Horizons and Challenges** [3729]

As in other public policies, Brazilian foreign policy has undergone a series

of transformations in recent years, which mixes changes initiated a long time ago with more recent innovations. The article analyzes Brazilian foreign policy, in particular the active presidential diplomacy developed by Lula since assuming power, and the primary themes in the foreign agenda, from new multilateral coalitions and the «rediscovery» of Africa to regional integration in South America and ties with the United States. *Key Words: International Relations, Foreign Policy, Luiz Inácio Lula da Silva, Brazil.*

### **Demetrio Boersner: Brazil: Liberating Vocation and Imperial Temptation** [3730]

Brazil is perceived in two ways within Latin America: the liberator and the imperialist. On the one hand, the country has driven a process of self signing regional emancipator, whilst on the other it shows characteristics of an emerging power with hegemonic ambitions. The article analyzes the historic evolution of Brazil, from its initial position of conservative empire to its current progressive role. At the same time, it shows symptoms of an alive imperialist temptation, found in the internal socio-economic dynamic, and indicates that other countries in the region

retain friendly policies regarding Brazil, but combined with other balancing connections. *Key Words: History, International Relations, Integration, Latin America, Brazil.*

**Luiz Carlos Bresser-Pereira: «New Developmentalism»: A Proposal for the Brazilian Economy [3731]**

Brazil has gained weight in the region and in the world, and autonomy in its foreign policy. However, economic advances are less clear and require some pondering. Although recently Brazil has reached high levels of growth, the GDP has been expanding at a slower pace than other developing countries, such as China and India, in the framework of a model that is highly dependent on foreign investments. The article proposes an alternative policy, a «new developmentalism», that defends a financially solid State with no fiscal deficit, but which doesn't believe, as in conventional orthodoxy, that the market is the solution to all problems. It is not about a theoretical model, but a political proposal aimed at giving sustainability to Brazil's growth. *Key Words: Economy, Growth, New Developmentalism, Brazil.*

**Jackson De Toni: Brazilian Multinationals: Option or Imposition? [3732]**

The internationalization of businesses is a global phenomenon, that has reached developing countries in recent years. In the case of Brazil, the internationalization of its businesses came about due to financial and trade liberalization, the deepening of

integration in Mercosur, the macroeconomic stabilisation produced by the *Plano Real*, and privatizations. After analyzing these causes, the article revises the challenges and obstacles which Brazilian businesses face overseas. *Key Words: Economy, Businesses, Internationalization, Brazil.*

**Luiz Eduardo Soares: Public Security in Contemporary Brazil [3733]**

Security is one of the greatest problems and one of the principal concerns of Brazilians. The murder rate remains high and is unequally distributed: those who most suffer violence are the poor, the blacks and those who live in *favelas*. The article analyzes this phenomenon and addresses the motives which impede an effective solution: the model of military police, the precarious institutional agreements, and the brutality of the public force. The conclusion is that, despite a few virtuous experiences, few advances have been made in recent years. *Key Words: Security, Violence, Police, Brazil.*

**Marcio Pochmann: A New Pattern of Social Change in Brazil [3734]**

Since 2004, Brazil started an hereto unseen stage of social change: in contrast to previous changes, the country managed to combine a rise in income with a lowering of inequality. The article assesses the new pattern of social change in Brazil and differences in terms of gender, age and State. And concludes that it is a result of a series of policies –plans for the transfer of income, rise in minimum wage, more presence of the State– which, for the first time,

has contributed to the improvement of distribution without affecting growth. *Key Words: Social Structure, Inequality, Change, State, Brazil.*

**Vicente Palermo: The Country of the Future, As Seen from Argentina** [3735]

How is Brazil seen from its closest neighbour? What images are projected? What is the perception about its future? From analysis of historical paths,

some expressions of political culture from both countries and a few significant texts, the article identifies some fundamental features of Brazil –the continuity of the State, the persistence of inequality, the supposed friendliness of the people– which help to understand the images of Brazil that prevail in Argentina, which, in turn, allow to better define the idea that Argentines themselves have about their country. *Key Words: Politics, History, Culture, Society, Argentina, Brazil.*

REVISTA BRASILEIRA  
DE CIÊNCIAS  
SOCIAIS  
RBCS

Outubro de 2010

São Paulo

Vol. 25 Nº 74

ARTÍCULOS: Lusotopia como ecumene, **João de Pina Cabral**. A globalização popular e o sistema mundial não-hegemônico, **Gustavo Lins Ribeiro**. As bases do Lulismo: a volta do personalismo, realinhamento ideológico ou não alinhamento?, **Lucio Renno**. A família do direito e a família no direito: a questão da legitimidade das relações sociais entre a lei e a justiça, **Alexandre Zarias**. Corpo e doença no trânsito de saberes, **Cynthia Andersen Sarti**. Aborto e células-tronco embrionárias na Campanha da Fraternidade: ciência e ética no ensino da Igreja, **Naara Luna**. Experiência social e crítica em André Gorz e Axel Honneth: experiência e teoria crítica, **Sílvio Cesar Camargo**. Representação, deliberação e estudos legislativos, **Marta Mendes da Rocha**. Governamentalidade e *anarqueologia* em Michel Foucault, **Nildo Avelino**. Sociedade e economia do «agronegócio» no Brasil, **Beatriz Heredia, Moacir Palmeira e Sérgio Pereira Leite**.  
RESENHAS.

Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS) é uma publicação quadrimestral da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), Av. Prof. Luciano Gualberto, 315 – 1º andar – Cidade Universitária – São Paulo SP. Tel.: (55 11) 3091.4664. E-mail: <anpocs@anpocs.org.br>. Site: <www.anpocs.org.br>.



**NUEVA SOCIEDAD | 227**

## La rebelión del coro

Movimientos sociales y democracia

COYUNTURA

Alcides Costa Vaz

Haroldo Dilla Alfonso

APORTES

Mauricio Uribe López

TEMA CENTRAL

Velia Cecilia Bobes

Marisa Revilla Blanco

Salvador Martí i Puig

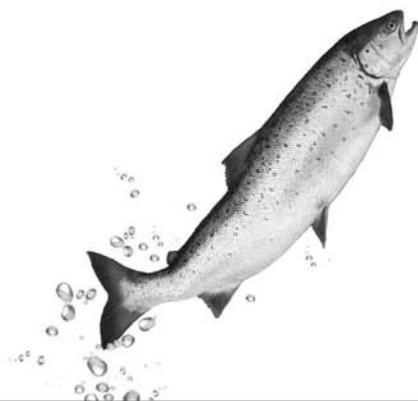
Franklin Ramírez Gallegos

Daniel Mato

Moirá Zuazo

Laura Loeza Reyes /

Mariana Pérez-Levesque



 **NUEVA SOCIEDAD | 228**

**Mare Nostrum**

América Latina y las economías  
del Pacífico

COYUNTURA

José Luis Rocha Gómez

Leonardo Vera

APORTES

Yanina Welp

TEMA CENTRAL

José Briceño Ruiz

José Luis León-Manríquez

Romer Cornejo / Abraham Navarro García

Sergio Cesarin

María Cristina Rosas

Hernando José Gómez Restrepo



 **NUEVA SOCIEDAD | 229**

**¿El huevo o la gallina?**  
Economía y política en América Latina

COYUNTURA

**Francisco Leal Buitrago**

**Michael Dauderstädt**

APORTES

**Mercedes Isabel Botto**

TEMA CENTRAL

**Alberto Acosta**

**Ludolfo Paramio**

**Nelly Arenas**

**Yann Basset**

**Federico Traversa**

**Tomás Palau Viladesau**



**NUEVA SOCIEDAD | 230**

**Literatura y dinero**  
Ensayo, ficción, poesía

COYUNTURA

Israel Covarrubias

Nicolás Comini

APORTES

Juan Pedro Sepúlveda /

Jorge Riquelme Rivera

TEMA CENTRAL

Gonzalo Garcés

Andrés Hoyos

Gabriela Alemán

Jeffrey Cedeño

Esteban Schmidt

Ksenija Bilbija

Iván Thays

Hernán Vanoli

Martín Brauer

Washington Cucurto

**Alemania:** F. Delbanco, Tel.: (49 4131) 2428-8, e-mail: <post@delbanco.de>.

**Argentina:** Distribuidores: Jorge Waldhuter, 14 de Julio 58, Buenos Aires, Tel./Fax: 6091.4786, e-mail: <jwalibros@ciudad.com.ar>. Librerías,

Buenos Aires: Librería Universitaria de Buenos Aires, Tucumán 1792.

**Bolivia:** en La Paz: Yachaywasi, Tel.: 2441.042, e-mail: <yachaywa@acelerate.com>, Fax: 244.2437.

**Colombia:** Librería Fondo de Cultura Económica, Calle 11 No. 5-60, Barrio La Candelaria, Bogotá, Colombia. Tel.: (571) 2832200, e-mail: <libreria@fce.com.co>.

**Costa Rica:** Librería Nueva Década, Tel.: (506) 225.8540, e-mail: <ndecada@ice.co.cr>.

**Ecuador:** LibriMundi, Tel.: (5932) 252.1606, 223.4791, e-mail: <librimu1@librimundi.com.ec>.

**España:** Marcial Pons-Librero, Tel.: (34 914) 304.3303, e-mail: <revistas@marcialpons.es>; Mundi-Prensa Libros, (34 914) 363.702.

**Guatemala:** F&G Libros de Guatemala, 31 avenida "C" 5-54, zona 7, Colonia Centro América, 01007 Guatemala, Tel.: (502) 2433 2361 (502) 5406 0909, e-mail: <informacion@fygeditores.com>.

**Japón:** Italia Shobo, Fax: 3234.6469; Spain Shobo Co., Ltd., Tel.: 84.1280, Fax: 84.1283, e-mail: <info@spainshobo.co.jp>.

**Nicaragua:** Instituto para el Desarrollo y la Democracia (Ipade), Km 9 1/2 carretera a Masaya, Tel.: 276.1774 (Ext. 8), Apartado Postal 2438, e-mail: <comunicacion@ipade.org.ni>.

**Perú:** El Virrey, Miguel Dasso 141, San Isidro, Lima, Tel.: 440.0004, e-mail: <libreria@elvirrey.com>.

**Puerto Rico:** en Río Piedras: Compañía Caribeña de Libros, Tel.: (1-787) 297.8670, e-mail: <cclibros@yahoo.com>.

Ventas y consultas por Internet:

<[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>

Distribución internacional a librerías:

<[distribucion@nuso.org](mailto:distribucion@nuso.org)>

#### PARA ASSINAR NUEVA SOCIEDAD

| ASSINATURA                | ANUAL            | BIENAL            |
|---------------------------|------------------|-------------------|
| <b>Inclui frete aéreo</b> | <b>6 números</b> | <b>12 números</b> |
| América Latina            | US\$ 70          | US\$ 121          |
| Resto do mundo            | US\$ 107         | US\$ 196          |
| Argentina                 | \$ 165           | \$ 330            |

#### > Formas de pagamento

1. Pagamento online: Entre em <<http://www.nuso.org/suscribe.php>>, onde encontrará um formulário para registrar seu pedido e efetuar o pagamento.

2. Pagamento com cartão de crédito via postal: Complete o cupom incluído na revista e o envie pelo correio a: Nueva Sociedad, Defensa 1111, 1º A, C1065AAU Buenos Aires, R. Argentina.

3. Pagamento com cheque: Envie um cheque com o valor correspondente em nome da **Fundación Foro Nueva Sociedad** ao seguinte endereço: Nueva Sociedad, Defensa 1111, 1º A, C1065AAU Buenos Aires, R. Argentina, acompanhado de dados do assinante (nome, endereço postal completo, telefone, correio eletrônico).

Para outras formas de pagamento e qualquer outra consulta, escreva a <[distribucion@nuso.org](mailto:distribucion@nuso.org)>.

## ¿EL HUEVO O LA GALLINA?

Economía y política  
en América Latina

## COYUNTURA

**Francisco Leal Buitrago.** Colombia:  
elecciones atípicas y perspectivas inciertas  
**Michael Dauderstädt.** Deudas  
de Estado y Estados con deuda.  
Crisis y crecimiento en Europa

## APORTES

**Mercedes Isabel Botto.** El G-20  
y la gobernanza global: ¿un cambio en  
la arquitectura o en los procedimientos?  
Una mirada desde América Latina

## TEMA CENTRAL

**Alberto Acosta.** Maldiciones que  
amenazan la democracia

**Ludolfo Paramio.** Economía  
y política de las clases  
medias en América Latina

**Nelly Arenas.** La Venezuela  
de Hugo Chávez: rentismo,  
populismo y democracia

**Yann Basset.** Las relaciones entre  
las esferas política y económica.  
¿Hacia el fin de los particularismos  
colombianos?

**Federico Traversa.** ¿Qué hacer  
con los sectores medios?  
Coaliciones sociales, bienestar y  
socialdemocracia en la periferia capitalista

**Tomás Palau Viladesau.** La política  
y su trasfondo. El poder real en Paraguay

## SUMMARIES

## LITERATURA Y DINERO

Ensayo, ficción, poesía

## COYUNTURA

**Israel Covarrubias.** El PRI como  
orilla de la democracia. Después  
de las elecciones de 2010 en México  
**Nicolás Comini.** El rol del Consejo  
de Defensa de la Unasur en los últimos  
conflictos regionales

## APORTES

**Juan Pedro Sepúlveda / Jorge Riquelme  
Rivera.** La reforma del Consejo de  
Seguridad: una mirada desde América Latina

## TEMA CENTRAL

**Gonzalo Garcés.** Una pasión gastada

**Andrés Hoyos.** Libro 2.0

**Gabriela Alemán.** Charadas

**Jeffrey Cedeño.** Literatura y mercado:  
algunas reflexiones desde América Latina

**Esteban Schmidt.** Love Estar System

**Ksenija Bilbija.** Borrón y cuento nuevo:  
las editoriales cartoneras latinoamericanas

**Iván Thays.** Me acuerdo

**Hernán Vanoli.** Sobre editoriales literarias  
y la reconfiguración de una cultura

**Martín Brauer.** La construcción del  
relato desde unos países naufragos.

García Márquez, centro del canon

**Washington Cucurto.** El Hombre Polar  
regresa a Stuttgart. Selección de poemas.

## SUMMARIES



[www.nuso.org](http://www.nuso.org)

## Especial em português

*Eduardo Szklarz* A ascensão do Brasil: os dois lados da realidade

*Monica Hirst / Maria Regina Soares de Lima / Leticia Pinheiro* A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios

*Demetrio Boersner* Brasil: vocação libertadora e tentação imperial

*Luiz Carlos Bresser-Pereira* Novo desenvolvimentismo: uma proposta para a economia do Brasil

*Jackson De Toni* Multinacionais brasileiras: opção ou imposição?

*Luiz Eduardo Soares* Segurança pública no Brasil contemporâneo

*Marcio Pochmann* Novo padrão de mudanças sociais no Brasil

*Vicente Palermo* O país do futuro, visto da Argentina



9 770251 355013