

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP**

ÁLVARO ALVES DE MOURA JUNIOR

**INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO NO BRASIL
(1990-2002): ASPECTOS SÓCIO POLÍTICOS**

DOUTORADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

**SÃO PAULO
2010**

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP**

ÁLVARO ALVES DE MOURA JUNIOR

**INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO NO BRASIL
(1990-2002): ASPECTOS SÓCIO POLÍTICOS**

DOUTORADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais - Área de Concentração Política - sob a orientação do Professor Doutor Paulo-Edgar de Almeida Resende.

**SÃO PAULO
2010**

Banca Examinadora

Dedico este trabalho à minha avó
Luzia Simonaio Garreta (*in memoriam*)

Agradecimentos

Gostaria de deixar registrado o meu agradecimento a todos que de alguma forma contribuíram para a execução deste trabalho, sobretudo aos Professores do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Católica de São Paulo com quem pude nutrir um relacionamento acadêmico bastante profícuo.

Quero agradecer em particular:

Ao meu orientador Professor Orientador Dr. Paulo-Edgar de Almeida Resende;

Ao Prof. Dr. Lucio Flavio de Almeida, que durante as aulas de Seminário de Pesquisa contribuiu com suas sugestões e críticas bastante pertinentes;

Ao Prof. Dr. Joaquim Carlos Racy e ao Prof. Dr. Alexandre de Freitas Barbosa, pelas inúmeras contribuições na banca de qualificação;

Ao Prof. Dr. José Caio Racy, que pacientemente leu e revisou várias vezes o trabalho;

À Prof. Dra. Roberta Muramatsu, pela sua precisa colaboração;

Aos colegas e amigos da Universidade Presbiteriana Mackenzie, que de alguma forma também participaram e contribuíram para que eu pudesse chegar ao fim de mais essa etapa.

Aos amigos e amigas de sempre Marcelo dos Anjos Teixeira, Paulo Rogério Scarano, Débora Breseghelo, João Luiz Aguiar, Alceu Camargo, Sillas de Souza César, Fabio Pereira, André Castilho, Lauro Gonzalez, entre outros.

Aos meus sogros Marilda e Francisco; cunhados Jéssica, Michel e Josi; os pequenos Beatriz e João Victor; e, ao Sr. Geraldo

Às minhas irmãs Ana Cristina e Andréia, aos meus cunhados Luiz e Vagner, e aos meus sobrinhos Letícia, Erich e Giulia.

E, Por fim, de maneira muito especial, ao meu pai Álvaro Alves de Moura (*in memorian*); à minha mãe Luzia Mariza Garreta de Moura, a quem tudo devo; e, à minha esposa Carolina Marchiori Bezerra, que me acompanhou e compartilhou dessa árdua tarefa.

Sem dúvida, devo estar esquecendo alguém, pois a pressão (prazos e burocracias) não nos deixa pensar com tranquilidade nestes momentos, mas com certeza estarão registrados na consciência que sempre nos acompanha.

RESUMO

Esta tese tem como objetivo analisar o impacto do processo de liberalização econômica no Brasil entre os anos de 1990 e 2002, enfatizando os fluxos de Investimento Estrangeiro Direto (IED), que no período em questão representou uma das principais evidências do novo modo de inserção internacional do país, que se baseou na internalização da agenda política e econômica da globalização. Tal perspectiva estará baseada na categoria de imperialismo capitalista (HARVEY, 2005), que pressupõe um complexo arranjo entre a política do Estado e do império e o processo de acumulação de capital. Para tanto, basear-se-á numa revisão bibliográfica acerca do debate teórico da globalização, e o seu impacto sobre o sistema internacional, de tal modo que se possa empreender uma análise de como o Brasil se insere nesse contexto. Além disso, o presente trabalho também contará com uma ampla análise explanatória, envolvendo os fluxos de comércio e financeiro internacionais e do Brasil. Como resultado dessa nova fase da sociedade brasileira, considera-se que a adoção dos princípios liberalizantes, especificamente no que tange à internacionalização da produção, além de ter afetado negativamente a renda e o emprego, também tem viabilizado um fluxo de renda reversa (lucros, dividendos, royalties, juros intercompanhias) incompatível com a capacidade exportadora dos setores envolvidos, fato que não apenas ressoa sobre as contas externas, mas também pode afetar parte da autonomia política do país.

Palavras chave: Investimento Estrangeiro Direto, Globalização, Sistema Internacional, Neoliberalismo, Brasil.

ABSTRACT

This thesis aims to analyze the impact of the Brazilian economic liberalization process between 1990 and 2002. It focuses on an account of the flows of foreign direct investment (henceforth: FDI) in the period under scrutiny. Its departure point is the view that the foregoing process offers evidence for a new mode of foreign insertion grounded on the political and economic agenda of globalization. More precisely, it advances a perspective built on the conceptual category of capitalist imperialism (HARVEY, 2005) that presupposes a complex arrangement between the State polity, the Empire and the capital accumulation process. In order to undertake the proposed task, it draws on a survey of the theoretical debate over globalization and its impact on the international system. The purpose is to contribute to an improved understanding of how Brazil is positioned within the context. Furthermore, the current work develops a broad explanatory analysis involving foreign as well as Brazilian trade and financial flows. As a result of such new stage of the Brazilian society, it argues for the idea that the adoption of liberalization principles (specifically with regard to internationalization of production) had not only affected negatively the income and employment but enables a reversed income flow (profits, dividends, royalties, intercompany interest) incompatible with the export capabilities of the involved sectors, which in turn might be conducive to challenges to external accounts and eventually hurt political autonomy of the nation.

Keywords: Foreign Direct Investment, Globalization, The International System, Neoliberalism, Brazil.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
1. GLOBALIZAÇÃO: UMA ANÁLISE A PARTIR DO DEBATE SOBRE O SISTEMA INTERNACIONAL	14
1.1. O Debate Acerca do Funcionamento do Sistema Internacional.....	15
1.2. O Debate sobre a Globalização: Globalistas, Céticos e Transformacionistas	40
1.2.1. A Perspectiva Globalista	43
1.2.1.1. Os Globalistas Liberais.....	44
1.2.1.2. Os Globalistas Críticos	49
1.2.2. Os Céticos e a Refutação da Globalização como um Processo Verdadeiramente Universal.....	52
1.2.2.1. Os Realistas e os Neo-realistas.....	52
1.2.2.2. A Corrente Cética de Base Marxista	56
1.2.3. A Perspectiva Transformacionista.....	63
1.3. A Disseminação dos Princípios da Globalização: a Atuação Estatal e dos Organismos Internacionais e a Construção do Consentimento.....	69
1.3.1. A Construção do Consentimento.....	70
1.3.2. A Atuação dos Organismos Internacionais	75
2. A GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA: OS FLUXOS INTERNACIONAIS DE COMÉRCIO E FINANCEIROS	93
2.1. Comércio Internacional e da Atuação da OMC.....	94
2.2. Globalização Financeira	105
2.3. Teorias de IED.....	112
2.3.1. A Abordagem Marxista da Internacionalização do Capital.....	112
2.3.2. A Abordagem HKC	115
2.4. Os Aspectos Políticos e Sociais Envolvendo as Decisões de IED	120
2.5. Sistema Multilateral de Investimentos – Breve Histórico.....	131
2.6. IED: uma Comparação entre os Países Desenvolvidos e em Desenvolvimento	136
3. O BRASIL GLOBALIZADO	159
3.1. O PSI e a Inserção Internacional do Brasil entre os anos 30 e 80: uma breve retrospectiva	160
3.1.1. Os Surtos de Desenvolvimento Industrial	160
3.1.2. A Conclusão da Primeira Fase do PSI e o Aprofundamento das Relações com as Empresas Multinacionais Estrangeiras.....	169
3.1.3. O Interregno Jânio-Jango e o Ensaio de uma Política Externa Independente	174
3.1.4. O Regime Militar e o Aprofundamento do Modelo Desenvolvimentista	178
3.2. O Esgotamento do PSI e a Opção pelo Modelo de Desenvolvimento Baseado na Globalização	200
3.2.1. O Governo Sarney: o Ensaio da Abertura Econômica	200
3.2.2. O Governo Collor e a Intensificação da Abertura	209
3.2.2.1. A Política Externa do Governo Collor	217
3.3. Os Governos Itamar e Fernando Henrique: a Efetivação do Processo de Abertura e de Inserção à Globalização.....	220
3.3.1. O Governo Itamar, o Plano Real e a Eleição de Fernando Henrique	221
3.3.2. O Governo Neoliberal de Fernando Henrique.....	223
3.3.2.1. A Abertura Comercial	228
3.3.2.2. A Abertura Financeira	235
3.3.2.3. A Política Externa do governo FHC.....	240
3.4. Investimento Estrangeiro Direto no Brasil	251

3.4.1. O Período Pré-Abertura: uma Breve Retrospectiva	252
3.4.2. IED a Partir dos Anos 90	259
3.5. Uma Síntese dos Principais Resultados Sócio-Econômicos da Abertura	277
CONCLUSÃO	283
BIBLIOGRAFIA	292

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Transações Correntes dos Estados Unidos da América (em US\$ milhões – valores correntes).....	37
Figura 2 - Rendas Recebidas pelos Estados Unidos da América (em US\$ milhões – valores correntes).....	38
Figura 3 Variação da renda <i>per capita</i> (média anual em %).....	88
Figura 4 – PIB (part. % países desenvolvidos, em desenvolvimento e em transição).....	91
Figura 5 – PIB <i>per capita</i> (em US\$ milhões – valores correntes).....	92
Figura 6 – Índice de Exportações e Importações Mundiais (1950-1960 = 100).....	95
Figura 7 – PIB e Exportações (var. %).....	96
Figura 8 – Exportações Mundiais de Bens e Serviços em relação ao PIB (em %).....	97
Figura 9 – Fluxo financeiro: IED e Portifólio.....	105
Figura 10 - Taxa média de crescimento dos fluxos de IED, Investimento em Portfólio e do Comércio Internacional (em %).....	107
Figura 11 – Proporção IED/Investimentos em portfólio (em %).....	110
Figura 12 - Fluxo de IED – País de origem (em US\$ milhões - valores correntes).....	111
Figura 13 – Fusões e Aquisições/IED (em %).....	124
Figura 14 – Estoque de IED (países receptores) – em %.....	126
Figura 15 – Estoque de IED dos Países em desenvolvimento – part. %.....	127
Figura 16 – IED – Estoque – países de origem (part. % do total).....	138
Figura 17 - Fluxo de IED - Países receptores (maiores) - part. % do total.....	141
Figura 18 – Relação IED x Renda per capita.....	143
Figura 19 – Estoque de IED por setor de atividade econômica – 1990.....	144
Figura 20 – Estoque de IED por setor de atividade econômica – 2002.....	145
Figura 21 – Proporção Privatizações/IED – países selecionados – 1988/2002.....	150
Figura 22 - Exportações brasileiras – 1960 até 1970.....	178
Figura 23 – Crescimento Econômico (var. % do PIB real) e Inflação (IPC-RJ).....	179
Figura 24 – Conta Capital (Brasil) – em US\$ milhões.....	181
Figura 25 - Empréstimos e financiamentos Externos - Longo Prazo e Curto Prazo (em US\$ milhões).....	193
Figura 26 – Dívida Externa Brasileira, 1971-1990.....	195
Figura 27 - Inflação e Crescimento Econômico nos Anos 70 e 80 no Brasil.....	196
Figura 28 – Exportações, Importações e Taxa de Abertura – anos 80.....	203
Figura 29 – IED (em US\$ milhões) e Proporção Reinvestimentos de IED e Fluxo de IED (em %) – 1980/1989.....	205
Figura 30 – Dívida externa total e Reservas internacionais do Brasil - em US\$ bilhões.....	206
Figura 31 – Inflação (IPCA) e Crescimento Econômico (var. % do PIB).....	211
Figura 32 – Exportações e Importações brasileiras de mercadorias – 1980/1992 (em US\$ milhões).....	214
Figura 33 – Investimento Estrangeiro em Carteira e IED – Brasil - Anos 80 até 1994 (em US\$ bilhões).....	216
Figura 34 – Importações brasileiras: variação real (em %), em relação ao PIB (em %) e em US\$ milhões.....	231
Figura 35 – Exportações brasileiras: variação real (em %), em relação ao PIB (em %) e em US\$ milhões – 1991/2002.....	233
Figura 36 – Conta financeira, IED e Investimento estrangeiro em carteira 1990-2002 (em US\$ milhões).....	237
Figura 37 – Fluxo de IED 1950/1985 (em US\$ milhões).....	255
Figura 38 - Fluxo de IED por país de origem – 1950/1985 (em %).....	256

Figura 39 – Estoque de IED por setor – 1985 (em %)	257
Figura 40 – Fluxo de IED – 1970/2002 (em US\$ milhões e part. % no fluxo global).....	260
Figura 41 – Crescimento econômico brasileiro (var. % anual) e Formação Bruta de Capita Fixo em relação ao PIB (em %) – 80/2002	261
Figura 42 – Coeficiente de penetração – setores selecionados 1991/2002 (em %).....	267
Figura 43 - Coeficiente de Penetração das Importações Industriais no Valor Adicionado Industrial - 1990-2000 (em %)	268
Figura 44 – Coeficiente de abertura – setores selecionados – 1991/2002 (em %).....	269
Figura 45 – Rendas de IED e Royalties e licenças - despesas - 1994/2007 (em US\$ milhões)	274
Figura 46 - Participação no valor adicionado bruto a preços básicos 1990 e 2002 (em %)...	278
Figura 47 – Indicadores de renda selecionados para o Brasil – anos de 1960, 1980 e 2000..	282

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Principais Países Importadores e Exportadores de Mercadorias (part. %).....	98
Tabela 2 – Principais Países Exportadores e Importadores de Serviços (part.%).....	99
Tabela 3 - Exportações de Bens de Alta Tecnologia (part. nas exportações totais – em %)..	100
Tabela 4 – Exportação de bens primários e manufaturados – Blocos regionais (part. nas exportações totais – em %) - 2002	102
Tabela 5 – Investimentos em Portfólio/ativos – por países (part. %).....	109
Tabela 6 – Investimentos em Portfólio/passivos – por países (part. %).....	109
Tabela 7 – Estoque de IED em 2002 – países de origem (part. % do total).....	139
Tabela 8 - Fluxo de IED (países de origem) – média part. %	140
Tabela 9 - Estoque de IED em 2002 – países receptores (part. % do total)	142
Tabela 10 – Estoque de IED por setores de atividade e grupos de países - 1990.....	146
Tabela 11 – Estoque de IED por setores de atividade e grupos de países – 2002.....	147
Tabela 12 - Matriz de correlação IED x diversas variáveis - Países selecionados - 1980-2002	148
Tabela 13 - Investimento Estrangeiro Direto no Brasil - país de origem (em US\$ e part. %)177	
Tabela 14 – Indicadores Selecionados da Economia Mundial – (% a.a.)	186
Tabela 15 – Crescimento econômico, Inflação, Taxa de Investimento e Déficit público.....	201
Tabela 16 - Tarifa Nominal de Importação Brasileira 1985/1989 (%).....	202
Tabela 17 – Importações de Bens de Consumo Duráveis, de Bens de Consumo Não Duráveis, de Bens Intermediários e de Bens de Capital – período 1980-84 e 1985-89 (part.% do total importado)	203
Tabela 18 - Tarifa Nominal de Importação Brasileira 1990/1992 (%).....	214
Tabela 19 - Evolução da Liberalização Tarifária no Brasil – 1990-2002 (em %).....	229
Tabela 20 – Pauta de importações brasileira - anos 70 até 2002 (part. %).....	230
Tabela 21 – Importações brasileira por país de origem – 1993/2002 (part. %)	232
Tabela 22 – Pauta de Exportações Brasileira – 1990-2002 (part. %).....	234
Tabela 23 – Destino das exportações Brasileira – anos 70/2002 (part. %)	235
Tabela 24 – Balanço de Pagamentos do Brasil - 1990/2002 (em US\$ milhões).....	238
Tabela 25 - Resultado das Privatizações por Investidor 1995-2002 (em US\$ milhões e part. %)	239
Tabela 26 – Privatização por setores (em US\$ milhões e part. % no total)	240
Tabela 27 – Rendas de IED - 1947/1989 (em US\$ milhões)	258

Tabela 28 – Estoque de IED por país de origem – 1989-1995-2002 (em US\$ milhões e part.%)	262
Tabela 29 – Estoque e fluxos de IED no setor Agropecuário e de extração mineral – Estoques 1995 e 2000 – Fluxos 1996/2002 (em US\$ milhões e part. %).....	264
Tabela 30 - Retorno de IED por setor – Brasil – 2001 e 2007 (em US\$ milhões e part. %)..	265
Tabela 31 – Estoque e fluxos de IED na Indústria (em US\$ milhões e part. %).....	266
Tabela 32 – Estoque e fluxos de IED no setor de serviços – estoques 1995 e 200 – fluxos 1996/2002 (em US\$ milhões e part. %)	272
Tabela 33 - Exportação por atividade de serviço em relação ao total de serviços - anos 80 até 2002 (em %)	273
Tabela 34 - Investimentos em P&D em relação ao PIB - países selecionados - em %.....	275
Tabela 35 - Decomposição setorial da variação do pessoal ocupado na economia brasileira – 1990/2001. (n. de pessoas)	281

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Correntes Globalista, Cética e Transformacionalista	64
--	----

INTRODUÇÃO

A presente tese tem como objetivo analisar o impacto do processo de abertura econômica no Brasil entre os anos de 1990 e 2002, o que implica compreender o recente modelo de inserção internacional adotado pelo país a partir do governo Fernando Collor de Melo. Tal intento enfatizará, para tanto, os influxos de Investimento Estrangeiro Direto (IED), uma vez que se considera que esses capitais representam um dos principais núdulos do atual estágio da globalização; expressam o movimento de concentração do capital internacional; e, têm propiciado uma ampla reestruturação da atividade produtiva brasileira, fatos que ressoam sobre os aspectos econômicos, políticos e sociais.

Para tanto, buscar-se-á, por meio do aprofundamento das discussões envolvendo o funcionamento do sistema internacional, fundamentar os argumentos que permitirão concluir que predomina um conjunto de políticas intervencionistas em prol do capital internacional, que estão sendo determinadas pelos Estados mais fortes, e que têm gerado um conjunto de relações interdependentes e complexas, as quais têm interligado, de forma diferenciada, um conjunto de países em desenvolvimento a partir dos fluxos de IED, do qual o Brasil é parte integrante.

Tal avaliação estará sustentada na categoria de imperialismo capitalista, desenvolvida por Harvey (2005), que pressupõe uma composição entre a política do Estado e do império e o processo de acumulação de capital, que no atual contexto torna a atuação dos Estados, em defesa dos interesses capitalistas, uma tarefa cada vez mais intrincada, mas que ainda se apóia na lógica de que todo o seu aparato institucional continua sendo disponibilizado para garantir o aumento da composição orgânica do capital.

Ademais, tem-se que o atual estágio da globalização econômica reflete a manifestação de um regime de acumulação caracterizado por uma dominação financeira (CHESNAIS, 1997), ou seja, está em movimento um regime baseado num processo de acumulação do capital portador de juros e do capital dinheiro.

A origem desse capital decorre de uma perspectiva marxiana sobre o movimento do capital, que está intrínseco ao padrão do capitalismo histórico, em que momentos de expansão material $D \rightarrow M$ são seguidos por fases de expansão financeira $M \rightarrow D'$, o que reproduz a seguinte lógica: no estágios $D \rightarrow M$ o capital monetário financia a atividade produtiva, enquanto que nos estágios $M \rightarrow D'$ o capital monetário se emancipa da atividade produtiva e se emprega no circuito $D \rightarrow D'$, que se refere exatamente ao capital portador de juros e de dinheiro, de tal modo que a atividade produtiva se torna sujeita às determinações deste último.

Assim sendo, considera-se que o regime de dominação financeira é condizente com o último circuito acima, que por sua vez tem sido responsável pelo acrescentamento das relações econômicas ao efetivar não apenas a ampliação das relações de comércio, mas, sobretudo, das transações financeiras em nível internacional, com destaque para os fluxos de IED.

Em função dessa perspectiva, tem-se que a globalização econômica tem no seu braço financeiro o meio pelo qual se efetiva um processo de valorização do capital, que apesar de ocorrer via mercado, é fruto de um conjunto de políticas adotadas pelos Estados envolvidos, uma vez que o mercado financeiro internacional não tem se desenvolvido de maneira espontânea, mas a partir das decisões estatais, o que expressa o funcionamento de um sistema condizente com a categoria de imperialismo capitalista.

É em meio a essa perspectiva que se parte do pressuposto de que o Brasil aderiu à globalização de maneira profunda a partir de 1990, uma vez que foi a partir de então que, entre outras coisas, intensificou a internacionalização de sua atividade produtiva, fato que tem sido responsável por uma ampla reorganização das suas relações sociais de produção, bem como tem contribuído para as empresas multinacionais estrangeiras possam dar vazão a um processo de acumulação via espoliação (HARVEY, 2005).

Vale destacar que o período analisado contou, em boa medida, com um amplo programa de desestatização, principalmente durante o governo Fernando Henrique Cardoso, que viabilizou a aquisição, por parte de empresas multinacionais estrangeiras, de inúmeras empresas públicas, sobretudo no setor de serviços. Essa particularidade também chama a atenção, pois apesar de atender aos princípios liberalizantes do Consenso de Washington, permitiu ao Estado brasileiro atuar de maneira estratégica junto ao sistema financeiro internacional, num contexto de intensa concorrência por esses capitais.

Na prática, considera-se que a adesão de um país em desenvolvimento aos preceitos neoliberais ocorre não apenas em função da interferência direta e indireta (via organismos multilaterais ou das grandes potências), mas também conta com a construção de um consentimento interno, que tem afetado as decisões políticas e integrado esses países de maneira profunda à globalização.

Todo esse contexto exprime, entre outras coisas, que as atuais condições do sistema internacional indicam que o fim do sistema bipolar e o crescimento das relações de comércio e financeiras deram início a uma nova fase das relações internacionais, que apesar das proposições em contrário ainda se sustentam na atuação do Estado, sobretudo dos países centrais, compondo um ordenamento em que os Estados Unidos desempenham um papel

hegemônico, porém a partir de um conjunto de relações políticas e econômicas que torna tal posição diferenciada, dado o seu grau de complexidade e interdependência, fato que, em boa medida, decorre das atividades produtivas internacionalmente interligadas das empresas multinacionais.

Para realizar o debate sobre os impactos da globalização sobre o sistema internacional, que por sua vez ressoam sobre as recentes opções políticas e econômicas do Brasil, a presente tese partirá da matriz teórica desenvolvida por Gilpin (2002), que está calcada em três perspectivas: a liberal, a nacionalista, e a marxista.

A opção por essa perspectiva permite relacionar questões que estão inseridas tanto no campo da Ciência Política como das Ciências Econômicas, bem como simplificar a análise da realidade um tanto quanto complexa das relações internacionais.

Como se sabe, boa parte das posições que defendem a disseminação dos princípios globalizantes está baseada no liberalismo econômico, que tem em Adam Smith e David Ricardo os seus precursores. Tal perspectiva presume que, pelo menos do ponto de vista ideal, política e economia ocupam esferas separadas. E, mais do que isso, sempre almejando a eficiência, a soberania do consumidor e o aumento do bem estar econômico, os mercados devem funcionar livres da interferência política.

Neste sentido, Smith (1999) buscou se apoiar nos princípios fundamentais que norteiam o sentido humano; nas suas relações com os objetivos individuais; e, nas conseqüentes vantagens sociais da liberdade plena. Sendo que tais proposições são consideradas uma reafirmação da concepção do liberalismo burguês de Locke (2005), que relaciona a influência da liberdade natural ao grau de riqueza dos indivíduos e da sociedade, fatores considerados determinantes à existência de uma sociedade verdadeiramente harmônica.

Ademais, as suposições acerca do comportamento individual no pensamento liberal estão fundamentadas tanto no estado natural *lockeano* quanto na crença de que os atos humanos estão sempre impregnados de virtudes (HUME, 1999)¹.

Partindo dessas premissas, os arcabouços teóricos desenvolvidos a partir de uma perspectiva liberal, sobretudo os mais recentes, buscam enfatizar o papel das trocas e a importância da eficiência alocativa dos fatores de produção, e consideram os aspectos

¹ Baseado nisso, Napoleoni considera que nasce com Smith “[...] verdadeiro fundamento da sociedade civil e, portanto, como o princípio da própria existência da realidade do Estado, na qual é essencialmente exigida a garantia das condições que são necessárias ao exercício ordenado da produção, da troca e do consumo” (1895, p. 47).

distributivos decorrentes desse processo uma “mera” consequência, motivo pelo qual se tornam alvos de severas críticas.

É principalmente neste ponto que as perspectivas contrárias às proposições liberais centram suas principais críticas, pois as consideram injustas do ponto de vista da repartição dos resultados da plena liberdade econômica, dado que os ganhos relativos diferem de país para país, o que proporciona uma distribuição desigual da riqueza e das vantagens comparativas adquiridas pelas nações.

As perspectivas nacionalistas (acampadas pelas proposições teóricas do mercantilismo, do estatismo, do protecionismo, da escola histórica alemã e do neoprotecionismo) se enquadram nesta posição crítica, e defendem que as atividades econômicas devem se subordinar à meta da construção e de fortalecimento do Estado.

Em função disso, o Estado, a segurança nacional e o poder militar passam a ditar as relações e o funcionamento do sistema internacional, bem como as questões econômicas levam às disputas entre os Estados nacionais, motivo pelo qual o fortalecimento da atividade industrial é considerado o ponto central (para os nacionalistas), uma vez que representa uma condição *sine qua non* para o desenvolvimento econômico; a autonomia política ocasionada pela auto-suficiência econômica; e, o poderio militar fundamental para atender às questões da segurança nacional.

O marxismo também deve ser classificado como um conjunto de proposições que influencia grande parte das críticas às atuais condições do sistema internacional, que estão sendo formatadas a partir da globalização. Essa perspectiva não só denuncia as incongruências das conjecturas liberais, mas também contribui para refutar as proposições de cunho nacionalistas, uma vez que parte do pressuposto de que estas estão baseadas no desenvolvimento do Estado, cuja função sustenta e amplia as contradições do modo de produção tipicamente capitalista.

Cabe destacar, no que tange à abordagem marxista, que parte das obras de Marx, com destaque para o Manifesto Comunista, é considerada uma antevisão concisa e meticulosa da globalização. Segundo Hobsbawm (2000), o que Marx descreve em sua obra não representava as condições do capitalismo do seu tempo, mas daquele que ainda estava por vir, uma vez que o grau de internacionalização do capital descrito pelo autor em meados do XIX ainda era incipiente.

Vale lembrar que para Marx (2003) a sociedade moderna burguesa não só trouxe alterações significativas nas relações de classes, mas também deu início a um processo de aniquilamento das indústrias nacionais, que passaram a ser substituídas por novas indústrias,

cujo padrão de operação tornou-se uma questão de sobrevivência para as chamadas nações civilizadas. Esse modo de produção passou a operar suas atividades a partir da alocação dos fatores de produção, cuja origem não mais era oriunda exclusivamente de relações comerciais internas de uma nação, mas incluía a aquisição de matérias-primas importadas.

Por sua vez, o debate contemporâneo no campo da economia política internacional pode ser dividido em três ramos, que de certa forma se sustentam em muitas das premissas desenvolvidas nas perspectivas apontadas anteriormente. São eles: a teoria da economia dual; a teoria do sistema mundial moderno; e, a teoria da estabilidade hegemônica.

A teoria da economia dual tem no liberalismo econômico a sua referência, de tal modo que a defesa tanto dos preceitos teóricos derivados dessa vertente de pensamento quanto das proposições normativas acerca da globalização são sua referência central. Em função disso, está contida nessa teoria a suposição de que somente a partir das relações de mercado os setores denominados tradicionais, cuja atividade produtiva é ineficiente e focada apenas na auto-suficiência local, podem se transformar em setores modernos, eficientes e internacionalmente integrados.

Assim sendo, a integração econômica deve ser considerada o principal caminho para o desenvolvimento de uma nação, uma vez que somente a partir dela os setores tradicionais se tornam modernos, contribuindo para o progresso nas esferas econômica, política e social.

Tais preceitos fazem parte dos atuais receituários neoliberais, que entre outras coisas têm influenciado os países com menor grau de desenvolvimento, e particularmente o Brasil, sobretudo no que tange a abertura e a desregulamentação econômica.

A abordagem sistêmica (SSM), assim como as demais, busca empreender avaliações de como a globalização tem afetado o sistema internacional, ou como diz Ianni (1995), procura descrever a história moderna e contemporânea.

Ao longo do tempo, as proposições abordadas pela SSM têm se identificado com diferentes determinações, tais como os sistemas coloniais, imperialistas, geoeconômicos e geopolíticos, e cujo cenário deve ser contextualizado sempre a partir da formação e da expansão dos mercados, da atividade industrial, da urbanização e da ocidentalização, fato que envolve as nações, as nacionalidades, as diferentes culturas e as distintas civilizações.

Os adeptos da teoria sistêmica têm como principal tarefa a apreciação da origem, da composição e do funcionamento desses sistemas. Para tanto, partem da concepção marxista da realidade social baseada na primazia da economia sobre a política.

A SSM está baseada na tese marxista de que tanto o Estado (proposto pelos ideais nacionalistas) quanto o sistema de mercado (proposto pelos liberais) são “meras” expressões

das forças econômica e social que permeiam uma sociedade capitalista. Apesar da tese central da SSM se sustentar no materialismo histórico, considera-se que parte dos autores “sistêmicos” se distancia do marxismo clássico².

Por fim, a teoria da estabilidade hegemônica, originalmente desenvolvida por Kindleberger (1974), parte da premissa básica de que uma economia mundial baseada nos princípios do liberalismo econômico requer a predominância de uma potência hegemônica, para garantir a reprodução da própria globalização.

Neste sentido, para os adeptos dessa perspectiva a hegemonia de uma potência requer, para se efetivar, o domínio de recursos materiais que lhe possibilite manter o controle dos mercados e das vantagens competitivas na produção de bens de elevado valor agregado, além de garantir um poderio militar para exercer a função de proteção da economia política internacional. Ademais, o poder hegemônico requer o estabelecimento e a manutenção de determinadas normas essenciais à ordem econômica liberal, de tal modo que o seu declínio representaria o enfraquecimento dessa ordem, o que resultaria no comprometimento do seu pleno desenvolvimento.

Essas teorias, por sua vez, fomentam boa parte do debate acerca da globalização, que segundo Martell (2007) também pode ser dividido em três perspectivas: globalistas, céticos e transformacionistas.

Em cada uma dessas proposições é possível se encontrar distintos matizes teóricos, os quais são utilizados tanto para evidenciar as possíveis vantagens da globalização em todos os seus formatos (econômico, social, político, cultural etc.) quanto para denunciar a tendência de ampliação das desigualdades geradas pela adoção dos princípios liberais próprios da globalização econômica adotados pelos países não desenvolvidos.

Sustentados nessas duas proposições, os globalistas assumem a existência de um processo de formato global atuando de forma efetiva sobre o sistema internacional, enquanto entre os céticos predomina a idéia de que de que o atual estágio do sistema econômico internacional pouco difere de outros momentos da história, seja porque já se registrou movimentos semelhantes de capital e de mercadoria em outros momentos, seja porque não existe um evento que possa ser considerado verdadeiramente universal, de tal forma que as recentes condições do sistema econômico internacional apenas servem para viabilizar o processo de acumulação de capital.

² Segundo Gilpin, [...] o marxismo tradicional focaliza a estrutura e a luta de classes interna, enquanto a teoria do SMM fala de uma hierarquia internacional e de uma luta entre os Estados e as classes econômicas. [...] Ademais, [...] a análise aborda o capitalismo como um fenômeno global, no entanto, enquanto o (GILPIN, 2002, p. 88-89).

Ainda dentro da perspectiva cética, existem aqueles que se apóiam na hipótese de que o sistema internacional é anárquico, motivo pelo qual enfatizam o papel do Estado como central nessa arquitetura, o que contradiz as posições globalistas, que tendem a apontar para o esvaziamento desse papel nas relações internacionais.

Por fim, buscando reavaliar algumas das proposições céticas, e aprofundar as críticas aos chamados hiperglobalistas, o transformacionalismo apresenta uma visão alternativa sobre o debate, enfatizando que apesar dos precedentes históricos de abertura comercial e financeira, e da relativa centralidade desse processo em um reduzido número de países desenvolvidos, o atual estágio do sistema internacional é diferenciado, pois, entre outras coisas, tem contado com a participação de um grupo de países não desenvolvidos – com destaque para a China e especificamente o Brasil – de uma maneira qualitativamente diferenciada, expressando as novas condições em que as relações internacionais estão baseadas.

Para realizar tal estudo, a presente tese basear-se-á numa revisão bibliográfica que permitirá trazer à tona parte desse debate sobre a globalização, bem como o seu impacto sobre o sistema internacional, com o intuito de se construir os argumentos teóricos que sustentarão a análise da inserção do Brasil a esse processo.

Também serão analisadas, de forma breve, as relações econômicas e políticas do país que formataram o seu modelo de desenvolvimento e a sua estrutura econômica até o final da década de 80, para que em seguida possam ser feitas as devidas ponderações sobre o processo de abertura econômica adotado a partir da década de 90, bem como alguns de seus possíveis resultados.

Além disso, o trabalho também se apoiará, do ponto de vista metodológico, numa ampla análise explanatória, que permitirá avaliar os fluxos internacionais de comércio e financeiros, bem como analisar as novas condições que passam a vigor no Brasil a partir do ano de 1990. Para tanto, serão utilizadas as principais bases de dados oficiais (internacionais e nacionais), além de trabalhos e pesquisas que tratam do tema.

Quanto à organização do trabalho, o mesmo estará dividido em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais.

No primeiro, buscar-se-á abordar o debate acerca do funcionamento do sistema internacional, bem como as discussões que tratam de avaliar os impactos da globalização sobre esse sistema.

Em seguida, partindo dos argumentos desenvolvidos ao longo dessa primeira parte, desenvolver-se-á um debate acerca da globalização, que trará à tona as discussões que

envolvem os resultados do recente processo de acrescentamento das relações econômicas capitaneado pelas grandes potências, com ênfase para as atividades desenvolvidas nos mercados de capitais internacionais por meio dos fluxos de Investimento Estrangeiro Direto. Além disso, tratar-se-á tanto das teorias econômicas que buscam compreender o comportamento desses capitais, quanto das questões políticas que apontam para uma atuação estatal que por um lado opera em meio a um amplo processo de concorrência internacional para acolher IED e, por outro, tem buscado criar um conjunto de sistemas multilaterais de investimentos.

Por fim, o terceiro capítulo, visando às conclusões do trabalho, basear-se-á nas considerações acerca de algumas das interpretações teóricas sobre o funcionamento do sistema internacional, para analisar as condições econômicas e políticas em que se deram o recente modo de inserção internacional do Brasil, tendo como foco central, para tanto, os fluxos de Investimento Estrangeiro Direto. Antes de adentrar nessas questões específicas, este último capítulo fará uma retrospectiva do modelo de desenvolvimento e de inserção internacional que vigorou entre os anos 30 e 80, de tal modo que se possa compreender algumas das principais mudanças oriundas das recentes opções políticas adotadas durante os governos Fernando Collor de Melo, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso.

1. GLOBALIZAÇÃO: UMA ANÁLISE A PARTIR DO DEBATE SOBRE O SISTEMA INTERNACIONAL

Para compreender como se dá o recente processo de inserção internacional do Brasil, se fará, inicialmente, uma avaliação das discussões acerca do funcionamento do sistema internacional. Para tanto, também se faz previdente assumir, de antemão, algumas premissas *a priori* que sustentarão as argumentações desenvolvidas ao longo do trabalho.

Neste sentido, se partirá do pressuposto de que predomina, no sistema internacional, um conjunto de políticas intervencionistas em prol do capital internacional, cuja condição está sendo imposta por um conjunto de Estados fortes, mas que tem num Estado específico o exercício do poder hegemônico sobre o mundo, apesar das complexas relações que envolvem as demais potências, bem como as condições de interdependência econômica que envolve, inclusive, alguns países não desenvolvidos.

Assim sendo, também se buscará trazer à tona algumas evidências que corroboram o fato de que os Estados ainda figuram como um dos principais atores do cenário internacional, sobretudo os das grandes potências; bem como os Estados Unidos ainda capitaneiam os interesses desse grupo de países, a partir da manutenção de sua posição hegemônica.

Cabe acrescentar, ainda, que ao considerar que conceito de hegemonia está associado a um conjunto de interpretações consideravelmente ambíguas³, a presente tese buscará em Gramsci (2001) a definição de que a supremacia de um Estado se manifesta pela dominação e pela liderança moral e intelectual, de tal modo que um grupo social passa a dominar grupos antagônicos sempre sob o argumento de que o faz não só para atender aos seus interesses próprios, mas de todos que a ele se subordinam. Dessa forma, partir-se-á da suposição de que a liderança “[...] designa ‘o fato de um Estado dominante conduzir o sistema de Estados numa direção desejada e, ao fazê-lo ser majoritariamente percebido como voltado para a promoção de um interesse geral. A liderança nesse sentido aumenta o poder do Estado dominante’” (ARRIGHI *apud* HARVEY, 2005, p. 9).

De uma forma geral, o debate acerca dessas questões – que se apresenta a partir de distintas perspectivas teóricas – tem um escopo que insere desde aqueles que defendem a idéia de que os Estados Unidos devem assumir sua condição de um “império benevolente”, distanciando-se de qualquer posição multilateralista⁴; passando por perspectivas que partem

³ Segundo o autor, “[...] o termo se refere por vezes somente ao poder político exercido mediante a liderança e ao consentimento dos governados, em oposição ao poder político exercido na forma de dominação via coerção. Em outras ocasiões parece referir-se à combinação específica de coerção e consentimento inerentes ao exercício do poder político” (HARVEY, 2005, p. 38).

⁴ Ruggie (1982)

de uma ordem internacional oposta a esta primeira, ou seja, baseada no multilateralismo, de tal modo que os Estados Unidos evitariam sua derrocada ao adotar tais princípios, uma vez que historicamente a excessiva expansão das atividades das potências hegemônicas foi o principal fator determinante dessa condição⁵; além das avaliações calcadas na chamada forma pós-moderna de organização política internacional, pela qual os Estados estão repassando, desde a década de 70, a uma nova categoria de soberania (o Império) parte de suas funções, sendo que este representa uma forma de soberania supranacional correspondente à “superestrutura da economia capitalista globalizada”⁶.

1.1. O Debate Acerca do Funcionamento do Sistema Internacional

Entre os principais autores que reafirmam o papel de liderança internacional dos Estados Unidos, destacam-se Nye e Keohane (1989). Apesar disso, os autores sustentam os seus argumentos no conceito de “interdependência complexa”, uma vez que enfatizam o papel preponderante tanto de outros Estados quanto de novos atores transnacionais e transgovernamentais no ordenamento internacional, de tal modo que este deixou de ser formado exclusivamente pelo conjunto de Estados⁷.

Ademais, Keohane (1992) chama a atenção para o fato de que esse processo de interdependência não é um mero fenômeno natural, muito pelo contrário, as relações econômicas são constantemente afetadas pelas diferenças de poder que, via de regra, se expressam entre os países, as empresas e os indivíduos.

Dessa forma, a interdependência deve ser ponderada a partir de condições desiguais de poder, de tal modo que cada Estado passa a lidar de maneira distinta com a essa condição, o que na prática implica num quadro em que eles (Estados) desempenham a sua política governamental se sujeitando sempre aos interesses inerentes aos pleitos políticos vigentes no sistema mundial, sistema este que também está sujeito às múltiplas condições de poder.

Destarte, as relações de interdependência carregadas de poder passam a representar verdadeiros desafios para os Estados, uma vez que ao diminuir a capacidade dos governos de dominar assuntos específicos, precisam reafirmar sua soberania estatal por meio de uma

⁵ Johnson (2004)

⁶ Hard t; Negri (2004); Wallerstein (2004); Arrighi (2004).

⁷ O principal objetivo de Keohane e Nye (1989) é buscar uma interpretação para a conjuntura internacional contemporânea, que consideram em franco processo de mutação, partindo de uma perspectiva teórica do sistema internacional que visa rever boa parte das premissas constantes da teoria da estabilidade hegemônica. Apesar disso, os autores mantêm as proposições econômicas liberais, porém destacam o papel das organizações internacionais atrelado aos Estados.

posição diferenciada que lhes permite dar uma melhor resposta a essas proposições. Para tanto, se apóiam em atos unilaterais ou na formação ou na adesão às instituições multilaterais⁸, que visam, por meio da cooperação, ampliar a sua habilidade de lidar com o conjunto de questões relevantes para a manutenção ou a ampliação de sua capacidade de realizar políticas.

Keohane chama a atenção para o fato de que a:

[...] combinação “ótima” de soberania e envolvimento multilateral depende das relações de poder que prevalecem na área em questão, da natureza da regras estabelecidas pelos regimes internacionais existentes, da coerência e efetividade dessas regras e da eficácia que pode ser esperada da ação independente ou de acordos bilaterais. É impossível, assim, fazer generalizações acerca da atitude que um governo deveria adotar em relação às instituições multilaterais (KEOHANE, 1992, p. 166).

Além disso, Nye (2002) destaca que o atual momento do sistema internacional é fruto do progresso tecnológico, e de medidas governamentais que estão ampliando consideravelmente o intercâmbio mundial. E os Estados Unidos representam os principais indutores desse processo, bem como os maiores favorecidos. Todavia, o autor refuta qualquer conjectura que parte do princípio de que eles detêm o poder absoluto sobre este processo, a ponto de poder controlá-lo integralmente, tanto que desconsideram qualquer assertiva de que a globalização corresponde a um processo de americanização.

Dado que a superioridade econômica e militar norte-americana é uma realidade, apesar de não atuarem e tampouco serem exclusivos em inúmeras áreas, seu principal trunfo decorre do controle de boa parte da tecnologia da informação e dos conteúdos das redes de informação e, assim sendo, desenvolve suas principais estratégias de atuação internacional visando manter seu papel de liderança no sistema. Para tanto, devem se pautar no uso recorrente do *soft power*⁹ em substituição ao *hard power*. Para o autor:

Tanto o poder militar como o econômico são exemplos do duro poder de comando que se pode empregar a fim de induzir os demais a mudarem de posição. O poder bruto se apóia tanto em induções (a cenoura) como em ameaças (o porrete). Mas existe um modo indireto de exercer o poder. Na política mundial é possível que um país obtenha os resultados que quer porque os outros desejam acompanhá-lo, admirando os seus valores, imitando-lhe o exemplo, aspirando ao seu nível de

⁸ Parte dessas instituições é denominada regimes internacionais, e são responsáveis pela constituição de normas e estruturas utilizadas para a efetivação de diversos acordos entre governos.

⁹ Para Nye o poder brando deve ser compreendido dentro de um contexto da política mundial, “[...] na qual um país obtenha os resultados que quer porque os outros desejam acompanhá-lo, admirando os seus valores, imitando-lhe o exemplo, aspirando ao seu nível de prosperidade e liberdade. Neste sentido, é igualmente tão importante estabelecer a agenda na política mundial e atrair os outros quanto forçá-los a mudar mediante a ameaça ou o uso das armas militares ou econômicas (2002, p. 36).

prosperidade e liberdade. Neste sentido, é igualmente tão importante estabelecer a agenda na política mundial e atrair os outros quanto forçá-los mudar mediante a ameaça ou o uso das armas militares ou econômicas. (NYE, 2002, p. 36)

A minimização da importância do *hard power* e a conseqüente valorização do *soft power* é tida pelo autor como a melhor estratégia para os Estados Unidos atuarem em meio a um sistema globalizado, que está sustentado em diversos tentáculos, que vão da atividade militar (a partir de redes de interdependência nas quais se emprega a força ou a ameaça do uso da força); passando pelos aspectos sociais, com a disseminação de povos, culturas, imagens e idéias; e chegando ao campo da política, por meio da difusão de arranjos e aparatos constitucionais, e no desenvolvimento de normas e instituições internacionais Nye (2002, p. 144-145).

Reside neste ponto, uma referência importante ao contexto internacional contemporâneo, sobretudo para aqueles que coadunam com os pressupostos das teorias liberais, que servem de referência para os argumentos que minimizam a importância do poderio militar como componente essencial para a manutenção da posição hegemônica.

Nye (2002) tem uma preocupação bastante evidente de abrandar os discursos que enfatizam o papel destacado dos Estados Unidos na atual fase do sistema internacional. É em função disso, que o autor recorre a um conjunto de elementos retóricos que colocam em dúvida a metáfora do globalismo como uma rede com o cubo nos Estados Unidos.

Apesar de o autor refutar essa tese, não deixa de assumir que os Estados Unidos ainda detêm o maior mercado de capitais do mundo; militarmente possui um poderio de alcance global; no campo social controla uma considerável parte da chamada cultura *pop*; e na ambiental é o maior poluidor. Soma-se, ainda, o fato de que suas instituições são normalmente preconizadas como modelos eficientes que devem ser adotadas por outros Estados.

O desenvolvimento desses argumentos vai de encontro à tese de estabilidade hegemônica, uma vez que se apóia em quatro motivos que negam a existência de redes contemporâneas de globalismo apenas como um cubo e raios do poder hegemônico exercido pelos Estados Unidos da América.

Assim sendo, tem-se que a perspectiva da teoria da estabilidade hegemônica tem um poder explicativo que elucida apenas superficialmente as atuais condições do sistema internacional, uma vez que não o avalia a partir de todas as suas dimensões, que, de acordo com Nye (2002), se baseiam num conjunto de relações complexas de interdependência, de tal modo que:

[...] embora tenham a maior economia do mundo, os Estados Unidos são sensíveis e potencialmente vulneráveis aos problemas contagiosos dos mercados globais de capital, como nos ensinou a crise “asiática” de 1997. Na dimensão social, o país pode exportar mais cultura popular que qualquer outro, mas também importa mais idéias imigrantes que a maioria dos demais. [...] Por último, os Estados Unidos são ambientalmente sensíveis e vulneráveis a ações no estrangeiro impossíveis de controlar (NYE, 2002, p. 158).

O autor se baseia na hipótese de que a arquitetura das redes de interdependência varia de acordo com as diferentes dimensões da globalização. Ou seja, a metáfora em questão é mais adequada para tratar o tema militar do que a econômico, ambiental ou social, uma vez que a superioridade norte-americana é muito mais evidente nessa primeira dimensão.

Todavia, cabe aqui apontar que os argumentos acima subestimam a importância do poderio militar para as questões de ordem econômica, tornando tal conclusão, derivada de uma avaliação segmentada, passível de questionamento. Exemplo disso são as relações entre as atuações militares norte-americanas no Oriente Médio e o interesse econômico despertado pelo controle das fontes de petróleo, cuja avaliação será feita mais à frente.

Outro ponto que merece destaque refere-se à imagem “inexata” do cubo e dos raios na dimensão econômica, uma vez que o comércio com a Europa e o Japão é considerado uma fonte alternativa de conexão na rede global. De fato não se pode negar tal realidade, que por sinal vem levando uma tendência de retração na participação norte-americana nos mercados de bens, serviços e capitais.

Contudo, essa já era uma realidade anterior, quando não havia dúvida quanto à posição hegemônica norte-americana, além do que, tal e qual ocorriam nas décadas passadas, ainda prevalece um conjunto de estreitas relações econômicas entre os países desenvolvidos, que sempre é afetado de maneira significativa quando as condições econômicas norte-americanas são adversas.

Já as ponderações no campo ambiental, as quais os Estados Unidos, segundo o autor, enfrentam uma forte resistência por ser o maior poluidor do planeta, também não parecem condizentes com os argumentos de que estes são sensíveis e vulneráveis às ações estrangeiras, uma vez que a política ambiental norte-americana, pelo menos ao longo dos últimos anos, esteve na contramão dos acordos internacionais, com destaque para o protocolo de Kyoto, e mais recentemente do encontro em Kopenhagen.

A quarta e última crítica decorre do fato de que a metáfora do cubo e raios não dá a devida importância para as outras “conexões e nós” atuantes nas redes globais. Exemplo

disso são os mercados financeiros, cujos fluxos de capitais não estão restritos à Bolsa de Nova York, mas também estão sediadas em Londres, Frankfurt, Tóquio etc.

Este argumento também é parcialmente aceito, uma vez que parece minimizar a importância das bolsas norte-americanas tanto no que se refere à sua participação relativa no estoque de capitais¹⁰ quanto dos possíveis efeitos benéficos ou deletérios de seus resultados nas demais bolsas do mundo.

Nye (2002) aponta para o fato de que o modelo em questão também pode distorcer a visão das mudanças vigentes nas redes globais. Isto porque os raios tomam suas decisões, sem que para tanto se comuniquem com o cubo, de tal modo que esta situação não gera uma posição central de poder. E à medida que as redes globais se expandem e se distribuem, a tendência é de que o poder central de um único Estado seja diluído.

De uma forma geral, essa percepção vislumbra que o atual quadro do sistema internacional deve se basear no *laissez-faire* econômico que produz vicissitudes, bem como pode estender as suas redes de interdependência para além das fronteiras dos Estados-Nações. Neste sentido, enfatiza a importância do debate sobre a governança do globalismo, descartando a viabilidade de um governo mundial em decorrência das apreciáveis diferenças entre as nações. Na verdade, o que Nye (2002) propõe é a formação de “redes de governança”, cujo funcionamento se baseia em relações entrelaçadas entre Estados soberanos.

Ademais, o autor justifica que:

Em face da globalização [...] mesmo os países fortes como os Estados Unidos constatarão que as medidas unilaterais normalmente são insuficientes, fracassam ou provocam reações adversas. [...] Existem centenas de organizações e regimes jurídicos com que administrar as dimensões globais do comércio, das telecomunicações, da aviação civil, da saúde, do meio ambiente, da meteorologia e de muitas outras áreas (NYE, 2002, p. 175-176).

Percebe-se que tal propositura enfatiza o papel da cooperação, que deve envolver inclusive os países mais fortes, ou seja, este processo deve ser efetivado a partir de tratados bilaterais e multilaterais; por meio de acordos informais entre os corpos burocráticos; e, a partir da transferência de certas decisões para “instituições intergovernamentais formais”, o que significa assumir que determinadas respostas sobre governança não serão encontradas nos Estados, mas deverão ser transgovernamentais ou transnacionais, de tal modo que uma

¹⁰ De acordo com a *World Federation Exchanges* (WFE), as bolsas da Nasdaq e de Nova York concentraram, em 2006, quase 40% do total dos mercados de capitalização. Disponível em: [www. http://www.world-exchanges.org/statistics/annual/2007/stock-markets-significance-national-economy](http://www.world-exchanges.org/statistics/annual/2007/stock-markets-significance-national-economy).

imperfeita estrutura institucional interestatal passa a atuar politicamente de forma informal, viabilizando as relações cooperativas entre os Estados.

Este processo envolve tanto o setor público, a partir de profissionais especializados que atuam nas embaixadas, quanto o setor privado, que a partir das empresas multinacionais e transnacionais e do setor financeiro desenvolvem normas e padrões, que na prática expressam uma verdadeira forma de governança (NYE, 2002, p. 176).

É perceptível que a argumentação do autor tem como objetivo destacar a atuação dessas organizações como uma verdadeira expressão do chamado *soft power*, que por sua vez tem sido utilizado para impor um “padrão moralizante” seja para outros Estados, em geral não desenvolvidos, seja para empresas ou organismos internacionais que atuam principalmente sobre este grupo de países, de tal modo que se criou uma circunstância em que aqueles que não coadunam com os princípios intrínsecos a esse padrão passam a ter sua reputação comprometida¹¹.

Neste sentido, cabe resgatar outro ponto da discussão, que se refere ao próprio papel dos Estados na atual configuração do sistema internacional. Para Keohane ; Nye (1989), é em meio a essa conjunção que se reafirma a posição do Estado como agente central das complexas relações internacionais interdependentes, que funcionando a partir de uma intrincada rede de negócios passa a representar a instituição que deve influir sobre as diversas decisões, que em geral expressam demandas de diversos agentes internacionais não estatais.

Os autores estão reafirmando que os Estados continuam sendo fundamentais para o funcionamento do sistema, dado que eles operaram sempre de maneira direta e intensa para atender os seus próprios objetivos, a partir de uma circunstância de interdependência assimétrica das relações internacionais.

Neste sentido, até mesmo nessa perspectiva liberal é possível encontrar argumentos que contraponham as principais premissas da Teoria da Estabilidade Hegemônica, corroborando, assim, a hipótese de que os Estados, pelos menos os das grandes potências, ainda atuam sobre a estrutura e a dinâmica do sistema internacional, fazendo com que se consiga superar seus momentos críticos, geralmente sintomatizados pelas crises econômicas internacionais, e permitindo inaugurar novas fases que continuem reproduzindo a lógica capitalista.

Neste campo, também vale apontar para a relação entre a presente discussão e o objeto de análise dessa tese, cuja principal avaliação recai sobre o Investimento Estrangeiro Direto.

¹¹ Estas discussões serão retomadas quando das discussões específicas que tratam da atuação do Fundo Monetário Internacional nos países em desenvolvimento.

Neste ínterim, sempre é bom ressaltar que a apesar do aumento dos fluxos desse tipo de capital decorrer da ampliação das relações econômicas, ocasionadas pela liberalização e pela desregulamentação das economias nacionais, os Estados continuam atuando incisivamente dentro das relações de poder que envolvem as decisões locais das empresas multinacionais.

Tais atuações ocorrem tanto da parte dos países de origem (do capital) quanto dos países receptores. Os primeiros podem atuar, por exemplo, com o objetivo de viabilizar a livre circulação desses capitais ou vantagens específicas, enquanto que os receptores operaram dentro de um contexto concorrencial (entre países), para receber tais investimentos, desde que se submetam às regras predeterminadas mecanismos que protegem esses capitais.

Cabe ressaltar, que a ênfase dada ao papel dos Estados no sistema internacional por Keohane (1992) se apóia nos preceitos liberais no campo das Relações Internacionais. Apesar dessa perspectiva, o autor afirma que as assimetrias de poder e de riqueza existentes no mundo não podem ser mascaradas, dado que para o autor:

[...] o liberalismo também enfatiza a importância e a natureza cambiável dos processos políticos cambiáveis, mais do que de estruturas sociais imutáveis: enfatiza de que forma seres humanos, e as instituições que eles criam, podem influenciar as condições de sua existência. No cerne do liberalismo está uma crença na possibilidade de mudanças para melhor, isto é, no progresso definido em termos modestos. O neoliberalismo tal como o conceito reconhece explicitamente as limitações impostas pela estrutura econômica e pelo poder. Como enfatizaram Marx e Polanyi, mercados são sempre impregnados de relações de poder. A maior parte das relações de poder é assimétrica. Todas as relações humanas são, por isso, sujeitas a essas limitações, mas atores poderosos ou mais ricos estão menos sujeitos a elas do que os outros (KEOHANE, 1992, p. 169-170).

Já Hardt ; Negri (2004), ao discutir essas questões, partem de premissas que se baseiam no pressuposto marxiano da reprodução ampliada do capital, para vislumbrar a necessidade de se reavaliar o papel dos Estados dentro do sistema internacional.

Os autores têm uma proposta considerada bastante polêmica, até mesmo entre os marxistas, uma vez que buscam compreender a constituição daquilo que denominam uma nova ordem mundial refutando as hipóteses de que esta se baseia no princípio *smithiano* da mão-invisível, que organiza os distintos interesses através dos mercados mundiais; mas também não aceitam a existência de uma ordem advinda de uma única potência.

Essa perspectiva parte do princípio de que o período *pós-Westfália* é contraditoriamente marcado por constantes crises, fazendo com que a ordem internacional tenda àquilo que denominam Império.

O Império representa um aparato de dominação descentralizado e desterritorializado, que gradualmente vai incorporando o mundo, a partir de suas fronteiras que são abertas e em constante expansão. Neste sentido, o Império é um conceito que se caracteriza por administrar entidades consideradas híbridas e com hierarquias flexíveis, cujo objetivo é, a partir das suas estruturas de comando, regular todas as trocas que se dão num ambiente sem fronteiras¹².

Cabe ressaltar que o Império refuta a categoria de imperialismo, e que não leva em consideração a existência de um centro de poder territorial, uma vez que descarta que este esteja baseado em limites ou barreiras fixas.

O principal marco da constituição do Império é a Primeira Guerra Mundial, que culminou no surgimento da Liga das Nações e, posteriormente, na Organização das Nações Unidas (ONU). Segundo Hardt ; Negri (2004, p. 22): “As Nações Unidas, na realidade, podem ser vistas como o auge desse processo constitutivo, uma culminação que ao mesmo tempo revela as limitações do conceito de ordem internacional e aponta para além dela, rumo a um novo conceito de ordem global”.

Para os autores, nasce com as Nações Unidas um novo centro (supranacional) de produção normativa que visa desempenhar um papel jurídico soberano. Apesar de reconhecer a soberania dos Estados, esse órgão age no sentido de se legitimar transferindo para si o direito soberano das relações globais. Sendo que entre os anos de 1945 e 1989 é que se formaram as bases para a constitucionalização de um poder supranacional, que, por sua vez, abriu o espaço para a atual formatação do Império.

Uma vez constatado tal fato, Hardt ; Negri (2004) buscam argumentar sobre as hipóteses que sustentam teoricamente o Império. Descartando uma concepção universalista, proposta por Kelsen, na qual os Estados são reconhecidamente entidades de igual categoria, um Estado mundial passa a representar uma comunidade de interesses superiores, que envolve a todos como um único corpo. Outras proposições teóricas para o Império, variantes da concepção *hobbesiana*, ou *lockiana* também são rejeitadas.

Segundo os autores, todas essas concepções levariam a um constitucionalismo global utópico no caso de Kelsen, ou que não abandonariam as velhas formas de constituição do Estado, sejam elas monárquica (*hobbesiana*) ou liberal (*lockiana*), fatos que por sua vez não expressariam a própria realidade desse novo “novo paradigma”.

¹² Ver Hardt ; Negri (2004).

Neste sentido, esse novo paradigma, que constrói normas e legitimidades, é sistema e hierarquia e “[...] é formado não com base na força, mas com base na capacidade de mostrar a força como algo a serviço do direito e da paz” (HARDT ; NEGRI, 2004, p. 33).

Em função disso, os autores questionam qual poder político existente ou nascente será adequado para explicar as novas relações globais que envolvem tanto os aspectos econômicos quanto os sociais, além da fonte normativa e jurídica da nova ordem mundial, de tal forma que esse novo paradigma deve dar conta de um conjunto de valores universais que permeiam as novas relações globais, o que na prática implica na existência de uma constituição Imperial, que deve ser legitimada pelo consenso e internalizada pelos seus países membros através de mudanças em suas leis administrativas.

A partir dessa perspectiva, os autores consideram como evidente a constituição de algo como o Império, ou parecido com ele, unindo definitivamente os poderes econômicos e políticos, fazendo com que este quadro passe a representar a própria materialização da ordem capitalista, cujos interesses demandam instrumentos legais de coerção que fazem valer contratos e permite a resolução de conflitos, algo semelhante à definição dada ao antigo Império Romano, ou seja:

O Império está surgindo hoje como o centro que sustenta a globalização de malhas de produção e atira sua rede de amplo alcance para tentar envolver todas as relações de poder dentro de uma ordem mundial – e ao mesmo tempo exibe uma poderosa função policial contra novos bárbaros e escravos rebeldes que ameaçam a sua ordem (HARDT ; NEGRI, 2004, p. 37-38).

Vale ressaltar, que partindo dessa ótica os autores assumem que o nascimento do Império está fundamentado na crise, e não como o consenso baseado na paz, na justiça, no universalismo etc.

Uma vez analisada a constituição do Império os autores tratam de identificar a maneira como essa “máquina” imperial funciona, ou seja, quais são os meios pelos quais as forças de produção influenciam a realidade social.

Para Hardt ; Negri (2004) esse novo paradigma faz uso de uma forma de poder que regula a vida social por dentro, buscando constantemente interpretá-la, para em seguida absorvê-la e rearticulá-la. Todavia, chamam a atenção para o fato de que tais processos, típicos da pós-modernidade, ocorrem num contexto de uma sociedade de controle¹³,

¹³ A sociedade de controle é marcada pela interpenetração dos espaços, baseia-se numa conjectura de ausência de limites definidos, oriunda nas relações de rede, bem como pelo estabelecimento de um tempo contínuo, o qual os

diferentemente da modernidade, quando uma rede difusa de dispositivos – que produziam e controlavam os costumes, os hábitos e as práticas produtivas – atuavam a partir de uma sociedade disciplinar¹⁴.

Esses processos, baseados na sociedade de controle, ajudam a justificar a aparência “democrática” do comando da sociedade pós-moderna, que tem nas máquinas a forma de organização do cérebro (sistemas de comunicação, redes de informação etc) e dos corpos (sistema de bem-estar). Esse processo é denominado produção biopolítica¹⁵, e representa, dentro do arcabouço do Império, um dos principais pilares do seu funcionamento, uma vez que esta permite a produção de valores, relações sociais, afetos etc, fundamentais para o “harmônico” funcionamento dessa nova ordem mundial.

Soma-se a essas considerações uma questão de ordem estritamente econômica, mas que tem um impacto incomensurável nas relações que permeiam o novo processo biopolítico de constituição social, que se refere ao fato de que há uma predominância da imaterialidade na economia contemporânea, com destaque para: *i*) o trabalho comunicativo de produção industrial ligado às redes de informação; *ii*) o trabalho interativo de análise simbólica e de resolução de problemas; *iii*) o trabalho de produção de afetos.

Cabe ressaltar que para Hardt ; Negri (2004) essa estruturação biopolítica dos territórios globais tem a ver com as companhias multinacionais e transacionais, que através da articulação dos territórios e das populações, produzem, além de mercadorias, subjetividades que se expressam em necessidades e relações sociais que legitimam o Império.

Na prática, o Império se operacionaliza a partir de uma estrutura de poder global piramidal, que está dividida em três camadas¹⁶. São elas:

- A primeira é composta por três níveis; no primeiro encontram-se os Estados Unidos que possui a hegemonia sobre o uso global da força; no segundo os Estados que controlam os instrumentos globais e, assim, regulam as trocas internacionais, eles constituem o G7, o Clube de Londres, o Clube de Paris, Davos etc; o terceiro nível é

indivíduos jamais terminam suas atividades, uma vez que estes estão num permanente processo de formação permanente. (DELEUZE, 1990)

¹⁴ Ver Foucault (1998).

¹⁵ O conceito de produção biopolítica está baseado no trabalho imaterial, que segundo os autores permanece material, ou seja, se engaja nosso corpo e nosso cérebro, como todo e qualquer trabalho. Na verdade, os autores consideram que o que é imaterial é seu produto. Em função disso, todos passam a aceitar que a expressão 'trabalho imaterial' como sendo algo ambíguo. Por esse motivo, os autores preferem tratar o trabalho imaterial como um trabalho biopolítico, ou seja, um trabalho que não apenas os bens materiais, mas também as relações e, em última instância, a própria vida social (HARDT ; NEGRI, 2004).

¹⁶ Ver Hardt ; Negri (2004)

composto praticamente pelos mesmos atores, mas com a função de exercer um poder cultural e biopolítico.

- A segunda camada é amplamente distribuída, pois é formada pelas redes de empresas capitalistas transacionais que se estendem pelo mercado mundial, a partir dos fluxos de capital, tecnologia e populações. Também compõem essa camada os Estados, que agora expressam interesses e organizações locais e territorializadas.
- A terceira camada, a mais ampla, forma a base da pirâmide. Abarca os interesses populares no arranjo global, que não expressa diretamente a multidão¹⁷, porque é filtrada através dos mecanismos de representação, como por exemplo, o papel dos Estados na ONU. Soma-se, ainda, a essa camada as Organizações não governamentais, que são expressões de uma sociedade civil global, que de certa forma canalizam as necessidades e os desejos da multidão.

Essa relação tripartite de poder do Império *a priori* se assemelha à forma suprema que o governo Políbio preparou para Roma, reunindo respectivamente as três formas “boas” de poder: monarquia, aristocracia e democracia respectivamente nas mãos do Imperador, do Senado e na *Comitia* popular.¹⁸

O Império com o qual nos defrontamos hoje é também – *mutantis mutandi* – constituído por um equilíbrio funcional entre essas três formas de poder: a unidade monárquica de poder e o seu monopólio global da força; articulações aristocráticas por intermédio de empresas transacionais e Estados-Nação; e *comitia* democrático-representativa, apresentada novamente na forma dos Estados-Nação, juntamente com os diversos tipos de ONGs, organizações de mídia, e outros organismos populares (HARDT ; NEGRI, 2004, p. 336-337).

Todavia, para os autores é a corrupção dessas formas de poder que sustenta o atual processo político global, uma vez que a monarquia não está ancorada na unidade do poder, mas na força policial global típica do totalitarismo. Já a aristocracia transacional prefere especulações financeiras às virtudes empresariais, tornando-se uma oligarquia parasitária. E as forças democráticas não são elementos ativos e abertos da máquina imperial, são meros

¹⁷ A multidão é formada por todos que trabalham sob o domínio do capital, e, assim, potencialmente como a classe daqueles que recusam o domínio do capital. Para os autores a multidão incorpora uma extensa gama de sujeitos sociais que são explorados pelo capital: operários industriais, camponeses, autônomos, desempregados, subempregados, trabalhadores produtores de bens imateriais etc. (HARDT ; NEGRI, 2005, p. 147).

¹⁸ Tal proposição parece tangenciar as condições complexas do sistema interdependente apontado por Keohane e Nye (1989), que exprimem um sistema poliárquico, uma vez que essas estão baseadas numa estrutura de poder que possui algum grau de descentralização, mas se encontra interligada por acordos mínimos que envolvem as regras do jogo político.

interesses corporativos, que mascarados numa configuração de povo defendem privilégios e propriedades estabelecidas.

Cabe aqui, um questionamento quanto à estrutura apresentada pelos autores, pois a mesma parece constituir-se de forma paradoxal aos seus argumentos iniciais, uma vez que inserem nessas estruturas os próprios Estados, com destaque para os Estados Unidos que atuam hegemonicamente em conjunto com as principais potências mundiais.

Apesar dessa aparente contradição, vale centrar a discussão nas proposituras dos autores, para que se possa sustentar outro ponto de divergência, que se refere ao fato de que eles enfatizam em demasia a hipótese de que a globalização foi ocasionada exclusivamente pelo capital, subestimando a atuação dos Estados mais fortes e suas respectivas economias nacionais, que se impuseram aos demais Estados e suas respectivas economias nacionais, tanto que as questões econômicas não prevaleceram por si, mas se apoiaram num Estado forte (os Estados Unidos), que para fazer prevalecer os interesses do capital impôs: “[...] a sua moeda, a sua dívida pública e o seu sistema de tributação, como lastro de um sistema monetário internacional transformando o espaço privilegiado de expansão do seu capital financeiro nacional” (FIORI, 2004, p. 102).

Arrighi (2008) também busca rever a posição norte-americana no atual quadro do sistema internacional, apontando para a ocorrência de uma crise sinalizadora da sua hegemonia, que decorre de um conjunto de fatores históricos, econômicos e políticos. Colaborou, para tanto, o próprio modelo de desenvolvimento desigual vigente após a Segunda Guerra Mundial, que contribuiu para a formatação do atual quadro econômico internacional, e cuja avaliação leva à distinção das condições que sustentaram a hegemonia britânica. Pois, de acordo com o autor,

[...] longe de ser um processo espontâneo nascido de baixo para cima, a partir das ações dos acumuladores capitalistas, como ocorreu no século XIX sob a hegemonia britânica, o desenvolvimento desigual sob a hegemonia norte-americana foi um processo de cima para baixo consciente e ativamente encorajado pelo Estado de guerra e do bem-estar social globalizante norte-americano (ARRIGHI, 2008, p.163).

Para o autor, os arranjos institucionais da hegemonia norte-americana foram essencialmente político e de orientação social, uma vez que se sustentavam na possibilidade dos Estados Unidos garantirem a nova ordem mundial contra o risco comunista. Em princípio, baseava-se na disseminação do *New Deal* em nível global, de tal modo que à sua política

externa não se permitiria o isolamento do país, bem como assumiria o encargo sobre o bem-estar mundial¹⁹.

Na prática, tal projeto se efetivou durante o governo Truman, apesar de ter sido gestado no governo Roosevelt, e enfatizou uma política de contenção do poder soviético na qual o controle sobre a moeda mundial, bem como o poderio militar, foram utilizados como meios de se atingir tal fim, o que para o autor é a representação de um verdadeiro Estado da guerra e do bem-estar social em escala mundial.

Sempre em contraposição ao sistema soviético de Estados comunistas, o processo de desenvolvimento desigual esteve relacionado aos resultados do referido projeto, tanto que uma recessão, ou até mesmo uma depressão, foi evitada em função da adoção de um conjunto de políticas *keynesianas* em escala mundial no campo militar (armamentismo) e no social (política de pleno emprego; consumo de massa no norte ocidental; e, desenvolvimento no sul global).

Neste sentido, a Guerra Fria é tida como um exemplo histórico, uma vez que os Estados Unidos difundiram o seu poderio político e militar para combater a ameaça comunista. Ao mesmo tempo, deram vazão ao seu processo de acumulação de capital que os efetivou como a maior potência econômica mundial. Utilizando-se do discurso anticomunista, obtiveram o consentimento para impor sua força coercitiva e, assim, garantir a propriedade privada²⁰. A liderança norte-americana foi “aclamada” por garantir as democracias na Europa, bem como foi utilizada para recuperar o Japão e a Alemanha Ocidental.

Apesar dessas conjecturas, baseando-se em Harvey, parte-se do pressuposto de que:

[...] os Estados Unidos sempre põem à frente seus próprios interesses, [...] de tal modo que [...] foram produzidos benefícios suficientes para as classes de proprietários num número suficiente de países para tornar dignas de crédito as alegações norte-americanas de que o país agia em favor do interesse universal (leia-se proprietários) e para manter grupos subalternos (e Estados clientes) agradecidamente na linha. Essa benevolência é bem plausível apresentada pelos defensores dos Estados Unidos em resposta a quem enfatiza a imagem de Estado irresponsável baseado na coerção (HARVEY, 2005, p. 42-43).

Não obstante à aceitação dessa posição hegemônica norte-americana no pós-guerra, não se sugere que a compreensão do sistema internacional se dá de forma reducionista e

¹⁹ Segundo Arrighi (2008), tais proposições faziam parte da idéia original de Roosevelt de disseminar o *New Deal* pelo mundo a partir seria da ONU, incorporando todos os países à *Pax Americana* e garantindo a segurança de todos.

²⁰ Cabe lembrar que os direitos à propriedade privada foram considerados um valor universal, tanto que foram incluídos na Declaração de Direitos Humanos da ONU.

determinista. Na verdade, considera-se que essas questões precisam ser tratadas levando-se em conta um quadro bem mais complexo de relações que, entre outras coisas, imprimiu, e vem produzindo, uma ampla gama de relações interdependentes, tanto no campo da economia como da política. O exemplo maior desse contexto talvez seja a idealização e a efetiva formação da União Européia.

Ademais, deve-se levar em conta que a própria reconstrução dos parques industriais da Alemanha e do Japão – uma das principais expressões do projeto de internacionalização do Estado norte-americano de guerra e do bem-estar social – permitiu um rápido e intenso crescimento econômico após a Segunda Guerra Mundial, fato que contribuiu para a relativa estagnação da economia norte-americana nos anos 70 e 80, bem como expressou um resultado inesperado da Guerra Fria, que por sua vez parece revelar uma substancial contradição da política norte-americana, uma vez que o sucesso de tais intervenções intensificou a concorrência econômica, e contribuiu para deprimir os lucros das empresas norte-americanas, enquanto permitiu o fortalecimento social da mão-de-obra.

Para Arrighi (2008), os resultados desse desenvolvimento desigual representam um dos principais fatores que contribuíram para a crise da hegemonia norte-americana, mas não podem ser consideradas, por si só, os responsáveis por esse evento. Na verdade, para o autor elas compõem um dos elementos que têm levado à crise da hegemonia, que por sua vez expressam os limites e as contradições da atuação política dos Estados Unidos ao longo da Guerra Fria.

Compondo essa presciência, o autor acrescenta, ainda, o fato de que o Estado de guerra e do bem-estar social não atingiu seus objetivos políticos e sociais nos países do Terceiro Mundo, uma vez que a ocorrência de uma convergência industrial entre o norte e o sul não implicou numa correspondente equalização da renda, o que significa que os Estados do Terceiro Mundo suportaram os custos de tal processo, mas não colheram os benefícios da industrialização, o que na prática representou um fracasso social²¹.

Já no campo político, Arrighi (2008) trata os problemas gerados pela Guerra do Vietnã como indicativos do fracasso do Estado da guerra e de bem-estar social, uma vez que os Estados Unidos perderam boa parte de sua credibilidade política como polícia do mundo, o

²¹ Uma avaliação mais profunda desse ponto requer analisar individualmente os países do terceiro mundo, uma vez os diferentes níveis de desenvolvimento nesse grupo tornam a compreensão desse processo um exercício mais complexo que tal proposição pode dissimular. No entanto, mesmo entre aqueles que hoje experimentam uma condição de desenvolvimento diferenciada, como a China, alguns países asiáticos, a Índia, o Brasil etc, não se vislumbra melhorias significativas de suas condições sociais, a ponto de se poder afirmar que os mesmos convergem para os padrões de vida das sociedades desenvolvidas.

que estimulou forças nacionalistas e revolucionárias sociais que as políticas da Guerra Fria pretendiam restringir.

[...] a guerra do Vietnã foi o principal acontecimento da “crise sinalizadora” da hegemonia norte-americana; mas na década de 1980, e principalmente na de 1990, a crise sinalizadora de 1968 a 1973 deu lugar ao notável ressurgimento da riqueza e do poder norte-americanos – um *belle époque* em tudo comparável àquela vivida pela Grã-Bretanha um século atrás. Esse ressurgimento chegou ao seu apogeu depois do colapso da União Soviética, quando os Estados Unidos começaram a se apresentar – e a ser reconhecidos – como a maior potência militar que o mundo jamais vira. Entretanto, por trás dessa fachada escondia-se o problema de que o veredicto do Vietnã nunca chegou a ser revertido, nem a credibilidade real do poderio militar norte-americano fora restaurada (ARRIGHI, 2008, p. 188).

O autor não minimiza o poderio militar norte-americano, independentemente das conseqüências da Guerra do Iraque. Todavia, trata o atual quadro no Iraque como uma nova sinalização da “*crise terminal*”, uma vez que representa um retrospecto da Guerra do Vietnã.

Os fatos acima são inegáveis, porém, não se deve relegar ao segundo plano a atuação política norte-americana neste período considerado crítico, especificamente nos anos 80, quando se assistiu à ativa atuação dos Estados Unidos no sentido de reiterar a sua posição hegemônica, por meio da imposição de uma reversão de parte do quadro econômico vigente. Tais assertivas são baseadas no pressuposto de que na reunião do FMI em 1979, os Estados Unidos reafirmaram a predominância do dólar no sistema financeiro internacional; e nas reuniões do Louvre e do Plaza foi imposto a alguns membros (Alemanha e Japão) do recém formado G7 a adoção de um conjunto de políticas que visava valorizar suas respectivas moedas²².

Ademais, partindo de uma hipótese exclusivamente econômica para reafirmar a importância do posto de liderança (política, militar e econômica) mundial exercida pelos norte-americanos, a presente discussão está baseada na tese de Harvey (2005) de que a expansão do poder dos Estados Unidos sobre o controle das fontes de petróleo - que conta com o consentimento de outras potências – na verdade visa atender os próprios interesses dessa nação. Isto porque:

[...] os Estados Unidos poderão, mediante o firme controle da torneira global do petróleo, alimentar a esperança de manter o controle efetivo da economia global nos próximos cinquenta anos. A Europa e o Japão, bem como partes leste e sudeste da Ásia (incluindo hoje, o que é crucial, a China), dependem de modo vital do petróleo do Golfo, e são essas configurações regionais de poder político-econômico que representam os nossos dias um desafio à hegemonia global dos Estados Unidos nos mundos da produção e das finanças. Que melhor forma de os Estados Unidos

²² Cabe lembrar, também, o aumento da taxa de juros norte-americana no início da década de 80, que desencadeou diversas crises.

evitem essa competição e garantem sua posição hegemônica do que controlar o preço, as condições e a distribuição do recurso econômico de que dependem esses competidores? (HARVEY, 2005, p. 30).

Tais ponderações estão baseadas na aceitação da hipótese que funde os interesses do Estado e do grande capital, de tal modo que fazer qualquer avaliação quanto às atuais condições do sistema internacional partindo de perspectivas que levam em consideração apenas os aspectos econômicos não parece fazer sentido. Portanto, retomando o outro ponto de apoio dessa discussão, reafirmam-se os pressupostos que partem do princípio de que os Estados são os atores centrais do cenário internacional.

Assim sendo, o presente ajuizamento quanto ao funcionamento do sistema internacional leva em conta uma categoria específica de imperialismo, desenvolvida pelo próprio Harvey, que se denomina “*imperialismo capitalista*”, esta representa:

[...] uma fusão contraditória entre “a política do Estado e do império” (o imperialismo como projeto distintamente político da parte de atores cujo poder se baseia no domínio de um território e nunca capacidade de mobilizar os recursos naturais e humanos desse território para fins políticos, econômicos e militares) e “os processos moleculares de acumulação de capital no espaço e no tempo” (o imperialismo como um processo político-econômico difuso no espaço e no tempo no qual o domínio e o uso do capital assumem primazia) (HARVEY, 2005, p.32).

Essa política do Estado e do Império que destaca tanto as estratégias internas quanto aquelas relacionadas à diplomacia e às posições militares, sempre utilizadas por um Estado específico ou por grupo de Estados que formam um bloco de poder político para defender os seus objetivos dentro de uma gama de relações internacionais que se torna cada vez mais vasta.

As relações descritas acima devem ser avaliadas partindo-se de diferentes formas de “transmissão” desse fluxo de poder econômico, sobretudo quando se leva em conta a existência de “um espaço contínuo”; da ampliação das relações de comércio; da liquidez internacional; dos fluxos de fatores de produção e de informações; das questões de cunho cultural; entre outras.

Essas questões suscitam, também, a necessidade de se repensar o papel das entidades territoriais (Estados ou blocos regionais de poder), mas a partir de uma lógica que seja convergente com a lógica do interesse capitalista, o que não parece ser um exercício de

grande esforço, considerando o papel do Estado num mundo capitalista, mas cuja operacionalização implica numa aparência cujas lógicas são bastante distintas²³.

Este parece um ponto crucial quando se pretende compreender aquele que é objeto central de análise deste trabalho (os fluxos de IED), uma vez que traz à tona uma relação aparentemente contraditória entre esses capitais e as decisões políticas internas de um país.

Tais ponderações podem ser creditadas tanto às situações que envolvem os países de origem de um determinado capital quanto os receptores desses investimentos. No primeiro caso, o investimento aparenta contendas políticas, por exemplo, quando uma empresa, ao transferir suas atividades para fora do seu país de origem, cria empregos em outra localidade.

Quanto aos receptores, esses fluxos podem implicar na aceitação de uma nova realidade produtiva, que por vezes representa uma concorrência desmedida ao capital nacional, dado o diferencial de desenvolvimento tecnológico entre as empresas multinacionais entrantes e as empresas nacionais já estabelecidas. Cabe lembrar que essa situação é típica dos países em desenvolvimento.

Essa questão será explorada com maior profundidade no próximo capítulo, mas cabe firmar posição de que a compreensão desse processo, apesar de sua aparência conflituosa (entre o Estado e as empresas multinacionais), se sustenta na reafirmação da atuação do capitalista num espaço e num tempo contínuos, ao mesmo tempo em que o político tem a sua atuação, considerando regimes politicamente democráticos, restrita a um território e ao seu mandato.

A sustentação da presente avaliação neste ponto não significa que se deva descartar o fato de que os processos geográficos que envolvem a acumulação do capital são considerados difusos, além de poderem ter certa independência em relação a algumas decisões políticas, sobretudo quando passam a atuar fora de suas matrizes. E, tampouco, que as atividades capitalistas encontram-se espalhadas de tal modo que coexistam múltiplas forças que por vezes divergem. Apesar dessas ponderações, considera-se que sempre prevalece a máxima de que os capitalistas se unem no sentido de reiterar o seu objetivo de acumulação²⁴.

²³ Segundo Harvey: “O capitalista que dispõe de capital financeiro deseja aplicá-lo onde quer que possa haver lucro, e tipicamente busca acumular capital. Os políticos e homens de Estado buscam tipicamente resultados que mantenham ou aumentem o poder de seus próprios Estados diante de outros Estados. O capitalista procura vantagens individuais e (embora de modo geral sujeito a restrições legais) só é responsável perante seu círculo social imediato, ao passo que o homem de Estado procura vantagens coletivas, vendo-se restringido pela situação política e militar de seu Estado, sendo em algum sentido responsável perante uma comunidade de cidadãos ou, o que é mais freqüente, perante um grupo de elite, uma classe, uma estrutura de parentesco ou algum outro grupo social” (2005, p. 33).

²⁴ No próximo capítulo, quando será tratada a questão envolvendo a globalização a partir dos IED, essas questões serão avaliadas com maior profundidade.

Cabe, aqui, ressaltar que é em função dessas características, sobretudo a estrutura molecular do capital, que a gestão dos processos (a cargo dos Estados) que envolve interesses capitalistas se torna uma tarefa cada vez mais complexa, o que reafirma que o aparato institucional do Estado exerce uma função efetiva na formação de um ambiente propício para a acumulação de capital, e que se operacionaliza a partir de um conjunto de políticas monetária e fiscal, bem como por meio de diversas outras práticas macroeconômicas de intervenção que tornam o Estado um efetivo agente econômico, o que será objeto de análise da próxima seção, que ao discutir a globalização, buscará avaliar o papel do Estado no sistema internacional a partir das distintas perspectivas teóricas que envolvem o tema globalização.

Voltando às questões que envolvem as relações entre as lógicas territorial e capitalista, considera-se que quando analisadas de maneira superficial, aparentam certo grau de contradição em sua essência, isso porque existem determinadas questões pontuais divergentes. Contudo, parte-se do pressuposto da perspectiva que concebe a existência de uma relação dialética, que sustenta a estrutura de análise do imperialismo capitalista a partir de pontos de convergência entre as duas lógicas.

Trazer tais proposições para a realidade é um exercício um tanto quanto complicado, uma vez que a manutenção dessa dialética requer nunca se apoiar em alegações exclusivamente políticas ou econômicas.

Ademais, os métodos imperialistas, circunscritos à atividade acumulativa (de capital), encontram nas diversas regiões do globo os meios necessários de efetivar (de forma assimétrica) esse processo que é inerente ao modo de produção tipicamente capitalista.

É neste contexto que se considera que o Estado passa a atuar no sentido de manter/ampliar o padrão de assimetrias espaciais de troca. É em função disso, que o Estado deve ser entendido como uma entidade política, cujo corpo capacitado atua constantemente para articular tais artifícios.

Deste modo, apoiando-se mais uma vez em Harvey, utiliza-se o termo imperialismo: “[...] ao menos *pro tem*, a uma propriedade de relações e dos fluxos de poder entre Estados no âmbito de um sistema global de acumulação de capital” (2005, p. 36).

Assim sendo, é mais condizente afirmar que essa política imperialista, abalizada a partir da ótica da acumulação do capital, atua no sentido de manter e de tirar proveito das vantagens oriundas das assimetrias que são estabelecidas a partir do poder do Estado, o que justifica as argumentações iniciais de que a atuação externa norte-americana.

Cabe aqui pontuar, que apoiar-se nessas proposições não significa aceitar a avaliação do sistema feita pela Teoria da Estabilidade Hegemônica. Apesar de se partir do pressuposto

de que o mundo vive sob a liderança de uma potência, os Estados Unidos – que se apóiam em políticas baseadas na perspectiva liberal – o que se tem assistido é uma conjuntura de intensa instabilidade sistêmica, tanto no campo econômico-financeiro quanto no das relações político-militares.

Voltando à discussão sobre o conceito de imperialismo capitalista, vale notar que o que o distingue dos demais é que nele a lógica capitalista é predominante, apesar da lógica territorial se sobrepôr em alguns momentos. O aumento dos fluxos de Investimento Estrangeiro Direto talvez seja a melhor expressão dessa afirmação, pois se tornou um dos principais eventos promovidos pela globalização, e foi viabilizado a partir da atuação intensa e direta das principais potências mundiais, apesar de implicar, contraditoriamente, na “exportação” de uma atividade produtiva para outros países.²⁵

Essa argumentação faz parte de uma conjectura (da relação entre acumulação de capital e de poder), que é encontrada nas histórias das hegemônias, e baseia-se no fato de que o crescimento constante do poder é uma condição *sine qua non* para a realização do processo de acumulação de capital.

Todavia, esta situação comumente utilizada para sustentar os argumentos de que o aprofundamento do poder tende a diversificar as atividades do Estado hegemônico, o que implica numa consequência contraditória para o papel deste nos dias de hoje, pois contribuiu para torná-lo vulnerável perante o sistema internacional, motivo pelo qual, a proposta de um governo mundial ou um grupo como o G8 sempre aparece como uma solução para este problema²⁶.

Tal vulnerabilidade não deve ser completamente subestimada, até porque não se pode desconsiderar o fato de que a intensidade e a velocidade com que se processa a acumulação de capital são relativamente maiores do que o crescimento do poder dos Estados.

Não obstante, parte-se do princípio, desenvolvido por Harvey (2005), mas que também pode ser encontrado no conceito *soft power* desenvolvido por Nye (2003), de que os Estados Unidos contribuíram, e ainda têm contribuído muito para a efetivação de um processo interminável de acumulação do capital. Exemplo disso é que o resto do mundo adota práticas (política, econômica e cultural) que expressam um verdadeiro processo de americanização, a partir da emulação de parte das experiências norte-americanas, tais como o consumismo, os modos de vida, as formas culturais e as instituições políticas e financeiras.

²⁵ Dado que esse é considerado um dos pontos centrais dessa tese, o mesmo será retomado ao longo do trabalho, sobretudo no próximo capítulo que trata da globalização econômica, com ênfase nos fluxos de IED.

²⁶ Essas proposições são condizentes, por exemplo, com a perspectiva do ultra-imperialismo desenvolvida por Kautsky (BOBBIO ; MATTEUCCI ; PASQUINO, 1991, p. 615-616).

É bom ressaltar que o quadro acima tende a gerar instabilidades no equilíbrio entre coerções, emulações e liderança. Entretanto, essas são perfeitamente contornáveis a partir do momento em que se assume que tal conjunção se sustenta na hipótese de que as relações no sistema internacional se efetivam por meio do consentimento, e que historicamente o dinheiro, a capacidade produtiva e a força militar são os pilares de sustentação dessa condição hegemônica.

Ademais, algumas peculiaridades do desenvolvimento histórico norte-americano devem ser consideradas fundamentais para a formatação do seu papel, são elas: a inexistência de resquícios de sistemas anteriores, como na Europa; a adoção dos princípios individualistas, que refuta qualquer ameaça à propriedade privada e à taxa de lucro; uma formação social calcada na imigração multiétnica, que inviabilizava movimentos de cunho nacionalista étnico, como na Europa e no Japão; amplo espaço territorial, no qual se as lógicas do capital e do poder político puderam se acomodar sem grandes percalços²⁷.

Entretanto, não se pode subestimar o fato de que a operacionalização desse processo de dominação baseia-se em aspectos multilaterais relevantes, até porque como já citado anteriormente, outros importantes centros financeiros, além de *Wall Street*, estão sediados em Tóquio, Londres e o de Frankfurt, o que reforça a emergência de corporações capitalistas multinacionais que, ainda independentemente de sua base territorial, se alastraram de maneira distinta àquelas descritas pelas fases anteriores do imperialismo²⁸.

Também não se pode negar que a partir do governo Clinton uma política caracterizada pelo multilateralismo foi recorrente, apesar da relativa reversão desse quadro durante o período Bush. Porém, admite-se que mesmo no período Clinton prevaleceu uma relativa centralização, de tal modo que os preceitos do Consenso de Washington, organizados a partir de uma lógica regionalista, puderam ser conduzidos pela chamada estrutura triádica²⁹.

Além disso, esse contexto multilateral, além de outros pontos, tem sido recorrentemente utilizado por Arrighi (2008) para refutar a manutenção hegemônica norte-americana, ao afirmar que na prática tal processo tem implicado no cerceamento de parte da atuação política dos Estados Unidos, sobretudo no âmbito financeiro.

²⁷ Segundo Harvey (2005), esses foram alguns dos principais determinantes da formação norte-americana que fomentaram os princípios de liberdade - presentes na doutrina Monroe - e que levaram os Estados Unidos a dar início à sua forma de dominação imperial nas Américas, para que num momento seguinte, com o fim da Segunda Guerra, se tornasse a principal potência mundial.

²⁸ As fases anteriores se referem aos cartéis e trustes apontados por Lenin (1983) e Hilferding (1985), que estavam vinculados em Estados específicos.

²⁹ Esse ponto também será retomado no próximo capítulo, quando se buscará descrever a globalização econômica, com destaque para os fluxos de IED, a partir da categoria de regime de *dominação financeira desenvolvida* por Chesnais (1996).

Niall Ferguson, ao comparar a posição financeira dos Estados Unidos com a da Grã-Bretanha um século antes, ressaltou que, no caso dessa última, a “*hegemony*” também significou “*hegemony*”. Como banqueiro do mundo, a Grã-Bretanha, no apogeu imperial, nunca teve de se preocupar com ataques especulativos à libra, ao passo que os Estados Unidos, para derrubar “regimes delinquentes”, primeiro no Afeganistão e agora no Iraque, é o maior devedor do mundo. Essa situação foi resultado da escalada do déficit em transações correntes do balanço de pagamentos norte-americano (ARRIGHI, 2008, p. 201).

O autor chama a atenção para o fato de que esse déficit norte-americano passa, sobretudo a partir da década de 90, a ser financiado por um número cada vez maior de países em desenvolvimento, com destaque para a China. O que expressa uma condição contraditória, dado que essa conjuntura implica que uma parcela significativa dos credores dos Estados Unidos é a mesma que se sujeita à sua posição dominante. Ademais, os Estados Unidos, ao endividar-se, geraram um fluxo crescente de rendimento para o exterior, comprometendo ainda mais o seu equilíbrio na conta de transações correntes.

Em suma, para Arrighi (2008) a condição de dominação norte-americana sem *hegemony* é explicada pelo crescente déficit norte-americano em transações correntes, que por sua vez reflete a deterioração competitiva das empresas norte-americanas, e que tem levado o país a especializar-se na intermediação financeira global.

A partir desse argumento, o autor pondera que tal ajuste implicará no redirecionamento dos superávits para a formação e ampliação da demanda em outros países, principalmente na Ásia oriental. Na prática, o ajuste levará a uma intensa redução do controle norte-americano sobre os recursos econômicos mundiais, bem como no seu peso e na sua centralidade no mundo, o que incluiu a redução do papel do dólar americano como meio de pagamento internacional e moeda de reserva. E,

no caso de uma nova derrocada do dólar comparável à do fim da década de 1970, entretanto, seria bem mais difícil e talvez impossível para os Estados Unidos recuperar o controle do sistema financeiro mundial. Na década de 1980, o dólar norte-americano recuperou a posição de moeda mundial em virtude da inversão súbita e radical da extrema frouxidão para o extremo aperto da política monetária norte-americana, acompanhada do acirramento da competição dos Estados Unidos por capital mundo afora, com juros altíssimos, incentivos fiscais e aumento da liberdade de ação para especuladores e produtores capitalistas. Se o abuso do privilégio de senhoriação resultar novamente na derrocada do dólar, os governos da Europa e da Ásia oriental estão em posição muito melhor do que há 25 anos para criar alternativas viáveis ao padrão-dólar. Contudo, não devemos esquecer que, nesses assuntos, a regra é a inércia e o destronamento do dólar não exige que outra moeda qualquer ocupe o seu lugar (ARRIGHI, 2008, p. 208-210).

Para o autor o atual movimento de desvalorização do dólar ao longo dos últimos anos é um verdadeiro sintoma da crise da hegemonia norte-americana, que deve ser considerada muito mais grave se comparada àquela que ocorrera na década de 1970, tanto que o mundo passará a assistir a uma significativa redução da capacidade norte-americana de sustentar a sua centralidade na economia política global³⁰.

Porém, em razão dos argumentos sustentados ao longo desta seção, reafirmam-se aqui as proposições acerca do Estado e da Hegemonia norte-americana, apesar da reavaliação desses conceitos a partir das considerações adicionais envolvendo os aspectos interdependes e complexos que envolvem o sistema internacional. Neste sentido, em consonância com Fiori (2004), parte-se da suposição de que:

[...] neste início de século XXI, não se divisa no horizonte do sistema mundial, nem a apoteose de um império mundial bem sucedido nem o apocalipse da crise final. Não há dúvida que os Estados Unidos enfrentarão dificuldades crescentes nas próximas décadas para manter o seu controle global no campo político e econômico. Mas não há sinais econômicos ou militares de que estas dificuldades sejam parte de uma crise terminal, nem muito menos de que os Estados Unidos estejam deixando de ser um Estado Nacional, com seu projeto de poder global. Mas, tampouco parece provável que consigam impor ao mundo o seu projeto de império mundial (FIORI, 2004, p. 102).

Contribui para tais argumentos, o fato de que a dominação norte-americana continua se sustentando a partir de sua predominância ainda inalcançável no campo militar, bem como pela sua liderança nas atividades do comércio e das finanças, além do que, a sua moeda ainda é um padrão monetário internacional, tanto que:

Os EUA, a despeito do monumental déficit em transações correntes, não precisaram se preocupar com o risco de uma fuga do dólar. A demanda pela moeda americana nasce hoje do papel dos Estados Unidos como economia dominante do comércio internacional e nos mercados financeiros onde continua a atração dos títulos públicos como ativos líquidos de última instância na economia global. Enorme vantagem para quem tem um déficit de transações correntes da ordem de US\$ 550 bilhões. Com um déficit dessa magnitude, qualquer outro país teria sofrido um ataque contra a sua moeda. No entanto, apesar dos augúrios, não parece provável uma derrocada do dólar (TAVARES ; BELUZZO, 2004, p. 134).

Além disso, a ocorrência de um considerável processo de desindustrialização norte-americana não pode ser negada, o que vem afetando suas exportações, e reduzindo sensivelmente sua participação no comércio mundial. Entretanto, partindo das mesmas

³⁰ Mais enfáticas do que as proposições de Arrighi são as projeções de Wallerstein (2003), que a partir de uma perspectiva sistêmica aponta para o efetivo fim não só da hegemonia norte-americana, mas também do próprio sistema mundial capitalista, cujo processo de deterioração foi iniciado na década de 80.

premissas de Tavares ; Beluzzo (2004), é possível afirmar que os Estados Unidos ainda gozam de farta superioridade no campo econômico, de tal modo que não é possível vislumbrar qualquer cenário de crise terminal³¹.

Corroborando a presente tese, o fato de que ao longo das últimas três décadas cerca de um terço da carteira de investimentos mundiais em portfólio³² está concentrado nos Estados Unidos.

Além disso, considera-se que seu déficit em transações correntes, que de fato vem crescendo de forma exponencial desde os anos de 1990 conforme mostra a Figura abaixo, reafirma a posição de um país que se encontra numa condição dominante e extremamente vantajosa dentro do sistema internacional, tanto que pode se dar ao “luxo” de ter tais resultados sem entrar num colapso econômico.

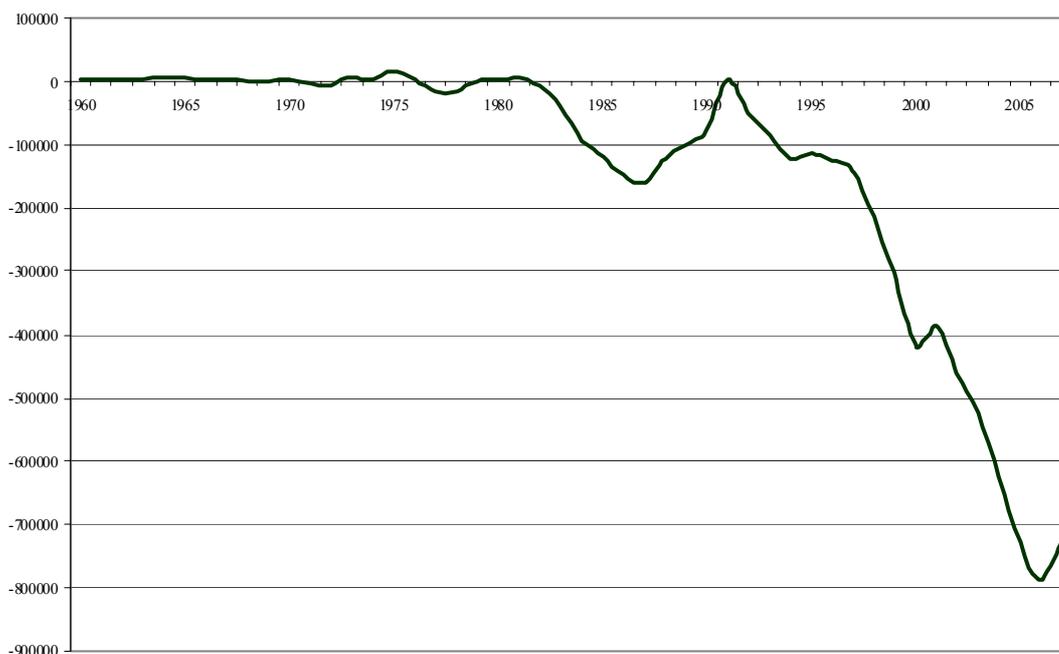


Figura 1 – Transações Correntes dos Estados Unidos da América (em US\$ milhões – valores correntes).

Fonte: Bureau of Economic Analysis

Outra importante evidência do poderio econômico dos Estados Unidos é o montante de renda recebida do resto do mundo, conforme mostra a figura abaixo. Além de crescer

³¹ No próximo capítulo serão avaliados os dados de comércio e finanças internacionais, com o objetivo de analisar não apenas essas questões, mas também as tendências geradas pelo atual estágio da globalização. Cabe lembrar que essas avaliações objetivam dar a devida sustentação para as análises que envolvem os fluxos de IED.

³² Esses dados podem ser encontrados nas Tabelas 5 e 6 do capítulo seguinte.

significativamente ao longo das últimas duas décadas, tem como uma de suas principais características a relação desses recursos com o seu processo de exportação de capitais produtivos, uma vez que as rendas oriundas dos IED norte-americanos no exterior contribuíram, ao longo dos anos 2000, com cerca de metade das rendas totais recebidas do exterior³³.

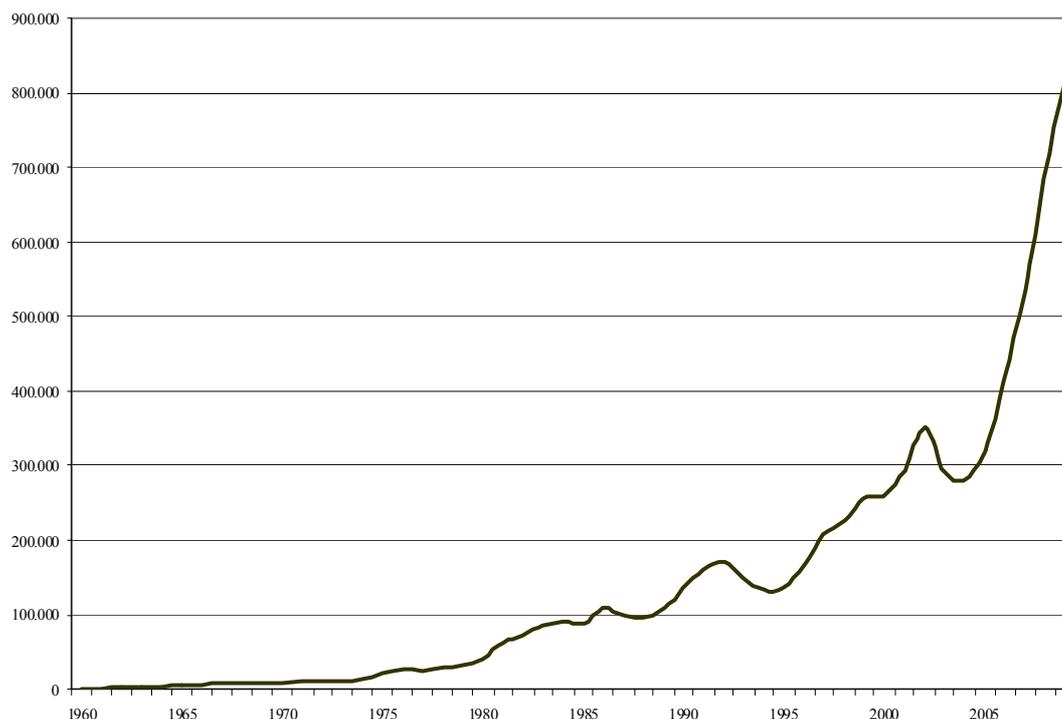


Figura 2 - Rendas Recebidas pelos Estados Unidos da América (em US\$ milhões – valores correntes)

Fonte: Bureau of Economic Analysis

Neste sentido, cabe reafirmar aqui que tanto o futuro do poder norte-americano como a manutenção de um sistema mundial capitalista está sustentado em três pontos fundamentais: ainda prevalece no sistema internacional uma atuação imperiosa dos Estados mais fortes em defesa de suas respectivas economias nacionais capitalistas, cuja atuação se baseia na impossibilidade dos seus atores se fundamentarem na paz perpétua; a impossibilidade de se vislumbrar uma atuação política, por parte das grandes potências, que se sustentem apenas na manutenção dos seus respectivos *status quo*; e, por fim, que os resultados do processo de acumulação continuam sendo auferidos pelos grandes capitais atrelados às suas respectivas

³³ Média calculada pelo autor a partir dos dados do *Bureau of Economic Analysis*.

nações, o que corrobora a impossibilidade de um estado de equilíbrio e estabilidade dos mercados tão propalado pelas perspectivas teóricas liberais.

Ademais, também se refuta a concepção que pressupõe um processo de comprometimento da capacidade política dos Estados Nacionais pelas redes de produção, comércio e finanças que estão integradas às empresas (multinacionais e transnacionais), apesar de se considerar o processo de acrescentamento desses capitais pelo mundo uma realidade indiscutível.

Assim sendo, em anuência com Harvey (2005), parte-se do pressuposto de que as atuais condições do sistema internacional não apontam para um movimento que represente de fato um definimento do papel do Estado no sistema internacional, sobretudo dos centrais.

Além disso, considera-se que o período entre o pós-guerra e a década de 70 é uma etapa seguinte do desenvolvimento do regime político da burguesia capitaneado pela hegemonia norte-americana, que permitiu manutenção de elevadas taxas de crescimento econômico nos países capitalistas desenvolvidos, num contexto em que estes passaram a “deliberar” a predominância norte-americana no sistema internacional.

E, na prática, se aceita a tese de que essa hegemonia se desenvolveu a partir de um contexto em que fora estabelecido um acordo tácito entre as grandes potências capitalistas, no qual os Estados Unidos desempenharam um claro papel de liderança, cuja atuação visava impedir as guerras, bem como distribuir os resultados da intensificação de um capitalismo integrado nas regiões nucleares.

Além do mais, não se considera realista a hipótese de que o excesso de abrangência que os Estados Unidos passaram a ter, no que tange às suas funções hegemônicas, está ruindo sua posição desde os anos 70.

Ao contrário do que ponderam os defensores dessa tese, parte-se do princípio de que o colapso do sistema de *Bretton Woods* representou o marco de um novo regime político, denominado “hegemonia neoliberal”, que apesar das alterações que trouxera ao sistema monetário internacional, ainda continuou sendo capitaneado pelos Estados Unidos, numa conjunção na qual a introdução do novo regime (desmaterializado) permitiu ampliar os fluxos de capital monetário³⁴.

É a partir desse momento que o capital financeiro se tornou o principal componente da manutenção do poderio norte-americano, sobretudo porque os Estados Unidos intensificam

³⁴ Este se torna um ponto de partida para que, sobretudo a partir de década de 90, um amplo processo de desregulamentação dos mercados financeiros desse início a uma fase com diversas crises de base financeira, motivo pelo qual será retomado ao longo do próximo capítulo, visando ligá-lo ao movimento de expansão do capital internacional, a partir dos IED.

um processo disciplinar sobre os países em desenvolvimento, que os leva a adotar um conjunto de políticas homogêneas baseadas nos princípios do liberalismo econômico, ao mesmo tempo em que estes passam a se atuar de forma mais ativa, porém assimétrica, ao sistema internacional.

Como este movimento está no bojo das discussões sobre a globalização, faz-se necessário aprofundar o debate sobre este tema, uma vez que ele carrega uma série de fatores que auxiliam na compreensão da inserção do mundo em desenvolvimento a este contexto, que a partir da década de 90 passa a integrar às suas opções políticas uma série de condicionalidades da ordem política e econômica internacional, sobretudo porque uma parte dele se tornou um importante destino dos IED.

Neste sentido, a próxima seção terá como objetivo aprofundar o debate teórico acerca da globalização, bem como avaliar como essas novas condições impactam sobre o funcionamento do sistema internacional. Tais ponderações serão relevantes para que sejam construídos os argumentos necessários à avaliação de alguns dos seus resultados no mundo e no Brasil.

1.2. O Debate sobre a Globalização: Globalistas, Céticos e Transformacionalistas

O debate sobre a globalização é considerando um tanto quanto controverso, seja no que tange ao conceito em si, seja no que concerne à existência de um movimento realmente global. Ademais, sempre existe a possibilidade de se incorrer em erros cronológicos quando se busca pontuar a sua origem, uma vez que tal processo parece transpor o tempo de acordo com as condições e/ou os modos de produção vigentes ao longo da história da humanidade.

Apesar disso, a compreensão do sistema internacional tangencia alguns assuntos específicos (tais como comércio, finanças, desenvolvimento social e econômico, política interna e externa etc.), que inevitavelmente esbarram em temas que estão contidos no debate acerca da globalização, de tal modo que se faz necessário pontuar alguns dos principais referenciais que visam compreender esse movimento, bem como descrever como se processa o seu desenvolvimento.

Outra importante consideração inicial a ser feita refere-se às questões ideológicas que permeiam o tema globalização, o que implica, inclusive, em diferentes denominações, tais como a própria globalização, além de universalização, internacionalização, mundialização etc.

A inserção dessas questões a presente discussão são relevantes, seja porque atuam no campo positivista, que busca descrever as condições vigentes do sistema internacional sob a

égide da globalização, seja porque procuram operar a partir de uma perspectiva normativa, com o intuito de defender a disseminação desse processo, ou atacá-lo enfatizando suas conseqüências desiguais e injustas.

De uma forma geral, não há grandes divergências nas análises que tratam das recentes transformações, quando estas avaliam o acrescentamento dos fluxos econômicos, culturais, sociais etc, motivo pelo qual se considera que as sociedades têm se tornado cada vez mais inter-relacionada.

Também há uma relativa convergência quanto ao uso das novas tecnologias de informação, que tem permitido que as interações ocorram numa velocidade e numa magnitude cada vez mais intensas, contribuindo para a redução dos espaços e, por conseguinte, afetando os diversos aspectos das relações internacionais.

Porém, alguns pontos convergentes das relações contemporâneas são apenas aparentes, uma vez que a própria compreensão deste processo não implica num consenso dentro das Ciências Sociais quanto às interações intrínsecas a elas.

Uma parte das Ciências Sociais parte do pressuposto de que prevalece um verdadeiro processo de interligação global, que baseado nas relações materiais – normalmente mensuradas pelos fluxos de comércio, de capital e de pessoas que transitam pelo mundo – é operacionalizado pelas condições de: infra-estrutura física como, por exemplo, os serviços de transportes e os sistemas bancários; normativas decorrentes de acordos e normas que regem as relações de comércio; e, simbólica por meio de línguas consideradas francas.

Por outro lado, existem outras perspectivas que partem do princípio de que a formação de uma “sociedade harmoniosa” a partir desse processo não passa de uma panacéia, até porque inexistente a possibilidade de um processo verdadeiramente universal de interação global baseado na convergência de culturas e civilizações. Como exemplo, aqueles que defendem tais posições lembram a ascensão de diversos movimentos conservadores e racistas em distintas regiões do globo; e mais do que isso, que uma parcela considerável da população mundial permanece à margem desse processo.

Essas controvérsias podem ser sinteticamente divididas, no campo das ciências sociais, em dois grupos que envolvem, inclusive internamente, diferentes matizes teóricos: os céticos e os globalistas, além de um terceiro grupo que procura rever algumas das proposições descritas por essas suas proposições, que é denominado transformacionista.

A análise marxista tradicional, utilizada por parte dos céticos, parte do pressuposto de que o capitalismo desenvolve, intrinsecamente, uma lógica expansionista que visa reverter as

tendências declinantes da taxa de lucro, bem como propiciar ao capital a exploração de novos mercados, permitindo a reprodução ampliada deste.

Para aqueles que partem dessas avaliações, em geral o atual momento não deve ser avaliado em termos de globalização, mas, apenas uma nova modalidade de imperialismo ocidental que é dominado pelos imperativos e condições do capital financeiro nos grandes centros capitalistas.

Quanto aos céticos que se baseiam na teoria realista, esses partem do princípio de que a ordem internacional vigente resulta dos atos das nações econômica e militarmente mais poderosas, bem como de seus agentes. Logo, a internacionalização das relações econômicas ou sociais é determinada pelas políticas e pelas primazias dessas grandes potências, que têm o poderio necessário para impor as condições indispensáveis para a manutenção da ordem internacional.

Cabe ressaltar que os realistas também desconsideram por completo qualquer quadro de harmonia social, até porque partem de princípios individualistas baseados numa natureza humana egoísta, bem como num quadro internacional anárquico. Logo, a luta entre os Estados passa a ser uma constante, apesar da possibilidade de tréguas temporárias.

A perspectiva realista sustenta que o sistema internacional é anárquico, por isso o conflito entre os Estados pelo controle dos recursos econômicos, bem como a disputa pela superioridade política é um processo endêmico. Da mesma forma, avaliam que a opção pelo processo de desenvolvimento desigual foi responsável pelo atual quadro de conflito entre os Estados que crescem e os que entram em declínio, uma vez estes estão constantemente buscando melhorar ou manter sua posição relativa na hierarquia da política internacional³⁵.

Contrariamente às proposições céticas, uma parte dos globalistas – os defensores de proposições liberais - busca refutar as considerações que tratam o conceito globalização como mero constructo ideológico, enquanto outros recusam a compreensão das condições contemporâneas como sendo uma “mera” expressão do imperialismo ocidental. E, sem desconsiderar as vantagens auferidas pelas potências ocidentais, realçam as transformações estruturais que este processo vem determinando à organização social moderna.

Os globalistas também contestam parte das proposições céticas, quanto às suas interpretações acerca das tendências econômicas globais, considerando que o forte crescimento do intercâmbio econômico mundial não possui precedentes na história, isto

³⁵ Ver Gilpin (2002).

porque tanto o fluxo de câmbio mundial quanto o nível de exportações são considerados relativamente superiores aos registrados no período da *belle époque*.

Além disso, enfatizam a importância das empresas multinacionais e transnacionais, que passaram a apresentar uma produção cuja magnitude é consideravelmente superior às exportações, além de abranger praticamente todas as grandes regiões do globo.

Por outro lado, a perspectiva globalista “crítica” considera que a globalização está substituindo a antiga divisão internacional do trabalho (norte-sul), por uma nova divisão que dá uma nova roupagem para as relações econômicas inter-regionais, bem como tem gerado um novo padrão de riqueza e desigualdade global.

Por fim, a abordagem considerada alternativa, a transformacionista, cujos autores que defendem sua efetividade analítica buscam interagir alguns pontos presentes nas duas perspectivas anteriores, com o objetivo de destacar o quão complexas são as interconexões globais.

De acordo com essa divisão, os transformacionistas enfatizam não apenas os aspectos quantitativos da globalização, mas também os qualitativos que exprimem o atual ordenamento do sistema internacional. Neste sentido, os transformacionistas exploram com maior ênfase alguns pontos que devem estar presentes no atual debate sobre a globalização, são eles: os processos de integração; as transformações na organização das sociedades; o reordenamento das relações inter-estatais a partir do regionalismo; a emergência de novos atores não estatais; a relevância de novos grupos políticos etc.

1.2.1. A Perspectiva Globalista

A crença num processo de integração de todas as regiões do mundo faz com que os globalistas se apoiem na hipótese de que a economia mundial não possui fronteiras, tanto que para Ohmae (1990) o limite do que é interno ou externo, sobretudo no campo da produção, é tênue. Enquanto para Giddens (1990), a globalização se apóia numa concepção multidimensional, que expressa uma análise weberiana ou pós-marxista da realidade social, formada a partir de distintas redes de poder, cuja natureza é econômica, tecnológica, cultural, política, entre outras.

Essas ponderações iniciais deixam claro que para os globalistas a globalização não está restrita aos fenômenos econômicos, ou seja, outras dimensões da atividade social tornaram-se tão, ou mais, importantes do que as relações econômicas, sendo essas

responsáveis por gerar uma intrincada e complexa rede de forças que têm moldado tanto as sociedades modernas quanto a atual ordem mundial.

1.2.1.1. Os Globalistas Liberais

Em geral, os globalistas que se sustentam numa perspectiva liberal têm, obviamente, uma visão mais otimista da globalização, uma vez que enfatizam os aspectos positivos da competitividade que é inerente a este processo.

Entre os principais autores do pensamento globalista destacam-se Keohane ; Nye (1989), que buscam argumentos para suplantar a tese de que o sistema internacional está baseado no pressuposto da estabilidade hegemônica.

Esta perspectiva globalista, também denominada neo-institucionalista, visa frisar a importância dos ganhos absolutos que cada ator pode vir a obter num sistema de maior interdependência, de tal modo que o poder não é tão essencial quanto às perspectivas de desenvolvimento econômico. Por esta razão, os regimes e organizações internacionais têm a função de garantir o incentivo para que os atores continuem cooperando e, assim, viabilizem a manutenção da estabilidade do sistema.

Esta perspectiva globalista baseia-se na hipótese oriunda da teoria econômica neoclássica do racionalismo, que por sua vez se estrutura nos princípios básicos do liberalismo, no qual os agentes econômicos internacionais maximizam os seus ganhos absolutos. Em geral, é a partir desse referencial que os adeptos dessa corrente justificam a minimização do papel do Estado no que tange à tomada de decisão envolvendo as escolhas coletivas.

Todavia, cabe ressaltar que Keohane ; Nye (1989), como já fora discutido na seção anterior, ainda vêem o Estado representando um papel central nas relações internacionais, mas cuja relação passa a envolver uma complexa rede de interesses, sobre o qual o poderio militar tem sua influência relativamente reduzida.

Soma a isso, o fato de que como os autores partem dos pressupostos da teoria econômica neoclássica e da atuação do Estado a partir de uma condição de interdependência complexa, a racionalidade permite o exercício de uma avaliação que visa minimizar os chamados custos de transação.

Ainda dentro dessa perspectiva globalista, Held ; McGrew (2002) e Young (1980) destacam como essa complexa rede de interações, que denominam regimes internacionais³⁶, funciona a partir de um sistema de relações multilaterais que formatam a atual ordem internacional, substituindo as antigas polaridades políticas e militares, mesmo que ainda permaneçam as supracitadas condições assimétricas.

Não obstante as críticas envolvendo o esvaziamento do papel do Estado, e tampouco a ênfase que é dada a esses regimes internacionais, deve-se enfatizar a perspectiva relativamente diferenciada dos globalistas de base institucionalista, uma vez que esta parte do princípio de que esses regimes internacionais não devem ser elevados:

[...] a posições míticas de autoridades sobre os Estados: pelo contrário, os Estados criam esses regimes para atingir objetivos específicos. Ao enfrentarem dilemas de coordenação e colaboração nas situações de interdependência, os governos sentem a necessidade de instituições internacionais que lhes possibilitem atender seus interesses por meio de ação coletiva limitada (KEOHANE *apud* HURREL, 1995, p. 42-43).

Apesar disso, pode se afirmar que tal proposição parte do pressuposto de que o conjunto das relações tanto econômicas quanto sociais e políticas extrapolam as fronteiras nacionais, fazendo com que novos desafios – relacionados às questões territoriais que determinam os aspectos da organização social e política de uma nação – devam ser reavaliados, uma vez que estes precisam ser compreendidos a partir de uma condição em que as relações em constante expansão estão imbricadas com as proposições territoriais, cujo limite está sujeito ao próprio espaço nacional.

Ademais, Young (1972) sopesa que o Estado e a sociedade civil tornaram-se elementos unitários que têm objetivos específicos. Mas, inseridos num ambiente globalizado convivem com uma série de organizações internacionais, que fazem com que as suas configurações estejam em constante mutação, dado que atuam numa arena fragmentada de formulação de decisões políticas, que não é mais permeada apenas pelas forças internas, mas também por redes transnacionais (governamentais e não governamentais), de tal modo que passam a alterar constantemente as suas formas e as suas dinâmicas.

Held ; McGrew (2002) acrescentam, ainda, que as empresas multinacionais tornaram-se um dos principais núcleos do atual ordenamento global, dado que ao expandirem suas

³⁶ Regimes internacionais significam para tais autores um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão implícitos ou explícitos em torno dos quais se observa convergência de expectativa dos atores em torno de uma questão ou área das relações internacionais. E esses procedimentos de tomada de decisão constituiriam a prática para a implementação de escolhas coletivas no sistema internacional (RACY ; ONUKI, 2002).

relações financeiras, produtivas e comerciais para fora de suas matrizes, passaram a exercer, em concorrência com os Estados, uma autoridade decisiva na organização, na localização e na distribuição dos recursos econômicos na economia global contemporânea.

Já a partir de uma proposição globalista considerada “pura”, Rosecrance (1990) tem uma posição bastante distinta dessa, ao enfatizar que a globalização criou um novo cenário que não mais se sustenta na política, mas apenas nas relações econômicas, que a partir da concorrência faz com o que mercado passe a regular as relações internacionais, permitindo a todos os atores envolvidos maximizar suas vantagens³⁷.

Além do mais, os globalistas “puros” reproduzem as proposições enfatizam que somente a partir das relações de mercado os setores denominados tradicionais, cuja atividade produtiva é ineficiente e focada apenas na auto-suficiência local, podem se transformar nos setores modernos, que se baseiam em atividades produtivas eficientes e internacionalmente integradas. Tais conjecturas se baseiam na teoria dual, segundo a qual:

[...] o crescimento de uma economia de mercado resulta naturalmente do desencadear das forças de mercado. Com sua tendência natural de intercâmbio, os seres humanos tendem a expandir sua atividade econômica à medida que as limitações externas são removidas, e abrem-se novas oportunidades. [...] O dualismo considera o fato de a economia mundial moderna ter se desenvolvido por meio da expansão global da produção destinada ao mercado [...]. O setor moderno deslocou gradualmente o setor tradicional, à medida que mais e mais sociedades se adaptavam à organização econômica baseada no mercado (GILPIN, 2002, p. 87).

Em contraposição não apenas aos críticos da globalização (dos quais se incluem os céuticos), mas também aos teóricos institucionalistas (ou neoliberal para o debate das Relações Internacionais), o que deve ser destacado dessa vertente globalista mais radical é a ênfase dada aos fatores endógenos do mercado ao denominado processo de modernização econômica, pois tal aceitação justifica a minimização dos possíveis eventos de cunho político e social, que além de serem exógenos contribuem negativamente para o desenvolvimento de um país.

Tais preceitos fazem parte, pelo menos do ponto de vista retórico, dos atuais receituários neoliberais³⁸, que têm contribuído para a disseminação de políticas, sobretudo

³⁷ Essa perspectiva se apóia nos princípios do liberalismo econômico, que no campo da economia política internacional encontra respaldo na chamada teoria da economia dual. Como essa perspectiva enfatiza os pressupostos da teoria neoclássica, ela se apóia nas seguintes premissas: o individualismo; a racionalidade econômica; o comportamento maximizador dos agentes; e o mercado como determinante da geração do bem-estar social.

³⁸ A definição de neoliberalismo em questão segue as ponderações de Hayek (1990), cuja argumentação visa refutar qualquer ameaça à liberdade econômica e política. Na verdade, o foco central dessa questão está nos

entre os países com menor grau de desenvolvimento, baseadas na adoção de um conjunto de ações sustentadas na premissa do Estado mínimo, na abertura e na desregulamentação econômica, entre outras.

O processo de modernização se apóia numa série de medidas que devem ser adotadas pelas sociedades tradicionais (ou periféricas), de tal modo que essas precisam assumir, em primeiro lugar, uma percepção etapista da sua evolução, bem como almejar um estágio superior de desenvolvimento através da reprodução dos modelos (econômicos, institucionais etc) das sociedades avançadas, o que, entre outras coisas, requer a dissolução de suas fronteiras.

Cabe ressaltar, ainda, que a adoção do sistema de mercado como norteador das políticas internas e externas também representa, para os seus defensores, um processo de modernização que atua como um procedimento civilizatório superior, de tal modo que uma sociedade menos desenvolvida tem na globalização a oportunidade de disseminar esses valores e essas instituições considerados, por eles, ideais.

Assim sendo, enfatizam, a partir desse norte modernizante, os princípios de liberdade econômica como pré-requisito para a liberdade política, permitindo a evolução daqueles que experimentam as novas condições, cujos valores estão baseados, via de regra, na Europa Ocidental e nos Estados Unidos.

Percebe-se que os globalistas favoráveis a esta ordem econômica reafirmam que a disseminação dos princípios de um único mercado global, viabilizado pela mobilidade do capital e pela concorrência internacional, tem sido responsável pela modernização e pelo desenvolvimento dos países menos industrializados. Como exemplo de experiências “bem sucedidas” que adotaram tal modelo, Ohmae (1995) cita alguns países do Leste asiático e da América Latina.

Russett (1993) complementa que somente a globalização econômica viabiliza todas as condições necessárias para a existência de um ambiente baseado numa ordem global estável e sem guerras, uma vez que se sustenta num amálgama oriundo da interdependência econômica.

Outro importante aspecto destacado pelos globalistas é a crescente importância do regionalismo, que tem feito com que diplomacia inter-regional se intensifique, consolidando as relações mútuas entre os Estados membros.

mecanismo de limitação do funcionamento dos mercados pelo Estado, e têm servido de base para toda uma proposição retórica, sobretudo por países mais desenvolvidos e por organismos econômicos internacionais. Apesar disso, cabe ressaltar que movimento neoliberal nasce na década de 40, com o objetivo central de criticar todas as proposições vigentes no pós-Guerra, sobretudo no que se referia à promoção do Estado de bem-estar social, que era responsável pela destruição das liberdades individuais e pelo comprometimento dos bons resultados da concorrência, pontos considerados centrais para a prosperidade de todos.

Segundo Hanson (1998), a regionalização só tende a favorecer a globalização econômica, ao oferecer um ambiente no qual os países buscam se inserir de maneira estratégica aos mercados mundiais. E, ao contrário dos céticos, considera que o regionalismo contribuiu para consolidar as questões políticas que envolvem a globalização, ou seja, o regionalismo não representa uma ameaça à globalização, pois não colabora para o surgimento de blocos rivais, e sim para o fortalecimento de mecanismos mais eficientes de integração.

Fukuyama (1992) sintetiza tais proposições liberais a partir do fim da Guerra Fria, quando se expôs a superioridade do sistema baseado na democracia liberal e no capitalismo, sendo que a principal explicação para tal resultado reside no fato de que apenas a união desses dois modelos permite a satisfação humana fundamentada na posse de bens materiais e de riqueza, e da devida valorização individual. Além do mais, o crescimento econômico, que pode ocorrer em qualquer tipo de regime político, só se torna mais efetivo quanto aos seus fins quando se alia à democracia liberal, isto porque o resultado decorrente dessa aliança permite a satisfação das necessidades humanas de valorização pessoal, de igualdade e de liberdade política.

Portanto, essa vertente mais radical da perspectiva globalista admite que o processo de integração (global) deve ser feito via mercado sem a interferência “maléfica” do Estado, de tal modo que possa alcançar níveis mais elevados de interdependência global, o que implica na elevação do bem-estar social de todos aqueles adotam tal “opção”.

De uma forma geral, cabe destacar que parte dos globalistas, quando buscam compreender o atual estágio da globalização, procura distinguir as diversas etapas desse longo processo, bem como diferenciar os modos de reprodução nos respectivos sistemas responsáveis pela integração global, além de destacar o padrão mutável das relações envolvidas.

Neste sentido, Held ; McGrew afirmam que a análise globalista apresenta um conceito de globalização mais amplo, que abarca a idéia de suas diferentes formas históricas. Assim sendo,

Essa tradição particular da análise sócio-histórica estimula a concepção da globalização como um processo um tanto indeterminado, pois não se inscreve numa lógica preordenada que presuma uma trajetória histórica ou um estado final únicos, isto é, o surgimento de uma única sociedade mundial ou civilização global. [...] Ela é considerada, antes, um produto de forças múltiplas que incluem os imperativos econômicos, políticos e tecnológicos, além de fatores conjunturais específicos, como, por exemplo, a criação da antiga Rota da Seda ou o colapso do socialismo de Estado. Ela não tem um padrão fixo ou predeterminado de desenvolvimento histórico. Além disso, uma vez que atrai e empurra as sociedades para direções diferentes, ela gera, simultaneamente, cooperação e conflito, integração e

fragmentação, exclusão e inclusão, convergência e divergência, ordem e desordem (2002, p. 21).

Conseqüentemente, os autores situam a avaliação da globalização a partir de uma perspectiva da longa duração, que constantemente influencia os padrões de mudança histórica, de tal modo que a sua compreensão envolve situá-la numa conjunção de convergências seculares da história mundial, o que permite a aceitação de suas diversas configurações ao longo da história.

Apesar dessas ponderações, não se pode deixar de enfatizar que o globalismo, ou o idealismo, constitui sua argumentação numa perspectiva normativa, que se fundamenta nos princípios da racionalidade e da natureza humana que prescrevem um mundo ideal no qual a conduta altruísta dos atores internacionais leva à paz entre os Estados.

1.2.1.2. Os Globalistas Críticos

Na mesma toada da abordagem que leva em consideração as formas históricas, a abordagem globalista com base na teoria marxista vê na globalização o triunfo da forma opressiva do capitalismo global, cujos tentáculos têm atingido várias esferas da organização social e política dos Estados.³⁹ Porém, tal qual a análise liberal, essa avaliação possui diferentes perspectivas.

Dentre elas se destaca Castells (1999), que a partir da fusão de um extenso trabalho empírico com a teoria sociológica, busca descrever a sociedade contemporânea como sendo uma sociedade globalizada. Esta sociedade faz uso da informação e do conhecimento, que estão alicerçados num intenso processo de evolução ocasionado por uma verdadeira revolução

³⁹ Os adeptos dessa vertente teórica consideram como principal empreitada a apreciação da origem, da composição e do funcionamento desses sistemas. Para tanto, partem da concepção marxista da realidade social baseada na primazia da economia sobre a política. A teoria sistêmica (SSM), da qual boa parte das discussões críticas parte, está baseada na tese marxista de que tanto o Estado (proposto pelos ideais nacionalistas) quanto o sistema de mercado (proposto pelos liberais) são “meras” expressões das forças econômica e social que permeiam uma sociedade capitalista. Apesar de se considerar que a tese central da SSM está baseada no materialismo histórico, uma parte dos autores “sistêmicos” tem se distanciado do marxismo clássico. Segundo Gilpin, isso ocorre porque: [...] o marxismo tradicional focaliza a estrutura e a luta de classes interna, enquanto a teoria do SMM fala de uma hierarquia internacional e de uma luta entre os Estados e as classes econômicas. [...] Ademais, [...] a análise aborda o capitalismo como um fenômeno global, no entanto, enquanto o marxismo tradicional considera a economia internacional como fonte de desenvolvimento, embora desigual, a qual tem por meta a unidade global, a teoria do SSM admite um sistema econômico mundial já unificado, composto por uma hierarquia de Estados dominados por classes sociais, unidos por forças econômicas e produzindo o subdesenvolvimento em toda a periferia. Finalmente, essa economia mundial moderna é caracterizada por contradições intrínsecas e funciona segundo leis deterministas que orientam seu desenvolvimento histórico, levando-a a crises inevitáveis e, por fim, à extinção. O marxismo tradicional afirma que o capitalismo tem uma missão histórica de desenvolver o mundo, mas os defensores do SSM argumentam que sistema capitalista mundial contribui para o subdesenvolvimento dos países menos desenvolvidos. (GILPIN, 2002, P. 88-89)

viabilizada pelos avanços da tecnologia da informação. Em função desse quadro, o mundo está passando por profundas transformações nas relações sociais, nos sistemas políticos e, sobretudo, nos sistemas de valores.

A importância do desenvolvimento tecnológico, bem como a relação desse processo com a globalização, levaram ao surgimento de uma sociedade informacional que possui uma estrutura básica em redes, formatando aquilo que o autor denomina Sociedade em Rede, cuja estrutura está agrupada em torno de redes de empresas, de organizações e de instituições, de tal modo que formatam “um novo paradigma sociotécnico”⁴⁰.

Uma vez feitas essas observações iniciais com relação à categoria de Sociedade em Rede, a conexão dela com o presente tema, a globalização, reside na própria conceituação de rede utilizada pelo autor, que exprime “um conjunto de nós interconectados”⁴¹, mas que possui uma flexibilidade suficientemente eficaz para se adequar às complexas configurações sociais.

A partir de então, o autor infere sobre a existência de uma nova economia que se organiza em torno de redes globais de capital, de gerenciamento e de informação, de tal modo que as transformações sociais excedem o domínio das relações sociais de produção, e passam a afetar a cultura e o poder de forma intensa.

O autor também ressalta que a tecnologia da informação exerceu um papel central na reestruturação do sistema capitalista a partir dos 80, e que o desenvolvimento desse processo foi oriundo da lógica e do interesse de um capitalismo avançado⁴².

Castells, ao fazer tais avaliações, sustenta sua teoria numa clássica posição sociológica, na qual “[...] as sociedades são organizadas em processos estruturados por relações historicamente determinadas de *produção, experiência e poder*” (1999, p. 33).

Assim sendo, a produção passa a ser constituída por meio das relações de classe que determinam a divisão e o uso do produto em termos de investimento e consumo. Enquanto que o poder continua constituído no Estado que detém o monopólio do uso da violência.

Neste sentido, cabe realçar o entendimento de Castells (1999) sobre o papel do Estado. O autor pondera que o mesmo se encontra ligado às relações entre a tecnologia e a sociedade,

⁴⁰ Para Castells, os cinco aspectos centrais desse novo paradigma são eles: [...] a informação é matéria-prima; as novas tecnologias penetram em todas as atividades humanas; a lógica de redes em qualquer sistema ou conjunto de relações usando essas novas tecnologias; a flexibilidade de organização e reorganização de processos, organizações e instituições; e, por fim, a crescente convergência de tecnologias específicas para um sistema altamente integrado, conduzindo a uma interdependência entre biologia e microeletrônica (1999, p. 78-79).

⁴¹ Ver Castells (1999, p. 498).

⁴² Cabe ressaltar que Castells (1999) divide os atuais sistemas de organização social em: o capitalismo e estatismo. Neste sentido, o autor não restringe a materialização desses interesses apenas ao sistema capitalista, uma vez que o estatismo também atuou de maneira intensa sobre a atividades de tecnologia da informação.

pois lhe cabe atuar interrompendo, promovendo ou liderando o processo de inovação tecnológica, de tal sorte que ele deve ser visto como um importante ator dentro do sistema, uma vez que ainda é responsável por promulgar e arranjar as forças sociais dominantes num espaço e numa época determinados.

Apesar dessas considerações, o autor prescreve que à globalização tem imprimido uma importante restrição na atuação dos governos, que é ocasionada pela perda real de uma parte do poder econômico, apesar de ainda lhe restar a autonomia para regulamentar, bem como a prerrogativa de controle sobre os seus sujeitos.

Tais ponderações decorrem, segundo o autor, do fato de que o que se assiste no mundo de hoje é um processo crescente de internacionalização das políticas de Estado. Apesar disso, o autor refuta a viabilidade de um governo global com soberania totalmente compartilhada, uma vez que, a despeito de todas as debilidades acumuladas pelos dos Estados, estes relutam em abrir mão daquilo que resta de sua soberania. Neste sentido, Castells considera que:

[...] o que temos testemunhado é, simultaneamente, o processo irreversível de partilha de soberania na gestão das principais questões de ordem econômica, ambiental e de segurança e o entrincheiramento dos Estados, como componentes básicos desse complexo emaranhado de instituições políticas. (1999, p. 325).

Em meio a esse debate, o ajuizamento de questões que envolvem o ajustamento dos governos nacionais às forças da ordem econômica global volta à tona. E, de acordo com Cox (1997), este (debate) tem contribuído para compreender o papel desempenhado pelas instituições multilaterais econômicas (FMI, Banco Mundial e OMC), que têm atuado com o claro objetivo de sobrepor as forças do mercado global às decisões nacionais de cunho econômico e político.

Além disso, Amin (1997) julga que o crescimento da liquidez internacional tem permitido o aumento da influência externa sobre a gestão da política econômica, exemplo disso é que inúmeros governos nacionais estão adotando as políticas baseadas nos preceitos neoliberais do Consenso de Washington, motivo pelo qual o autor aponta para uma tendência de deterioração drástica da autonomia econômica e da soberania estatal.

Amin (1996) acrescenta, ainda, que o regionalismo evidencia a ocorrência de uma ordem pós-hegemônica, que se sustenta a partir da de uma economia global contemporânea que não está estruturada em único centro econômico, motivo pelo qual nenhum centro isolado consegue impor suas condições.

No entanto, cabe ressaltar que as ponderações acima, próprias de uma diretriz globalista crítica, não se baseiam numa concepção universalista das relações de poder, tanto que ao identificar uma estratificação da ordem mundial, o fazem levando em consideração que esta segmentação está agrupada nos países da OCDE, dado que os fluxos comerciais e financeiros ainda estão concentrados neste grupo.

Segundo Cox (1997), essa realidade é corroborada pelas evidências provenientes da divisão internacional do trabalho; pela deterioração das condições econômicas e sociais dos países considerados vencidos na batalha concorrencial; e pelo descaso, por parte das nações mais ricas, quanto aos problemas dos países mais vulneráveis.

Em geral, os globalistas críticos acreditam que um sistema baseado na sobreposição das forças de mercado tem permitido a perpetuação das assimetrias econômicas e sociais vigorantes no mundo. Essa proposição está sustentada no fato de que a globalização econômica apenas traz à tona as distintas competências, uma vez que a implementação dos princípios econômicos liberais tem contribuído para ampliar as desigualdades entre os ricos e os pobres.

1.2.2. Os Céticos e a Refutação da Globalização como um Processo Verdadeiramente Universal

A perspectiva cética, partindo de uma grande generalização, possui uma leitura marxista e uma realista. Para os marxistas, a globalização não é representa nenhuma novidade, mas apenas o aprofundamento dos remotos processos de exploração que dividiram o mundo entre nações ricas e pobres. Já os realistas crêem que a possibilidade da suplantação das desigualdades sociais está no interior dos Estados nacionais, de tal sorte que os governos nacionais continuam sendo os únicos meios de intermediação e reversão dos problemas gerados por um processo de internacionalização econômico assimétrico.

As subseções seguintes buscam descrever os principais pontos dessas duas linhas teóricas, que têm em comum a refutação de que o movimento global tem impelido os Estados a uma posição subordinada e ineficaz.

1.2.2.1. Os Realistas e os Neo-realistas

Em contraposição às proposições globalistas, sobretudo à tese de enfraquecimento dos Estados, os realistas se inserem numa perspectiva cética quanto à globalização. E, em geral,

partem do princípio de que as relações internacionais não são condizentes com um quadro de harmonia social, até porque se apóiam nas premissas teóricas individualistas baseadas numa natureza humana egoísta, bem como num sistema internacional anárquico. Por conseguinte, a luta entre os Estados é recorrente, apesar da possibilidade de tréguas temporárias.

Segundo Gilpin:

O realismo político sustenta que em um sistema internacional anárquico o conflito entre os Estados a respeito de recursos econômicos e na disputa pela superioridade política é endêmico. Da perspectiva realista, o processo de desenvolvimento desigual gera um conflito entre os Estados que crescem e os que entram em declínio, à medida que estes últimos procuram melhorar ou manter sua posição relativa na hierarquia política internacional (2002, p. 73).

Como se sabe, o modelo realista está apoiado em três pontos que representam o pilar de sustentação do seu arcabouço teórico. São eles:

1º) Uma divisão explícita entre a política interna e a externa, na qual coexistem duas áreas distintas e interdependentes entre si. Como a política internacional está voltada para as questões de poder e de segurança, que é superior em relação aos assuntos internos, tais como a economia, de tal sorte que estes são classificados como problemas da política menor.

2º) Apenas os Estados são reconhecidos como atores internacionais, que por sua vez também desempenham os papéis de atores nacionais, pautando suas condutas pela lógica e pela racionalidade, de tal modo que os princípios morais ou democráticos não são relevantes para os assuntos que envolvem as relações internacionais.

3º) O poder e o uso da força representam os principais meios de atuação estatal, uma vez que ao partir da premissa de que relações internacionais são conflitivas, os Estados estão em constante luta pelo poder. Em função disso, a paz e a segurança somente serão alcançados quando houver um equilíbrio de poder.⁴³

Em resumo, os realistas partem do princípio de que o Estado continua sendo o ator predominante na esfera internacional, bem como qualquer forma de cooperação entre os Estados é improvável, uma vez que tais processos tendem a reduzir o poder de uma das partes envolvidas.

⁴³ Cabe lembrar que boa parte desse paradigma evoluiu durante o período em que sistema internacional era determinado pela hegemonia bipolar de poder internacional.

Além disso, a existência de uma verdadeira ordem internacional está condicionada à imposição hegemônica ou concertada das grandes potências, na qual a distribuição do poder é fundamental para a sua manutenção.

Os Neo-realistas também enfatizam o papel central do Estado, bem como vêem o seu poder político fortalecido, até porque não acreditam que algum ator não-estatal pode se igualar às capacidades do Estado. Apesar disso, os neo-realistas apontam para a necessidade de se repensar o papel do Estado, uma vez que inúmeros atores não-estatais estão atuando de maneira cada vez mais intensa.⁴⁴

Waltz (1979), um dos principais precursores do neo-realismo, reafirma essa perspectiva, mas não deixa de enfatizar a sobreposição do político sobre o econômico, bem como a predominância de uma hierarquia nas relações de poder, na qual os Estados exercem a função exclusiva nas tomadas de decisões.

Assim sendo, essa perspectiva também parte da hipótese realista de que o sistema internacional é anárquico, e que os Estados atuam no sentido de sustentar o seu poder e afiançar suas respectivas autonomias. Porém, a manutenção de uma posição dentro da hierarquia do sistema passa a implicar numa atuação estatal que deve levar em consideração as complexas das redes de interação.

Para Waltz (1979), as relações de poder num contexto complexo decorrem de situações em que um agente é mais poderoso do que outro na medida em que afeta os outros mais do que os outros o afetam.

Isso implica, segundo Grieco (1990), que os Estados devem manter suas preocupações com a segurança, mas também devem atuar para manter suas posições relativas no sistema, fato que os leva a uma constante contenda pelo poder. Para o autor: “[...] the fundamental goal of states in any relationship is to prevent others from achieving advances in their relative capabilities (GRIECO, *apud* BALDWIN, 1993, p. 3).

Ademais, os neo-realistas não são tão afeitos à cooperação entre Estados quanto os realistas, uma vez que tal processo poderia elevar o poder relativo de um determinado Estado, fato que lhe possibilitaria galgar uma nova posição na hierarquia do sistema internacional. Quanto a atuação das instituições internacionais, Racy ; Onuki apontam que para os neo-realistas a manutenção das atuações estatais tendem a afetar pouco os processos de cooperação internacional, uma vez que essas instituições não conseguiriam desfigurar a natureza e os negócios dos Estados, “[...] pois a estrutura assimétrica do poder mundial é

⁴⁴ Cabe observar que tais considerações são convergentes com a teoria da interdependência complexa de Keohane e Nye (1989).

refletida na estrutura dessas organizações cujas regras são fragilizadas e cujo processo decisório está sempre submetido ao poder das grandes potências” (2002, p. 84).

Ademais, o atual sistema baseia-se numa relação de poder equilibrada, que está concentrada num grupo de países, no qual os Estados Unidos exercem um papel de liderança, que é compartilhado com outras potências econômicas.

Portanto, percebe-se que tal perspectiva se apóia em algumas das premissas da potência hegemônica, o que pressupõe o domínio do controle dos recursos materiais que possibilita manter a influência nos mercados e as vantagens competitivas na produção de bens de elevado valor agregado, além da superioridade militar para exercer a função de proteção da economia política internacional.

E, dentro da atual conjuntura de elevação dos fluxos comerciais e financeiros, essa potência deve operar em consonância com a disseminação dos princípios do liberalismo, a partir da prerrogativa de atuar sobre o estabelecimento e a manutenção de determinadas normas essenciais a esta ordem econômica liberal, o que implica que o poder hegemônico em si não é suficiente para viabilizar o desenvolvimento de uma economia internacional liberal. Também se faz necessário, para tanto, que a potência hegemônica se comprometa com os valores desse liberalismo, o que implica que os seus objetivos sociais e a repartição interna do poder estejam voltados para a efetivação dessa ordem liberal em nível global.

Tal apreciação é sintetizada em Ruggie, para quem a:

Hegemonia sem um compromisso liberal com a economia de mercado levará, mais provavelmente, a um sistema imperial e à imposição de restrições políticas e econômicas às potências menores – como no bloco soviético, por exemplo. Finalmente, é preciso que haja entre as principais potências econômicas “uma congruência de propósito social” em apoio a um sistema liberal (*apud* GILPIN, 2002, p. 93).

A presente perspectiva apóia-se numa fundamentação na qual o exercício da hegemonia num mundo de amplas relações interdependentes deve estar sustentada na legitimidade da potência dominante, legitimidade esta que não deva ser imposta, mas aceita por outros Estados poderosos que também seguem as condições de uma economia de mercado, e que precisam ter a certeza de que a potência tem as condições necessárias para o exercício da liderança e da manutenção dos princípios liberais no sistema político internacional.

Algumas dessas considerações chamam a atenção para o fato de que as divergências entre os Neo-Realistas e os Globalistas (Neo-Institucionalistas) não são tão profundas quanto

àquelas que fazem parte dos arcabouços Realista e Liberal. Um dos principais pontos de convergência entre as duas correntes encontra-se na atuação dos atores estatais no sistema internacional, que continuam exercendo suas funções de garantidores do “bom funcionamento” do sistema de mercado.

Baldwin (1993) acrescenta, ainda, que prevalece certa dúvida quanto ao desaparecimento das questões envolvendo a importância da força militar entre os autores das escolas mais recentes. Porém, o autor acredita que o debate entre estas duas perspectivas abre um considerável campo de pesquisa na área de cooperação, que envolve, além de questões militares, outras políticas de Estado, tais como as econômicas e as diplomáticas. Assim sendo, para o autor:

Both neorealists and neoliberals need to move beyond a priori assumptions about the utility of these techniques. More empirical research is desirable.[...] Looking back on the post-World War II debate between realism and idealism, Inis L. Claude (1981, 198-200) challenged the notion of the essential opposition of realism and idealism and suggested that they are more properly regarded as complementary rather than competitive approaches to international affairs. John Herz (1981, 202) agreed with Claude and described his own position as realist liberalism. Joseph Nye (1988, 238-251) has echoed the view that two approaches are complementary [...] (BALDWIN, 1993, p. 24).

Em suma, os neo-realistas, apesar de partirem de alguns dos pressupostos da corrente realista, propõem uma avaliação alternativa para explicar a estabilidade do sistema internacional, o que sugere uma formulação teórica sobre a globalização, que parte do pressuposto de que está em andamento, desde o fim da bipolaridade do sistema internacional, uma reordenação do quadro de poder mundial, que a partir da natureza do sistema internacional, na qual as relações de poder são complexas e assimétricas, justifica o papel de liderança dos Estados Unidos.

1.2.2.2. A Corrente Cética de Base Marxista

Uma das principais diferenças entre as perspectivas céticas marxista e realistas/ neo-realistas reside nos aspectos da natureza do Estado e do sistema internacional. Enquanto os marxistas partem do pressuposto de que o Estado representa o comitê da burguesia, os realistas e os neo-realistas o consideram como sendo uma instituição relativamente autônoma, que anseia os interesses nacionais.

Neste ínterim, o sistema internacional e a política externa, para os marxistas, estão sujeitos à estrutura da economia nacional. Enquanto que para os realistas, a política externa é determinada pela natureza do sistema internacional.

Segundo Gilpin (2002), os marxistas consideram a guerra, o imperialismo e o Estado como manifestações maléficas de um capitalismo, enquanto que para os realistas esses são meros traços de um sistema político internacional caracterizado pela anarquia.

Além do mais, pode-se afirmar que a compreensão de como a política interna determina as relações internacionais, partindo do pressuposto de que os interesses econômicos prevalecem, requer interpretar como se dá a articulação entre os distintos grupos nacionais.

Para tanto, alguns autores resgatam a teoria marxista, com o objetivo de realizar um exercício de análise das relações internacionais, visando avaliar os fenômenos políticos contemporâneos a partir da compreensão da atuação de grupos nacionais, tais como os sindicatos patronais, sindicatos de trabalhadores, partidos políticos etc. (RACY; ONUKI, 2002)

Apesar de divergências ontológicas profundas, os marxistas e os realistas têm em comum a consideração de que os Estados são os principais protagonistas do cenário internacional, motivo pelo qual estão sempre lutando para aumentar o seu poder e a sua riqueza. Consequentemente, os céticos vêm, sobretudo a partir do final do século XX, uma tendência de reivindicação cada vez maior, por parte de diversos Estados, do uso legítimo da força, bem como das suas prerrogativas jurídicas. Em função disso, estes vêm fortalecendo suas forças armadas, não só com o objetivo de garantir a segurança nacional, mas também de evidenciar a sua essência estadista.

Ademais, os Estados buscam firmar posição quanto à suas respectivas atuações no campo da política, visando operar sobre os mecanismos fiscais e redistributivos, bem como sobre a geração de infra-estruturas necessárias para o atendimento de determinadas demandas internas. Agem, ainda, criando um conjunto de instituições políticas, econômicas e culturais com o claro objetivo de promulgar uma identidade nacional⁴⁵.

No entanto, este espectro passou a ser guiado por uma nova concepção econômica, que “enterrou” o *keynesianismo* vigente entre as décadas de 50 e 70, e passou a propalar políticas de cunho econômico baseadas em medidas que atuam pelo lado da oferta, como condição única para se garantir a manutenção de suas taxas de crescimento econômico.

⁴⁵ Neste contexto, destaca-se a criação do estado de bem-estar social que está associado a diversos projetos que contribuíram para a promoção de uma identidade nacional que se expressaram no sentimento de “solidariedade nacional”, e que envolveram, principalmente, uma rede pública de saúde e de previdência social.

Segundo Held ; McGrew para os céticos:

[...] grande parte dessa “imitação” resultou mais da necessidade que de uma escolha. [...] Poderosos interesses econômicos nacionais conseguiram, em muitos casos, sustentar posições hegemônicas em antigos territórios coloniais através da substituição da presença visível da dominação pelo governo invisível de empresas, bancos e organizações internacionais (como o FMI e o Banco Mundial, por exemplo) (2002, p. 29).

As ponderações acima deixam claro que para os céticos essas mudanças representam a adequação à composição vigente da ordem mundial, que está baseada nas relações econômicas capitalistas, mas ao contrario do que defende boa parte dos globalistas, se sustenta no moderno sistema de Estados, na qual um conjunto de ações estratégicas dos Estados mais fortes orientam o funcionamento do sistema internacional.

Mais do que isso, essas condições representam a adequação à composição vigente da ordem mundial, que está baseada no referido moderno sistema de Estados e nas relações econômicas capitalistas, que orientam um conjunto de ações estratégicas dos Estados mais fortes⁴⁶.

Neste ínterim, a presente corrente tem em grande conta que tais atuações têm levado à ingerência dos organismos internacionais sobre as economias em desenvolvimento, num contexto em que estes primeiros são influenciados pelos interesses dos países desenvolvidos, e principalmente pela potência líder, os Estados Unidos.

Hirst ; Thompson (1998) chamam a atenção para o fato de que a organização política dos Estados é favorecida pela existência de um sistema mundial de direitos, ou seja, a expansão das relações econômicas internacional atua no sentido de ampliar e aperfeiçoar a cooperação entre os Estados soberanos.

É em função disso que os autores colocam em dúvida o que de fato existe de global na globalização, uma vez que esse processo não representa um fenômeno verdadeiramente universal. Tal incongruência implica, neste sentido, na própria impossibilidade de uma especificação sólida do conceito de globalização.

Ademais, como se sabe , os autores buscam desmistificar a idéia de que o processo de internacionalização que o mundo vive hoje teve sua origem nos anos 60. Para tanto, consideram que as relações comerciais internacionais já ocorriam na Europa durante a Idade Média, quase sempre fazendo parte de um escopo de relações que envolviam o Estado e as

⁴⁶ Cabe ressaltar que esse conjunto de escolhas na verdade é considerado relativamente estreito, sobretudo a partir do fim da Guerra Fria.

atividades bancárias. E, durante os séculos XVII e XVIII o Estado foi o indutor de diversas empreitadas que abarcaram, principalmente, as colônias para expandir o comércio internacional.

Apesar dessas ponderações, Hirst ; Thompson (1998) afirmam que somente com o advento da revolução industrial o mundo passa a assistir uma nova organização empresarial baseada numa estrutura e numa relação considerada precursora da empresa multinacional contemporânea, a despeito de toda a polêmica acerca da analogia que envolve os conceitos de investimento colonial e investimento estrangeiro direto, uma vez que as classificações contábeis desses capitais, bem como o conceito multinacional, foram desenvolvidos apenas a partir da década de 60, o que dificultou a mensuração dos dados envolvendo estas operações.

Tais ponderações sustentam a tese de que em vez de globalização, uma definição mais adequada para as quadro contemporâneo seria a internacionalização dos mercados financeiros, da tecnologia e de algumas atividades industriais e de serviços, cuja operacionalização se intensifica a partir da década de 70.

Ao propor essa abordagem, Hirst ; Thompson (1998) não procuram negar a existência de um processo crescente de interação global, mas enfatizar o sentido desse processo, que apesar da sua ocorrência a dissolução das economias nacionais dos países industrializados ou o surgimento de um aparato de governabilidade econômica global não passam de uma panacéia, ou seja, a globalização não passa de um mito.

Para tanto, os autores desenvolvem um debate que envolve a polarização entre a análise da realidade contemporânea a partir da hipótese de internacionalização do capital, que vai de encontro à chamada versão “forte” da tese da globalização defendida pela perspectiva globalista, que se baseia nas proposições liberais.

De acordo com esse debate, o “mito da globalização” começa a ser disseminado ao final da Segunda Guerra Mundial, e de forma mais contundente após o período de forte conturbação econômica mundial (1972-1973), quando mudanças significativas apontaram para a inflexão de uma longa fase de crescimento econômico dos países desenvolvidos, que era abalizada pela ativa intervenção dos Estados nacionais, bem como por um multilateralismo das políticas comercial e monetária sob comando dos Estados Unidos.

Ademais, Hirst ; Thompson (1998) partem do pressuposto de que o colapso do Sistema de Bretton Woods; as crises do petróleo; e, a inflação dos países avançados, foram eventos que contribuíram significativamente para gerar um quadro de grande desordem internacional.

Esse período de turbulência levou diversas instituições financeiras e conglomerados industriais a se empenhar na busca de novas bases para os seus investimentos, e de mercados adicionais que compensassem a insegurança doméstica dos países frontalmente afetados pelo quadro adverso. Em função disso, elevados fluxos de empréstimos e financiamentos para o Terceiro Mundo foram viabilizados, além do que, assistiu-se ao crescimento do mercado de eurodólares, e a expansão da participação das exportações no PIB desses países avançados.

Os autores consideram, ainda, que o efetivo fim do controle de câmbio e a desregulamentação dos mercados também contribuíram para a viabilização de diversos mecanismos políticos de internacionalização dos mercados financeiros.

Outro importante marco desse processo, que já foi apontado por Arrighi (2008), refere-se ao desenvolvimento desigual, que gerou, na década de 80, um significativo aumento da produtividade industrial no Japão e na Alemanha, fato que afetou sobremaneira a competitividade inglesa e norte-americana.

O fim do ciclo fordista de produção, e sua substituição por novos métodos organizacionais bem mais flexíveis, denominados pós-fordista, também são considerados importantes eventos que marcam este período.

Para analisar essas questões, Hirst ; Thompson (1998) desenvolvem um modelo representativo da economia global, que envolve um espaço distinto para os atores econômicos nacionais. São representações de tipos ideais, que são utilizados para auxiliar na elaboração de conceitos necessários para a distinção entre o que é a nova economia global, e que são relações econômicas internacionais simplesmente extensivas e intensificadas.

O primeiro tipo, denominado “*economia inter-nacional*”⁴⁷, está baseado nas economias nacionais que estão num crescente processo de integração. Também fazem parte desta concepção os diversos atores econômicos que se relacionam nos mercados mundiais de diversas maneiras.

Assim sendo, as relações comerciais buscam reproduzir as condições competitivas decorrentes das especializações nacionais, bem como da divisão internacional do trabalho. Todavia, esta perspectiva tem apontado para uma mudança significativa das relações econômicas, uma vez que a relevância das relações de comércio tem sido reduzida, e gradualmente substituída pelas relações de investimento cruzado entre nações, sem que a interdependência entre as nações deixe de representar ações estratégicas.

⁴⁷ Hirst ; Thompson (1998).

Em função disso, a política externa e a interna ficam relativamente separadas, expressando diferentes níveis de governabilidade ou funcionamento automático. Caso a segunda opção seja válida, os ajustamentos são avaliados tanto pelos organismos públicos quanto pelas autoridades, que os fazem não como um tema político, mas sim a partir das implicações do mercado.

Os autores consideram que as instituições descritas por este tipo ideal são semelhantes às daquelas da *belle époque*. No entanto, não reproduzem uma analogia histórica, uma vez que não avaliam ser possível o funcionamento de um sistema econômico internacional nos moldes do registrado no início do século XX, dada a complexidade das relações atuais. A partir disso, os autores concluem que:

A economia internacional atual é relativamente aberta, mas tem diferenças reais da que prevalecia antes da Primeira Guerra Mundial: ela generalizou e institucionalizou o livre comércio através do GATT; o investimento estrangeiro é diferente em suas modalidades e destinos, embora um alto grau de mobilidade do capital seja uma vez mais uma possibilidade; o sistema monetário internacional é bem diferente; a liberdade de migração do trabalhador foi drasticamente cortada (HIRST ; THOMPSON, 1998, p. 25).

O segundo modelo, denominado “economia globalizada”⁴⁸, parte de um tipo ideal diferente do primeiro, mas que serve para base para um exercício de comparação entre os dois. A economia globalizada tem como o princípio que distintas economias são abarcadas e rearticuladas no sistema a partir das transações internacionais.

Este modelo pressupõe uma economia baseada num conjunto extenso e crescente de interações econômicas internacionais, por meio dos mercados financeiros e comerciais, que passam a expressar tanto oportunidades quanto restrições para as atividades econômicas nacionais, bem como para as atividades reguladoras do Estado.

De acordo com esse modelo, a economia global proporciona às interações nacionais um novo contexto de poder, uma vez que o sistema econômico internacional é considerado independente e socialmente sem ascendência, de tal modo que os mercados e a produção se tornam efetivamente globais. No campo interno, tanto o setor privado quanto o público precisam ter total ciência do que acontece em âmbito internacional.

Este quadro implica, por um lado, no aumento da interdependência sistêmica, e do outro, a interpenetração nacional pelo internacional, ou seja, “[...] em uma economia globalizada como essa, o problema colocado para as autoridades públicas é como construir

⁴⁸ Hirst ; Thompson (1998).

políticas que coordenem e integrem seus esforços de regulação, com o objetivo de enfrentar a interdependência sistemática entre seus atores econômicos” (HIRST ; THOMPSON, 1998 p. 26-27).

De acordo com os autores, este modelo de economia globalizada preconiza uma questão central, que se refere ao modo incerto que envolve a questão da governabilidade. Considerando que os mercados globais são socialmente descontextualizados, a questão que surge é como regulá-los, uma vez que, mesmo em condições de cooperação entre as partes, administrar as diversas demandas é uma tarefa bastante árdua, pois seria impossível erigir arquétipos que integrassem a política nacional e internacional, de tal modo que lhes fossem facultadas a prerrogativa de contrabalançar as forças de mercado oriundas dessa economia globalizada.

Outra importante consequência da economia internacional globalizante é o papel das empresas multinacionais, que se tornaram um dos principais atores no cenário econômico mundial contemporâneo. Essa consequência chama a atenção, uma vez que as corporações são consideradas a própria expressão da economia globalizada.

A terceira consequência da globalização seria o declínio da influência política e do poder de barganha econômica do trabalhador organizado.

E, por fim, o mundo assistiria ao desenvolvimento de uma multipolaridade no sistema político internacional, de tal modo que o poder hegemônico de uma nação não mais imporá seus próprios desígnios, viabilizando, às agências menores (públicas e privadas), uma maior poder de veto, o que esvaziaria qualquer tentativa de uma nação tornar-se hegemônica.

Desacreditando tais proposições, os autores concluem que:

O sistema de comércio mundial nunca foi exatamente uma economia, um sistema distinto governado por suas próprias leis. Neste sentido, a expressão economia internacional sempre foi uma simplificação para o que, na verdade, é o produto da complexa interação das relações políticas e econômicas, modeladas e remodeladas pelas lutas das grandes potências (HIRST ; THOMPSON, 1998, p.32).

Os pontos que sustentam as argumentações dos autores são: *i*) o atual quadro econômico internacional vem sendo disseminado desde 1860; *ii*) há a predominância, contrariamente ao que se apregoa, de empresas multinacionais com uma forte base nacional, motivo pelo qual os autores consideram raras as empresas “puramente” transacionais; *iii*) o investimento estrangeiro direto está concentrado nas economias avançadas, e não nos países menos desenvolvidos, de tal modo que tais capitais geram pouca renda e emprego para este segundo grupo de nações; *iv*) os fluxos de comércio e de investimento encontram-se

concentrados na Tríade/G3 (Europa, Japão e Estados Unidos); e, v) em função dessa concentração, os países membro do G3 tem o poder de coordenar a política que envolve as relações em questão.

Boa parte desses pontos será retomada no capítulo a seguir, quando será desenvolvido o referencial teórico que sustentará a presente tese, que contará com uma análise empírica das variáveis que envolvem os fluxos econômicos internacionais (financeiros e comerciais), bem como com as ponderações acerca das relações entre os organismos internacionais, as principais potências e os países em desenvolvimento.

1.2.3. A Perspectiva Transformacionalista

Além da tradicional divisão Globalista e Cética do debate teórico sobre a globalização, uma terceira matriz, denominada Transformacionalista, é apresentada como uma alternativa que visa, ao mesclar alguns pontos presentes em ambas as posições, apresentar uma proposta de análise mais condizente com a realidade complexa do sistema internacional.

Segundo Martell (2007), o transformacionismo surge com o propósito de criticar os hiperglobalistas, apesar de se apoiar numa realidade da qual a globalização é uma verdade inexorável. Por outro lado, suas considerações acerca desse processo encontram muitos pontos de ligação com a perspectiva cética, de tal forma que (os transformacionistas) apresentam uma imagem muito mais complexa da globalização, que efetivamente vem transformando o mundo contemporâneo. O quadro abaixo apresenta uma síntese das principais diferenças entre as três correntes, cuja avaliação de alguns deles serão desenvolvidas ao longo dessa seção.

Quadro 1 – Correntes Globalista, Cética e Transformacionalista

	Globalistas	Céticos	Transformacionalistas
Globalização	Globalização é causal	Globalização é um discurso; internacionalização é o efeito de outras causas	Transformações globais, mas também diferenciação e integração
Método	Abstrato, abordagem geral	Abordagem empírica	Abordagem mais qualitativa do que quantitativa
Economia	Economia global, integração; comércio livre e aberto	Economia internacional é triádica, regional, desigual, não há intervenção do Estado e protecionismo	Globalmente transformada; nova estratificação; globalizado, mas diferenciadas
Política	Governança global ou neoliberalismo; declínio do estado-nação; perda de soberania nacional	Estados-nação, blocos regionais, potência internacional, e desigualdade; Agência política é possível	Política global transformada; Estados-nação importante, mas reconstruído; soberania partilhada
Cultura	Homogeneização	Choques de cultura; nacionalismo; Americanização; globalização é diferenciada	Globalmente transformada; hibridação; complexa, globalização diferenciada
História	Globalização é recente	Internacionalização é um processo antigo	A globalização é um processo antigo, mas a presente forma não têm precedentes
Política Normativa	governança global ou neoliberalismo; fim do estado de bem-estar social-democrata	Social-democracia Reformista e regulamentação internacional possível	Democracia cosmopolita
Futura	Globalização	Estado-nação, tríade, conflitos, desigualdade	Incerto; agência de esquerda ou de direita, continuismo, estagnação, ou revertido

Fonte: Martell (2007)

Partindo do pressuposto de que não se pode deixar subestimar a importância das políticas de cunho liberais, os transformacionalistas propõem que a análise do atual sistema internacional deve ser feita levando em conta que a integração da economia global, apesar de manter uma relativa centralidade na tríade, tem alcançado países que estão além deste grupo, dos quais se destacam a China, alguns países asiáticos, e até mesmo o Brasil.

Martell (2007) também sublinhada que apesar da integração econômica fazer parte da realidade desse grupo de países não desenvolvidos, uma parte estimável deles adota conjunto de políticas contraditórias às proposições liberais, tais como o protecionismo e a intervenção estatal, o que implica a refutação da hipótese de que os Estados estão perdendo suas condições de autonomia e soberania.

Apesar de propor um debate que leva em consideração a predominância dos Estados e de suas políticas, o que implica apoiar-se de forma mais enfática na perspectiva cética, os transformacionalistas fazem tais avaliações partindo da hipótese de que a arquitetura do sistema internacional é caracterizada pelas significativas assimetrias.

Este é um dos pontos que sugere a possibilidade de se compartilhar das preocupações dos céticos, sem deixar de conciliar a realidade do mundo contemporâneo, que exprime um momento impar quanto aos movimentos ocasionados pela globalização, ou seja, os transformacionalistas têm buscado compreender o atual fenômeno a partir de uma reavaliação

crítica das reivindicações (céticas) do globalismo, “[...] mas sem jogar o bebê fora com a água do banho” (MARTELL, 2007, p. 176).

Os Estados, por exemplo, ainda mantêm sua soberania legalmente instituída, mas não se pode negar que os seus poderes, bem como suas funções e autoridade estão sendo reconstituídos, em função de alguns mecanismos de governança global; das inovações no campo das comunicações; pela força das empresas multinacionais; pelos movimentos sociais transnacionais etc.

Tal perspectiva, defendida por Held (et. al 1999) reafirma que o Estado, apesar dos fatores exógenos que afetam sua autonomia, são mais ativistas, num contexto em que o seu poder não está sendo, necessariamente, reduzido, mas passando por um intenso processo de reconstituição. Essa posição é antagônica tanto em relação aos globalistas, para quem o Estado não possui mais um poder soberano, quanto para os céticos que acreditam não haver nada de novo nessa esfera.

Portanto, sem desconsiderar e, tampouco, sobrevalorizar em excesso o papel dos Estados, a natureza das instituições internacionais torna-se conseqüentemente global, uma vez que lidam com os fluxos financeiros; com a devastação do meio ambiente; com o tráfico de drogas e a criminalidade etc.

Por conseguinte, torna-se viável a pressuposição de que esses movimentos globais são responsáveis pela geração de fóruns políticos que atuam em conjunto com os Estados, transformando-os e partilhando parte de suas prerrogativas.

Cabe reafirmar que apesar de apoiar-se na hipótese dessa partilha, isso não implica que a corrente Transformacionalista vislumbra um quadro semelhante ao descrito pela corrente globalista, para quem a soberania desses Estados está desaparecendo totalmente.

Os argumentos daqueles que buscam identificar a existência de uma corrente teórica alternativa se apóiam, entre outros fatores, na releitura de alguns pontos de vista de autores globalistas, com destaque para Held, bem como na elaboração mais sofisticada da teoria cética de Hay e Marsh, que diferentemente dos céticos em geral, passam a aceitar a globalização como uma realidade.

Neste sentido, Martell (2007) busca mostrar que Held (*apud* MARTELL, 2007) desenvolve uma análise mais complexa da globalização, por meio do desenvolvimento de um conjunto de argumentos que visam apontar as falhas no pensamento cético, e propor a existência de novas formas de políticas, na qual a democracia, por exemplo, passa a se desenvolver a partir de configurações que se apóiam num cosmopolitismo global.

Hay ; Marsh (2000), por sua vez, procuram rever criticamente parte das posições céticas, que em suas concepções as vezes são um pouco exageradas. Neste sentido, propõem uma abordagem com uma visão multidimensional do muitos processos de globalização que se desenvolvem de forma complexa e desigual.

Essa visão não enxerga a globalização como um processo ou estado final, mas como uma tendência para a qual existe uma série de contra-tendências. Hay ; Marsh (2000) se apóiam em quatro pontos para sustentar esses argumentos, que os diferenciam dos céticos são eles:

i) O discurso da globalização produz efeitos materiais, e os políticos são os verdadeiros agentes desse discurso, que implementam políticas de cunho liberal sustentadas ideologicamente, num contexto em que essas são apresentadas à população como o único caminho a ser trilhado, em função da existência do processo globalização.

ii) A globalização é mais um efeito de outras causas do que uma causa própria ou algo contingente, até porque é motivado pelas decisões empresarias e políticas, e expressam determinados interesses dos próprios Estados. Assim sendo, representa um movimento que, diferentemente do que se apregoa, está sob controle e permite que determinadas decisões sejam tomadas em direções não convergentes com aquelas que se anunciam inevitáveis.

iii) A globalização é vista como algo heterogêneo, e que traz efeitos os mais variados de acordo com as formas e locais em que são implementados. Neste sentido, a globalização financeira não guarda semelhanças com a globalização cultural, até porque essas duas áreas avançam a um ritmo diferente, e têm efeitos distintos de acordo com cada lugar em que são implementadas. Por exemplo, a cultura norte-americana se prolifera de forma mais ampla na Grã-Bretanha e no Japão do que Coréia do Norte ou na China.

iv) A globalização leva à interação da cultura e da economia, uma vez que a globalização cultural pode decorrer da tentativa de se vender a globalização econômica, ou seja, do próprio processo de expansão do sistema capitalista. Por outro lado, a globalização econômica pode ser conduzida por pessoas que acreditam em discursos oriundos da própria cultura da globalização.

A globalização contemporânea, a partir dessa perspectiva, também expressa um longo processo histórico, mas que não tem precedentes nas formas pré-modernas. Apesar disso, não despreza a importância das mudanças tecnológicas e políticas que vêm ocorrendo desde a II Guerra Mundial, uma vez que essa dinâmica tem sido responsável pelo desenvolvimento na

comunicação global de mídia; na interdependência econômica entre os países; nas organizações políticas internacionais etc.

No que tange aos aspectos territoriais, esses são considerados centrais dentro da dinâmica do sistema internacional. Porém, a idéia de que eles são a base da vida moderna tornou-se mais errática. Os aspectos econômicos, sociais e políticos ao mesmo tempo em que estão vinculados a um território, também estão contextualizados num processo desterritorializado. Talvez caiba, com um exemplo dessa condição, a atuação das empresas multinacionais, que ao mesmo tempo em que guardam vínculos territoriais, estão buscando novas bases de comércio e de produção para além das fronteiras nacionais.

Outro ponto destacado por Martell (2007) decorre das críticas à perspectiva exclusivamente quantitativa dos céticos, uma vez que compreender a globalização também envolve avaliar uma série de evidências qualitativas, a partir de uma análise individualizada e interpretativa de todo esse processo.

Portanto, não basta avaliar o valor das mercadorias transacionadas ou o número de pessoas em movimento, se faz necessário, acima de tudo, avaliar o impacto qualitativo da migração e do comércio na economia, na política, e na cultura em cada país e ao longo do tempo.

Quanto à convergência a uma única sociedade mundial, os transformacionistas, de cunho mais liberal, partem do pressuposto de que não há a possibilidade disso acontecer, apesar de existir um sistema global único que quase todas as sociedades são parte integrante, pois as sociedades nacionais estão atuam dentro de determinados padrões de redes inter-regionais. Contudo, estes padrões são definidos a partir de diferentes graus de integração global.

Ademais, a globalização envolve novos padrões de estratificação entre e dentro de cada sociedade, de tal modo que novas configurações passam a ser determinadas com padrões distintos daqueles tradicionais que compunham o “antigo” embate centro-periferia, até porque ilhas de excelência tecnológica, financeira e produtiva estão se desenvolvendo num conjunto de países emergentes, principalmente na Ásia e na América Latina, enquanto outros, como os países africanos, vêm se tornaram cada vez mais debilitados.

Essa visão chama a atenção para o fato de que o modelo bipolar foi substituído por um mais complexo e desigual, na qual a estratificação ocorre a partir da maior inclusão de novos atores, e como a efetiva exclusão de outros, ampliando a polarização entre o topo e a base do sistema.

Dada essas considerações gerais, percebe-se Martell (2007) pondera que os Transformacionistas, ao contrário hiperglobalistas e dos céticos, projetam um futuro incerto para a globalização, dado que as relações internacionais vindouras estão abertas e podem ser decididas por fatores atrelados às escolhas das grandes corporações e dos governos, bem como ser influenciadas pela sociedade civil e pelos movimentos sociais. Quanto às estratégias dos governos para lidar com o mundo globalizado, a política deve estar voltada para atuar com base nos mecanismos de regulamentação internacional.

Portanto, são vários os caminhos a ser trilhados dentro da globalização, que variam de acordo com as opções de cada governo, e cujos rumos estão atrelados à adoção de diferentes graus de liberalismo econômico; aos aspectos envolvendo o processo de governança global; e, até mesmo aos problemas globais.

Além disso, os países continuam recorrendo a acordos não globais, por meio de sistemas multilaterais ou bilaterais, que estão fundamentados em blocos e alianças com base em objetivos comuns, interesses e ideologias.

E, o mundo é considerado tanto territorial quanto global, dado que não há globalidade pura que exista sem os espaços territoriais, ou seja, o mundo é territorial e supraterritorial, e ambos se cruzam constantemente, porque o global não é um domínio em si mesmo, ele atua em conjunto com o local, o nacional, e o regional. Todos esses fatores explicam o quão complexa se tornam as relações entre todos os atores envolvidos no sistema internacional em função da globalização.

Após fazer uma breve descrição das discussões teóricas que tratam de analisar o funcionamento do sistema internacional, cuja compreensão envolve, também, o debate acerca da globalização, a próxima seção terá como objetivo firmar posições, bem como estabelecer algumas das premissas acerca da globalização que sustentarão a presente tese.

Neste sentido, cabe novamente reafirmar que a globalização é um fato inquestionável, que apesar de não ser uma novidade, se expressa de forma qualitativamente diferenciada, sobretudo pela atuação das empresas multinacionais, cujo processo de internacionalização, que conta com a atuação das principais potências capitaneada pela posição hegemônica dos Estados Unidos, passou a representar uma nova etapa do processo de produção de espaço de acumulação capitalista.

1.3. A Disseminação dos Princípios da Globalização: a Atuação Estatal e dos Organismos Internacionais e a Construção do Consentimento

Uma vez feita esta breve avaliação teórica das discussões que descrevem o sistema internacional, bem como este vem sendo afetado pela globalização, a presente seção buscará estruturar alguns dos elementos contidos nessa discussão para desenvolver o conjunto de argumentos que sustentam o referencial teórico desta tese.

Assim sendo, deve-se realçar que esses de argumentos partem da pressuposição de que a globalização, como verdade universal e inexorável, também tem o seu lado de uma representação ideológica que sustenta num conjunto de artifícios teóricos utilizado para anteparar a edificação de vicissitudes, sobretudo sobre os países não desenvolvidos, com o claro objetivo de eliminar quaisquer obstáculos para o processo de acumulação do capital.

Além disso, deve-se registrar que a efetiva disseminação dessa ideologia se faz por meio de uma associação entre a globalização e as políticas de cunho neoliberal, que na prática se estabelecem por meio de uma “agenda” que tem norteado as políticas dos países periféricos, levando-os a um processo de “modernização” que está baseado na extinção do chamado Estado do Bem-Estar Social.

Por sua vez, a implementação desse processo se dá, por um lado, pelo convencimento das respectivas elites políticas e econômicas, e do outro, pela atuação direta dos Estados Unidos e das grandes potências sobre os organismos multilaterais e sobre os países em desenvolvimento, no sentido de disseminar tais proposituras.

Portanto, entende-se que a inserção dos países em desenvolvimento a essa lógica liberalizante ocorre a partir de uma conjunção que é classificada “globalização subordinada” (FIORI, 1998), que no campo da economia tem sido responsável pela efetivação dos planos baseados na abertura dos mercados de bens, serviços e financeiros, bem como num amplo processo de desregulamentação e desestatização.

Já no campo da política a “globalização subordinada” é efetivada por meio da idéia de que não existem alternativas, de tal modo que a implementação de uma agenda neoliberal torna-se um caminho e uma verdade únicos rumo ao desenvolvimento.

Assim sendo, assume-se aqui que não se pode negar que cabe ao poder político de cada nação soberana dar início ao processo de inserção nacional ao sistema internacional globalizado, apesar de todas as condicionalidades e pressões, tanto dos organismos internacionais quanto de alguns países desenvolvidos, para a implementação de um amplo processo de abertura e desregulamentação econômica.

A construção dos argumentos que envolvem o poder político, bem como a disseminação da agenda neoliberal, se baseia na hipótese de que este vem sendo edificado por meio de um bloco de poder que objetiva viabilizar as pré-condições necessárias para a inserção de alguns países não desenvolvidos ao grupo dos globalizados.

Esta concepção de poder é condizente com as proposições de Harvey (2005), desenvolvidas ao longo deste capítulo, que apontam para a convergência entre as lógicas da política e do capital, lógicas essas que associam o interesse capitalista ao papel do Estado.

Ao longo desta seção serão teorizadas as questões que envolvem as decisões políticas dos países em desenvolvimento, que se dão no bojo da construção de um consentimento a partir do qual os princípios neoliberais estão sendo disseminados.

Além disso, também será discutida a relação entre os organismos internacionais e as principais potências mundiais, sob a liderança dos Estados Unidos, com o intuito de avaliar de que maneira essas instituições vêm atuando sobre os países em desenvolvimento, para que os mesmo se insiram de forma mais intensa à globalização.

1.3.1. A Construção do Consentimento

Como já citado anteriormente, a disseminação das proposições neoliberais pelo mundo ocorre a partir de elementos externos, por meio da atuação dos organismos internacionais e das principais potências capitaneadas por Washington e internos a partir do consentimento, o que significa que as transformações próprias do arcabouço neoliberal também dependem da constituição de uma anuência política que para se efetivar deve contar com o apoio de uma ampla camada da sociedade.

Como se sabe, em alguns casos a implantação da agenda neoliberal se concretizou por meio do uso da força militar, como no caso do Chile, ou pela imposição financeira, a partir das operações de salvamento do FMI em alguns países.

Mas, em geral, a sua efetiva dispersão pelo mundo em desenvolvimento está associada à concepção de um sentimento fatalista, que tem limitado a percepção de opções políticas, de tal modo que se cria um sentimento apoiado numa condição em que não existem alternativas, se não trilhar o caminho do Consenso de Washington.

É bem verdade que a edificação do referido consentimento tem variado de país para país, de tal modo que sua materialização não é homogênea, até porque os mecanismos culturais e ideológicos pelos quais tais princípios se disseminam são muitos, e geralmente estão vinculados aos aspectos cotidianos de cada sociedade.

Não obstante, não se pode negar que o neoliberalismo impregnou o senso comum da idéia de que suas origens ontológicas estão baseadas numa verdade absoluta, segundo a qual sua efetivação, ou seja, a adoção de políticas condizentes com suas proposições é imprescindível e própria do processo de regulação da ordem social.

Tal perspectiva parte do pressuposto de que a fundamentação desse consentimento político está baseada na categoria desenvolvida por Gramsci (2006) de senso comum. Para o autor, a construção desse consentimento político é falsamente difundida a partir de questões culturais, fator que permite torná-lo praticamente irreversível em seus fins.

Em função disso, considera-se que a disseminação do senso comum está baseada nas práticas de socialização cultural, e afeta profundamente as questões políticas tanto na esfera nacional quanto regional.

Além disso, e baseando-se em Harvey, avalia-se que:

[...] o senso comum pode ser profundamente enganoso, escamoteando ou obscurecendo problemas reais sob preconceitos culturais. Valores culturais e tradicionais (como a crença em Deus e nos pais ou concepções da posição das mulheres na sociedade) e temores (de comunistas, imigrantes, estrangeiros ou “outros” em geral) podem ser mobilizados para mascarar outras realidades. Podem-se invocar slogans políticos que mascarem estratégias específicas por traz de vagos artifícios retóricos (2008, p. 49)⁴⁹.

A disseminação desses princípios se dá por diversos canais, através dos quais as proposições ideológicas são transmitidas. Dentre eles, destacam-se os meios de comunicação e a sociedade civil, com destaque para as universidades, as igrejas e as associações patronais.

Nos Estados Unidos as proposições neoliberais encontraram um amplo espectro de atuação nessas instituições, e se efetivaram a partir dos financiamentos, por parte das empresas que compõem o grupo acima, de boa parte do “estoque de bancos de idéias”⁵⁰; pela associação às empresas que atuam nos meios de comunicação; e, pela “conversão” de muitos

⁴⁹ Segundo o autor: “A palavra liberdade ressoa tão amplamente na compreensão do senso comum que têm os norte-americanos que se tornou “um botão que as elites podem pressionar para abrir a porta às massas” a fim de justificar quase qualquer coisa. Foi assim que Bush pôde justificar respectivamente a guerra do Iraque.” (HARVEY, 2008, p. 49)

⁵⁰ Como exemplo, Harvey (2008) cita a importância da Câmara de Comércio e a Federação Nacional da Indústria norte-americana na disseminação dos princípios neoliberais. O autor afirma que a Câmara foi tem canalizado um imenso volume de recursos com o claro objetivo tanto de fazer lobby junto ao legislativo quanto promover pesquisas condizentes com seus interesses, que se baseiam nos princípios do neoliberalismo. Entre os principais resultados dessa “empreitada” destacam-se a formação dos chamados “bancos de idéias”, tais como a *Heritage Foundation*, o *Hoover Institute*, o *Center for the Study of American Enterprise Institute* e a *National Bureau of Economic Research (NBER)*, que em geral fomentam estudos que buscam elaborar argumentos técnicos e empíricos para fundamentar e defender os princípios constantes da perspectiva neoliberal, sobretudo nas áreas das Ciências Econômicas, da Ciência Política, da Sociologia e da Filosofia. Cabe, ainda, chamar a atenção para o fato de que o autor aponta que quase metade dos recursos utilizados pela *NBER* veio de corporações que figura na *Fortune 500*.

intelectuais “à maneira neoliberal de pensar”, de tal modo que se conseguiu criar um ambiente favorável ao neoliberalismo e, assim, associá-lo à idéia de que sua adoção é a única opção viável para que os indivíduos possam alcançar a liberdade plena.

Deve-se destacar, ainda, como ilustração dessa percepção, o fato de que a comunidade acadêmica e a NBER nutrem uma forte e estreita relação, de tal modo que a formatação de diversas escolas, com destaque para aquelas vinculadas aos cursos de economia, passou a estar condizente com os matizes teóricos ligados ao neoliberalismo.

Essa relação encontra respaldo na categoria de campo científico (espaço que envolve a produção científica), desenvolvida por Bourdieu (1983)⁵¹. Segundo o autor esse campo é a própria expressão de um campo social, na qual as relações de força visam favorecer os interesses dos seus membros. Ademais, as disputas travadas dentro do campo científico têm o objetivo de proporcionar a obtenção e a manutenção da autoridade científica, que apesar de individual tende a se agregar a um determinado poder social.

Sucintamente, pode-se afirmar que essa perspectiva mostra que uma agenda de pesquisa deve levar em consideração não apenas relevância do objeto de estudo, mas, também a possibilidade dos “resultados obtidos” garantirem o destaque no campo científico do qual faz parte⁵².

Essa discussão está envolta por amplo e complexo debate atrelado o uso da linguagem, que não cabe ser aprofundado nesse trabalho, mas que traz à tona um conceito de capital que está associado à estrutura de classes e suas relações “inter-estamentais”.

Baseando-se nessa premissa, é possível se fazer um paralelo dessa discussão com a afirmação de que a disseminação dos princípios neoliberais encontra ressonância nesses sistemas simbólicos⁵³, sobretudo porque esses se consolidam a partir de uma imposição ideológica que se espalha de maneira imperceptível, reproduzindo o discurso e a ideologia das classes dominantes.

Neste sentido, uma vez difundida a ideologia neoliberal nas camadas da sociedade civil - com destaque para os meios de comunicações, os centros de pesquisa e as

⁵¹ BOURDIEU, P. O campo científico. In: ORTIZ, Renato (org.). Pierre Bourdieu: sociologia. São Paulo: Ática, 1983. (Col. "Grandes Cientistas Sociais", vol. 39).

⁵² Por sua vez, tal proposição está baseada na categoria habitus, que para o autor representa um: “[...] sistema de disposições inconscientes que constitui o produto da interiorização das estruturas objetivas e que, enquanto lugar geométrico dos determinados objetivos e de uma determinação, do futuro objetivo e das esperanças subjetivas, tende a produzir práticas e, por esta via, carreiras objetivamente ajustadas às estruturas objetivas.” (BOURDIEU, 1998, p. 201-202)

⁵³ Bourdieu (1998) considera que o poder simbólico, ao se materializar a partir dos usos da linguagem, reafirma as próprias formas de poder, que em geral assumem contornos irreconhecíveis e atuam em ambientes nos quais são desconhecidos os seus verdadeiros fundamentos baseados no processo de dominação.

universidades - o passo seguinte foi se estabelecer e se solidificar nos partidos políticos, que ao chegarem ao governo passaram a corporificar, por meio do processo político, tais ideais no próprio poder do Estado.

Neste ponto, cabe retomar a categoria de senso comum, desenvolvida por Gramsci (2006), para concluir que sua proposição torna-se evidente à medida que permite a disseminação dos princípios neoliberais a partir de recursos que fazem uso de valores culturais que expressam um verdadeiro poder simbólico.

E, nesse ínterim, considera-se, baseando-se em Harvey, que:

O projeto declarado de restauração do poder econômico a uma pequena elite provavelmente não teria muito apoio popular. Mas um esforço programático de defesa da causa das liberdades individuais poderia construir um apelo a uma base popular, disfarçando assim o trabalho de restauração do poder de classe. Além disso, uma vez que fez a virada neoliberal, o aparato do Estado pôde usar seus poderes de persuasão necessários à perpetuação de seu poder. [...] esse foi o ponto forte particular de Thatcher e Reagan (2008, p. 50).

Cabe ressaltar, ainda, que a retórica neoliberal, baseada nos princípios da individualidade, na política da identidade, no multiculturalismo e no consumismo, busca se sustentar nas forças sociais, vendendo uma falácia que é a meta da justiça social por meio da conquista do poder do Estado. O neoliberalismo usa do seu discurso para vender tais ideais, que no seu arcabouço é uma consequência natural, quando a opção é a sua adoção.

Neste sentido, o neoliberalismo faz o papel ideológico dos interesses em questão, para desenvolver, na prática, estratégias que se baseiam tanto na liberdade de escolha individual, que envolve o consumo, o estilo de vida, as formas de expressão, quanto nas práticas culturais. Assim sendo:

A neoliberalização precisava, política e economicamente, da construção de uma cultura populista neoliberal fundada no mercado que promovesse o consumismo diferenciado e o libertarianismo individual. No tocante a isso, ela se mostrou mais que compatível com o impulso cultural chamado pós-modernismo, que havia muito espreitava no ninho, mas agora podia surgir, emplumado, como dominante tanto cultural quanto intelectual. Foi esse o desafio que as corporações e as elites de classe se puseram a aprimorar nos anos de 1980. (HARVEY, 2008, p. 52)

Além disso, o autor chama a atenção para o fato de que:

As idéias econômicas mobilizadas em apoio à virada neoliberal se configuraram, segundo Blyth, como uma complexa fusão de monetarismo (Friedman), expectativas racionais (Lucas), escolha pública (Buchanan e Tullock) e das idéias (menos respeitáveis, mas nem por isso privadas de influência) sobre o lado da oferta de

Laffer [...] O ponto comum mais aceitável desses argumentos era a alegação de que a intervenção do governo era antes o problema do que a solução, e que uma política monetária estável associada a radicais cortes de impostos nas faixas mais altas produziria uma economia mais saudável ao manter os incentivos à atividade empreendedora corretamente alinhada. (HARVEY, 2008, p. 63-64)

Por sua vez, não se pode minimizar o papel da imprensa norte-americana especializada, capitaneada pelo *Wall Street Journal*, que também se encarregou de propagar tais idéias, vendendo ao mundo que a solução dos problemas econômicos passaria, inevitavelmente, pela adoção das medidas constantes do receituário neoliberal.

Nas universidades tais ideais também foram se estabelecendo, e passaram a compor a maioria dos trabalhos que formam os bancos de idéias, bem como influenciam as principais escolas de economia e negócios norte-americanas, que assumiram um papel central para chamada ortodoxia neoliberal.

Além disso, deve-se lembrar que essas universidades se tornaram verdadeiros campos de treinamento para alunos de outros países e de economistas, denominados por Williamson (1992) de *technopol*,⁵⁴, que viriam a compor os quadros técnicos do Banco Mundial e do FMI, de diversos governos, além de outros organismos, de tal modo que as proposições da ortodoxia econômica estão sendo difundidas mundo afora.

Como exemplo da situação acima, basta lembrar que os economistas responsáveis pela elaboração e implementação do Plano Real foram formados por universidades norte-americanas, e boa parte deles compõe o quadro docente do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, que é reconhecidamente caracterizado por sua ortodoxia neoclássica⁵⁵.

Por fim, vale ressaltar, ainda, o fato de que as bases da edificação do consentimento neoliberal na Grã-Bretanha são um pouco distintas das que compuseram o processo norte-americano, em função das diferenças que envolvem tanto os aspectos culturais quanto políticos dos dois países.

De acordo com Harvey (2008), historicamente o poder corporativo (industrial e financeiro) na Grã-Bretanha é avesso ao chamado ativismo político aberto, de tal modo que

⁵⁴ Williamson (1992) chamou de *technopols* uma burocracia estruturada, que geralmente é formada por economistas que além do amplo conhecimento teórico do *mainstream* econômico, capaz de manejar os instrumentos de política econômica sem estarem sujeitos às pressões corporativas.

⁵⁵ Todos esses economistas fizeram os seus doutorados nas principais escolas de economia nos Estados Unidos que representam o pensamento ortodoxo. Pedro Malan é *PhD* por *Berkley* e professor do Departamento de Economia da PUC-RJ; Edmar Bacha é *PhD* por Yale e professor do Departamento de Economia da PUC-RJ; André Lara Resende é *PhD* pelo *MIT* e professor do Departamento de Economia da PUC-RJ; Gustavo Franco é *PhD* por Harvard e professor do Departamento de Economia da PUC-RJ; e, Pérsio Arida é *PhD* pelo MIT.

sua atuação tende a ser bem mais direta sobre o governo, a academia, o poder judiciário e sobre o funcionalismo público.

Ademais, o autor chama a atenção para o fato de que as condições políticas, antes da era Thatcher, eram determinadas pelo poder do Partido Trabalhista, que por sua vez estava alicerçado pelo poder da classe trabalhadora, o que contribuiu para a implementação de um amplo programa de bem-estar social, estado esse que se tornou objeto de ataque.

Nos meios acadêmicos os princípios neoliberais já se destacavam, representando uma forte oposição aos mecanismos implementados de pelo Partido Trabalhista. Entre os principais nomes que defendiam os ideais propostos por Hayek destaca-se Keith Joseph do *Institute of Economic Affairs*, que se tornou ao longo do governo Thatcher um dos seus principais “gurus”. Também contribuiu para tal formatação a criação do *Centre for Policy Studies* (1974), e do *Adam Smith Institute* (1976).

Concomitantemente, os meios de comunicação, capitaneados pelo *Financial Times*, também passaram a se comprometer com o neoliberalismo, fato que contribuiu, sobremaneira, para afetar a opinião pública no país.

Somado a esse movimento a Grã-Bretanha recorre, ao longo dos anos 70, duas vezes aos FMI, por conta do agravamento de sua crise econômica, dando início, ainda sob o gabinete do Partido Trabalhista, à profundos cortes nos gastos sociais, motivo pelo qual uma intensa crise no governo se estabelece levando à queda do gabinete, que foi substituído por um novo formado pela Primeira Ministra Margareth Thatcher, cuja atuação em prol dos princípios ligados ao pensamento neoliberal dispensa apresentações.

Por fim, cabe reafirmar que historicamente a implementação política dessa agenda neoliberal tem variado de país para país, como será analisado especificamente no caso brasileiro, o que não a torna homogênea em sua plenitude, a ponto dos idealizadores do Consenso de Washington, ao revisarem suas propostas iniciais, justificarem que a não obtenção dos resultados tão propalados decorre da adoção parcial das políticas propostas.

1.3.2. A Atuação dos Organismos Internacionais

Na prática, a agenda neoliberal⁵⁶ tem sido disseminada entre, países com menor grau de desenvolvimento a partir da adoção de políticas baseadas no Estado mínimo, na abertura e

⁵⁶ A definição de neoliberalismo em questão segue as ponderações de Hayek (1990), cuja argumentação visa refutar qualquer ameaça à liberdade econômica e política. Na verdade, o foco central dessa questão está nos mecanismo de limitação do funcionamento dos mercados pelo Estado, e têm servido de base para toda uma

na desregulamentação econômica, ou seja, é no bojo de tais proposições que surgem as principais diretrizes atreladas à desestatização; à desregulação dos mercados de bens e serviços, de fatores e de capitais; à privatização; à regionalização comercial etc.

E como já fora dito, considera-se que a disseminação desses ideários também tem contado com a intensa atuação dos principais organismos multilaterais, com destaque para o FMI, o Banco Mundial e a OMC.

Suas estruturas têm atuado tanto de forma indireta, por meio da propagação dos princípios globalizantes, que se baseiam na relação entre o crescimento econômico e a redução da pobreza à maior integração à economia mundial⁵⁷, como também de maneira direta a partir dos seus mecanismos reguladores, que funcionam em meio às engrenagens do sistema capitalista, e visam codificar, divulgar, implementar administrar a agenda liberalizante.

A despeito do interesse específico sobre as experiências dos países em desenvolvimento, não se nega que está em processo alterações em níveis mundiais, que como já fora discutido anteriormente, tem dado uma nova configuração às estruturas econômicas de poder.

Além do mais, deve-se ponderar que as recentes mudanças nos países em desenvolvimento, envolvendo as reformas macroeconômicas, foram inicialmente experimentadas pelos países da OCDE⁵⁸, para que, num momento seguinte, fossem difundidas pelo Terceiro Mundo e pelo Leste Europeu.

Apesar disso, a maneira como essas políticas foram implementadas nos países desenvolvidos tem sido distinta daquela que prevalece nos países com menor grau de desenvolvimento, uma vez que para estes primeiros as instituições de *Bretton Woods* não desempenham um papel tão ativo de fiscalização, ao contrário do que acontece para o segundo grupo de países, cuja interferência, pode-se afirmar, sempre caminha no sentido de comprometer parte da autonomia política desses Estados.

A disseminação desses princípios liberalizantes, que sustentam os programas de estabilização macroeconômica e o incremento dos fluxos de capital e de comércio – aos moldes do Consenso de Washington – tornou-se um expediente recorrente tanto do FMI

proposição retórica, sobretudo por países mais desenvolvidos e por organismos econômicos internacionais. Apesar disso, cabe ressaltar que movimento neoliberal nasce na década de 40, com o objetivo central de criticar todas as proposições vigentes no pós-Guerra, sobretudo no que se referia à promoção do Estado de bem-estar social, que era responsável pela destruição das liberdades individuais e pelo comprometimento dos bons resultados da concorrência, pontos considerados centrais para a prosperidade de todos.

⁵⁷ Banco Mundial (2003)

⁵⁸ ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

quanto do Banco Mundial. E a implementação parcial ou integral dessas orientações desencadeou um amplo processo de reestruturação dessas economias nacionais.

A Organização Mundial do Comércio (OMC) também tem contribuído para que tais proposições se intensifiquem no mundo em desenvolvimento, de tal modo que este organismo tem atuado criando uma série de regras tanto para o comércio de bens e serviços quanto para as questões envolvendo a propriedade intelectual, o que tem viabilizado uma atuação mais livre das corporações multinacionais, que por sua vez expressam a liberalização do próprio sistema financeiro internacional.

Essas ponderações podem ser sintetizadas nas palavras de Chossudovsky, para quem:

[...] uma nova divisão triangular de autoridade surgiu, baseada na estreita colaboração entre o FMI, o Banco Mundial e a OMC para vigiar a política econômica dos países em desenvolvimento. Sob a nova ordem do comércio (que surgiu da conclusão da Rodada do Uruguai, em Marrakesh, e da criação da OMC em 1995), a relação entre as instituições sediadas em Washington e os governos nacionais foi redefinida. A imposição das prescrições políticas do FMI-Banco Mundial deixou de depender apenas dos acordos de empréstimos de nível nacional. Muitas das cláusulas do PAE (por exemplo, a liberalização do comércio e o regimento de investimento estrangeiro) foram inseridas de forma permanente nos artigos da OMC. Esses artigos têm servido de base para “controlar” países (e impor “condicionalidades”) de acordo com a lei internacional (1999, p. 28).

É bem verdade, como já fora dito, que a intensidade da implementação desse conjunto de medidas foi diferente em cada um desses países. Talvez caiba como exemplo a comparação entre a Argentina e o Brasil, que apesar de terem trilhado caminhos semelhantes, tiveram uma postura distinta quanto acuidade das reformas adotadas.

Como se sabe, a Argentina adotou uma postura bem mais ortodoxa, privatizando praticamente todas as suas empresas, independentemente do setor em que atuava ou das condições econômico-financeiras das empresas; sua abertura comercial foi ampla e irrestrita; o mesmo ocorreu com a abertura financeira; e no mercado de trabalho, a aprovação de leis de desregulamentaram flexibilizou significativamente as relações trabalhistas⁵⁹.

Já no Brasil, excetuando o conturbado período do Governo Collor, a abertura comercial foi sendo implementada de maneira gradual; já no setor financeiro a postura foi semelhante à registrada na Argentina, até porque a dependência do capital estrangeiro era fundamental para a manutenção da política de estabilização dos preços (Plano Real); quanto ao processo de desestatização, o país ainda manteve o controle estatal da principal empresa nacional, a Petrobrás, e de uma série de bancos públicos, além de outras empresas; quanto ao

⁵⁹ Ver Simões de Souza (2007).

mercado de trabalho, não foram aprovadas reformas que “enterrariam” a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), ou seja, não se efetivou a flexibilização trabalhista tão defendida por aqueles que criticam o excesso de regulação no mercado de trabalho.

De uma forma geral, a atuação de alguns organismos multilaterais - mais especificamente o FMI, o Banco Mundial e a OMC - está fundamentada nos princípios do Consenso de Washington, que como se sabe, surgiu no Instituto de Economia Internacional, e cujo objetivo inicial, segundo seus idealizadores, foi identificar uma solução para a crise da dívida que acometeu a América Latina nos anos 80.

O principal pensador desse grupo, o economista inglês John Williamson, considera que o marco dessa discussão foi a publicação, em 1986, do artigo *Toward Renewed Economic Growth in Latin America* de Pedro-Pablo Kuczynski.

Kuczynski (1986) partia do pressuposto de que a recuperação das economias atingidas pela crise da dívida passava, inevitavelmente, pela adoção de um conjunto de políticas centradas nos seguintes pontos: i) uma taxa de câmbio competitiva; ii) liberalização das importações; iii) geração de poupança interna; e, iv) redução do papel do governo.

Em 1989, quando da renegociação de parte das dívidas de diversos países latino-americanos, a partir do Plano *Brady*, diversos países passaram a adotar algumas das reformas propostas originalmente no trabalho de Kuczynski.

Mas foi em 1990, quando o Instituto de Economia Internacional realizou um seminário cujo objetivo era aprofundar as discussões acerca dos pontos acima, que Williamson (1990) elaborou a lista contendo as dez reformas que julgava necessárias, que ficou conhecida como Consenso de Washington.

Cabe ressaltar, no entanto, que Williamson (2004) refuta que o Consenso de Washington seja uma mera reprodução do neoliberalismo proposto pela Sociedade de *Mont Pellerin*. Para o autor há efetivas diferenças entre as duas proposições, sobretudo porque para ele o Consenso se opõe aos movimentos de capitais perfeitamente livres, além do que refuta um modelo de Estado mínimo aos moldes dos neoliberais, tanto que se justifica defendendo a intervenção estatal com o objetivo melhorar a distribuição da renda⁶⁰.

⁶⁰ Quanto a este último item, cabe uma lembrar que as proposições neoliberais também não refutavam a intervenção estatal nos aspectos distributivos, é bem verdade que não aceitavam a ingerência sobre os mercados, que segundo suas convicções se auto-regulam permitindo a maximização da eficiência econômica, mas propõem políticas de renda, aos moldes dos projetos de renda mínima, para aqueles que ficam à margem do sistema (FRIEDMAN, 1988 ; HAYEK, 1977 ; STIGLER, 1946).

Mas, na prática, o que o mundo assistiu foi à assimilação, por parte das principais instituições econômicas sediadas em Washington – com destaque o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro norte americano – dos pontos prescritos nessa agenda.

Cabe lembrar, igualmente, que graças ao regime monetário internacional vigente após o fim do Sistema de *Bretton Woods*, o mundo assistiu a uma substancialmente elevação da liquidez internacional, que inclui um capital caracterizado pela tanto volatilidade quanto pela sua força predatória. Este fato permitiu que muitos países em desenvolvimento passassem a ter acesso fácil ao crédito, o que acarretou, num momento seguinte, diversas crises financeiras⁶¹, que os obrigou a recorrer aos programas de ajustamento prescritos pelo FMI.

Pode-se afirmar que esses programas de ajustamento “adotados” por diversos países africanos, asiáticos e latino-americanos, ao longo das últimas três décadas, estavam parcialmente condicionados à adoção desse modelo uniforme de políticas econômicas baseadas no Consenso de Washington.

Quase uma década e meia após, em 2003, os pensadores do Consenso de Washington reavaliaram as suas propostas originais. Ao fazê-lo, o Instituto de Economia Internacional identificou, como principais resultados nos países em desenvolvimento: o baixo crescimento econômico; as crises mais freqüentes; e, o reduzido nível de investimentos, que ficou aquém do registrado nos anos 70.

Segundo Williamson (2004), o principal fator determinante do reduzido nível de crescimento econômico foram as sucessivas crises econômicas vividas por esses países, que foram ocasionadas tanto pela valorização cambial, decorrente da tanto entrada de capital, quanto pela adoção de regimes cambiais fixos ou quase fixos.

Porém, as principais críticas quanto ao não efetivo sucesso das proposituras da agenda se concentram nas reformas liberalizantes, que segundo Williamson (2004) foram incompletas, uma vez que a maior parte dos países não implementou a desregulamentação do mercado de trabalho; não aprofundou as reformas de cunho fiscal, com o objetivo de reduzir o tamanho do Estado; e, tampouco, deu início à segunda geração de reformas, com destaque para a institucional, que entre outras coisas destacava a importância de Bancos Centrais autônomos.

O FMI compartilha desse mesmo diagnóstico, e responsabiliza os países em desenvolvimento pelo baixo crescimento econômico. Segundo organismo, a adoção parcial

⁶¹ Cabe destacar as crises do México em 1994, da Ásia em 1997, da Rússia em 1998, do Brasil em 1999 e da Argentina em 2001.

das reformas constantes do Consenso de Washington explica tais resultados. Usando as palavras do próprio relatório:

[...] reforms were uneven and remained incomplete” [...] More progress was made [...] the IMF report claims, [...] with measures that had low up-front costs, such as privatization, relative to reforms that promised greater long-term benefits, such as improving macroeconomic and labor market institutions, and strengthening legal and judicial systems (apud, Rodrik, 2006, p. 8).

Essas considerações são condizentes com as reformas de segunda geração propostas pelo Consenso de Washington, que enfatizam a importância das reformas institucionais, e que na visão de Rodrik (2006) expressam um verdadeiro fundamentalismo de mercado.

Segundo os pensadores do Instituto de Economia Internacional, a adoção da agenda, em sua plenitude, bem como a não ocorrência dos solavancos ocasionados por “políticas econômicas inseqüentes”, teria permitido à região dar início a uma trajetória de crescimento econômico acompanhado da equiparação dos padrões de vida dessas populações com os vigentes nos países industrializados.

Todavia, o Instituto considera que o que se assistiu foi a adoção de um conjunto de políticas voltadas apenas para crescimento, e não crescimento com equidade. Em função disso, o grupo de Washington propõe uma nova agenda que viabilize a criação de uma economia regional imune a novas crises. Na verdade, as novas propostas estão calcadas no aprofundamento de medidas que já faziam parte da agenda original.

O principal foco é terminar uma série de reformas consideradas da primeira geração, para que se possa iniciar novas que fazem parte de uma segunda geração. Para tanto, propõem: aumentar os superávits orçamentários, com o objetivo de reduzir a dívida interna; disseminar as regras fiscais para todos os níveis de governo, uniformizando as práticas dos governos centrais nos estados ou as províncias; acumular reservas, para evitar problemas quando da redução das exportações; adoção de um regime cambial flutuante, que evite a sobrevalorização da moeda nacional; redução do uso do dólar, sobretudo para atividades *nontradables*; adoção de políticas de controle da inflação; maior fiscalização do sistema bancário; aumentar a poupança interna; e, complementar a reforma da previdência.

O grupo também propõe a criação de um órgão regional que uniformize e fiscalize as políticas econômicas dos países membros, aos moldes dos critérios de *Maastricht* da União Européia, cuja função seria controlar a disciplina fiscal dos seus países membro.

Na prática, esta proposta considera que o crescimento dos gastos governamentais deve ser limitado pelo crescimento econômico, e mais do que isso, caso um país almeje

implementar uma política fiscal expansionista (com o aumento dos gastos governamentais e/ou redução dos impostos), somente poderá fazê-lo se comprovar ao referido órgão regional que tais práticas não afetariam a disciplina fiscal. (WILLIAMSON, 2004)

O autor propõe que somente a ALCA teria condições de exercer tais funções fiscalizadoras. Uma vez que, nas palavras do próprio autor:

O Fundo Monetário Internacional tem muita habilidade nesta área, mas no passado não se destacou por se preocupar com a estabilização cíclica, além de não ser controlado de dentro da região. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe da ONU (CEPAL) cobrem, todas, áreas geográficas restritas, mas nenhuma desenvolveu no passado o tipo adequado de habilidade. Talvez isso produzisse uma função útil para ALCA executar, embora o NAFTA evite lidar com este tópico e muito dificilmente estabelece um precedente encorajador. Os Estados Unidos, de fato, utilizaram seu acordo bilateral de comércio livre com o Chile para pressioná-lo a reduzir o uso do *encaje* para propósitos anticíclicos. [...] Então, além da identificação do órgão para monitorar as regras, há uma questão institucional adicional: especificar uma penalidade por quebrar as regras e um mecanismo de execução para a garantia do cumprimento dessa punição quando couber (WILLIAMSON, 2004, p. 8).

Outro ponto bastante destacado pelo Instituto se refere ao mercado de trabalho, uma vez que são cobradas as reformas que visam tornar o mercado de trabalho mais flexível. Para tanto, apontam para a necessidade da redução/eliminação de uma série de benefícios que a mão-de-obra obteve ao longo dos anos. Neste item, o Brasil parece ocupar uma posição de destaque por não cumprir esta etapa da agenda, dado que manteve a sua norma legislativa criada em 1943, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Neste trabalho, o Instituto também destaca a necessidade de ampliação do processo de liberalização das importações, bem como a associação da América Latina à ALCA, além de enfatizar o aprofundamento das negociações junto à OMC, com destaque para a rodada de Doha.

Por fim, a nova agenda, ainda atrelada à primeira geração, vislumbra a necessidade do aprofundamento do processo de privatização, principalmente no setor bancário, onde diversos bancos públicos ainda atuam, fato que mais uma vez destaca a condição do Brasil, que manteve o controle estatal sobre importantes bancos, principalmente o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal⁶².

⁶² Em 2002 o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal eram, respectivamente, a primeira e a segunda maior instituição bancária do país, detendo 33,68% dos ativos total do setor consolidado bancário I. Ver BCB, disponível em <<http://www4.bcb.gov.br/fis/TOP50/port/Top502003121P.asp>>.

Quanto às reformas classificadas de segunda geração, Navia ; Velasco (2004) destacam a importância das reformas de cunho institucional, que são tidas como indispensáveis para garantir o grau de desenvolvimento dos países, uma vez que tais proposituras servem para afiançar as condições necessárias para o bom funcionamento do mercado, bem como prover bens públicos e internalizar as externalidades positivas.

Em conformidade com Rodrik (2006), considera-se que apesar da grande importância das instituições, enfatizar a natureza destas e entender como elas estão enraizadas na sociedade é de fundamental importância, ou seja, a adoção de um padrão institucional uniforme tende a depor contra a eficiência dessas reformas, uma vez que este desconsidera as peculiaridades de cada país. Além disso, historicamente as mudanças institucionais radicais quase sempre estiveram vinculadas aos momentos de grandes convulsões políticas, tais como guerras ou revoluções.

Quanto aos aspectos sociais e distributivos, a nova agenda neoliberal baseia-se na hipótese de que as oportunidades de desenvolvimento estão calcadas no mecanismo de funcionamento de uma economia de mercado. Todavia, para garantir melhores resultados o investimento no capital humano torna-se fundamental, fato que leva à necessidade de ampliação dos investimentos em educação. Ademais, tratam de enfatizar a importância da reforma agrária, sempre respeitando os direitos de propriedade, além da ampliação do microcrédito.

Para os defensores desse conjunto de medidas, aderir a este modelo, o que inclui se globalizar, representa ter a possibilidade de se inserir à modernidade, e dela desfrutar de tudo que aqueles países já desenvolvidos têm. Para tanto, os países em desenvolvimento precisam assumir suas reais condições no sistema internacional, bem como aceitar que um efetivo processo de desenvolvimento faz parte de uma etapa superior que só pode se concretizar a partir da inserção à lógica do mercado.

Contudo, concordando com Rodrik (2006), considera-se que o Consenso de Washington está intelectualmente falido. E os países em desenvolvimento que adotaram suas prescrições experimentaram uma fase infeliz de suas histórias, uma vez que “apenas” seguiram o que lhes disseram para fazer, sendo que boa parte dessas políticas já estava desacreditada até mesmos nos próprios centros onde foram originadas.

Ademais, deve-se chamar a atenção para o fato de que parte daqueles que apoiaram integralmente as propostas contidas no Consenso de Washington agora estão revendo alguns de seus pontos, e reconhecendo que um dos principais resultados negativos foi o baixo crescimento econômico dos países que adotaram suas agendas.

Cabe lembrar, no entanto, que apesar dessas considerações Rodrik (2006) enfatiza que o atual debate não deve estar pautado pela busca de possíveis alternativas ao modelo proposto nos anos 90.

Neste sentido, vale assinalar a própria posição do Banco Mundial, que na pessoa de um dos seus diretores, o senhor Gobind Nankani, assumiu a não existência de uma verdade universal e, tampouco de um conjunto de regras únicas que devam ser disseminadas mundo a fora, e chamou a atenção para a necessidade de buscar, longe dessas “fórmulas”, alternativas melhores para os países em desenvolvimento.

A relevância dessas declarações, e do próprio relatório do Banco Mundial de 2005⁶³, denuncia a revisão de parte das proposições ortodoxas no campo política econômica, que até então eram prevaletentes no organismo.

Porém, cabe lembrar que tais reconsiderações foram feitas apenas após as profundas crises financeiras que acometeram a América Latina, o Leste da Ásia, a Rússia e a Turquia. Além disso, também tem que ser levado em consideração o fato de que alguns países, como a China, a Índia, entre outros países asiáticos, têm experimentado um rápido e intenso crescimento econômico⁶⁴, que de apesar de ter contado com a opção de maior inserção internacional, se mantiveram distantes da maior parte das proposições contidas no Consenso de Washington, e adotaram políticas tidas como pouco convencionais, pelo menos para aqueles que defendem a idéia de que a as propostas prescritas na agenda neoliberal representam a única alternativa para os países não desenvolvidos.

Para Rodrik (2006), estes exemplos devem ser utilizados não como um modelo a ser reproduzido de forma indiscriminada por outros países em desenvolvimento, mas como modelo de interpretação das experiências individuais, cujas peculiaridades são fundamentais para a elaboração e a efetivação de políticas mais condizentes com a realidade de cada país.

Chang (2004), também ataca a homogeneização dos modelos de desenvolvimento, e destaca a necessidade dos países em desenvolvimento não apenas romper com esses “receituários prontos”, como também passarem a adotar estratégias de desenvolvimento calcadas na realidade local.

De toda essa discussão cabe enfatizar que o presente embate, envolvendo a urgência e a importância da adoção, por parte dos países em desenvolvimento, dos princípios neoliberais,

⁶³ Ver *The World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/prem/lessons1990s>>.

⁶⁴ De acordo com Rodrik (2006) e Chang (2003), os países em desenvolvimento que apresentando os melhores resultados do processo de integração global, foram aqueles que optaram por uma adoção parcial das políticas liberalizantes, bem como não descartaram suas respectivas realidades na formulação de suas agendas.

ou das “boas políticas”, não passa de uma falácia, principalmente no que tange à reprodução dos padrões institucionais dos países desenvolvidos, pois se considera que essas orientações visam atender às conformidades e aos desígnios dos próprios países desenvolvidos.

Neste sentido, pressupõe-se que a disseminação da idéia de que se deve negar a necessidade de conciliação das estratégias de desenvolvimento à realidade local se explica, segundo Chang (2004), pelo fato de que historicamente os países desenvolvidos, ao atingir tal condição, “chutaram a escada” para que outros não os alcancem o mesmo intento.

Outra importante consideração que merece ser retomado, desenvolvida por Keohane (1992), refere-se à participação dos países em desenvolvimento nessas instituições multilaterais, que não deve ser vista como algo tão negativo. Contudo, o mesmo autor sugere que esses países deveriam se apoiar na experiência da crise da dívida para evitar o comprometimento com outras situações econômicas, no longo prazo, que impliquem na ampliação das condições adversas impostas pelas relações de interdependência assimétrica, uma vez que essas sempre ecoam em mais desigualdade de poder.

As prescrições políticas do FMI, segundo essa lógica das condicionalidades, estiveram atreladas não apenas à renegociação da dívida e à obtenção de novos empréstimos, mas também à sinalização da possibilidade de ampliação das relações com os investidores estrangeiros e com os bancos comerciais, de tal modo que estes três aspectos sempre pesaram nas decisões políticas dos países em desenvolvimento.

Mas esta é considerada a maneira pela qual a lógica do mercado tem se disseminado entre os países com menor grau de desenvolvimento, que se subordinando aos ditames tanto do FMI quanto das grandes potências têm acarretado, num horizonte de longo prazo, a perpetuação das condições de desigualdade, que por sua vez garantem as relações cada vez mais assimétricas.

As condições das relações de poder acima descritas expressam uma realidade incontestável, que se inserem numa outra lógica apoiada no pressuposto da Teoria Sistêmica de que não só o Estado, mas também as relações de mercado refletem verdadeiras forças econômicas e sociais que vigoraram em uma sociedade capitalista.

Contribui para a aceitação das assertivas acima, o fato de que com a internacionalização da atividade produtiva, muitos países em desenvolvimento deram início a um processo de reorganização das suas respectivas relações sociais de produção, por meio de consideráveis fluxos de capitais externos que viabilizaram a absorção de diversas empresas locais por empresas norte-americanas, européias e japonesas. Em função disso, se:

[...] permitiu que os lucros baixos nas regiões nucleares fossem suplementados pela apropriação dos lucros mais altos obtidos no exterior. Aquilo que denomino “acumulação via espoliação” tornou-se uma característica bem mais central no âmbito do capitalismo global (com a privatização como um de seus elementos-chave) (HARVEY, 2005, p. 61).

Especificamente para os países da América Latina, considera-se que os programas de salvamento do FMI que visaram “solucionar” os problemas crônicos de suas economias, estavam apoiados na retórica de que seus respectivos modelos de desenvolvimento econômico, adotados no passado, foram responsáveis pelos seus respectivos processos de crescimento e estabilidade econômica.⁶⁵

Entretanto, a atuação do FMI, como propulsor da agenda do Consenso de Washington, é contundentemente criticada até mesmo pelos adeptos do chamado *mainstream* econômico, com destaque para Stiglitz (2002). Para o autor:

O problema é que muitas destas políticas tornaram-se fins em si mesmas, e não meios de gerar um crescimento mais equitativo e sustentado. Deste modo, foram levadas demasiado longe, demasiado depressa, e excluíram outras que eram necessárias. Os resultados ficaram muito aquém dos objetivos. Quando austeridade fiscal é exacerbada, e nas condições erradas, pode provocar recessões, e as altas taxas de juros podem inviabilizar a atividade de empresas ainda incipientes. O FMI pugnou vigorosamente pelas privatizações e pela liberalização dos mercados, a um ritmo e de um modo que muitas vezes impuseram custos demasiado elevados a países que não estavam preparados para suportá-los (STIGLITZ, 2002, p. 94).

Outra importante questão levantada por Stiglitz (2002) referente às privatizações, que apesar de ser considerado, pelo autor, um meio adequado de recuperar a eficiência de empresas estatais, implica em resultados adversos, uma vez que o Estado precisa levar em consideração o impacto deste processo sobre os postos de trabalho, cuja implementação requer a compensação dos postos perdidos no setor estatal por novos oriundos da atividade privada. Para tanto, a privatização deve estar associada a um conjunto de medidas que presuma a geração de um número de postos de trabalho correspondente àqueles que o processo eliminou.

Outro exemplo da falta de preparo para a adequação desses países às regras impostas pelo FMI, no que se refere às privatizações, reside no fato de que o cronograma de implementação desse processo fora demasiado curto, o que gerou uma série de problemas adicionais decorrentes, entre outras coisas, das condições concorrenciais desfavoráveis, que suscitaram condições extremamente vantajosas para as empresas privadas (nacionais e

⁶⁵ Essa questão será retomada no último capítulo, quando da avaliação do Plano Real.

estrangeiras) que passaram a controlar a oferta de diversos serviços de utilidade pública que antes estavam nas mãos de empresas estatais.

Na prática, tal processo representa a possibilidade de perpetuação de oligopólios e monopólios privados, inclusive em setores considerados estratégicos, que em muitos casos passaram a ser controlados por corporações multinacionais e por bancos internacionais que dominam a economia global.

Destarte, a defesa do liberalismo econômico torna-se, mais uma vez, infundada, dado que a opção política desses países tem levado a uma considerável onda de fusões e aquisições, bem como tem contribuído para a eliminação da concorrência em diversos segmentos, uma vez que dá vazão ao movimento geral de concentração em nível global.

Os Estados em desenvolvimento, ao se sujeitarem às essas determinações, têm ratificado a disseminação desses oligopólios e monopólios privados, que concomitantemente à liberalização das relações de comércio e à formação de blocos econômicos, têm permitido maior mobilidade às empresas multinacionais estrangeiras.

Neste ponto cabe uma avaliação adicional - que por sinal é bem típica no Brasil⁶⁶, motivo pelo qual será retomada no último capítulo - que se refere ao contexto de inserção dessas empresas em atividades que não geram recursos em moedas estrangeiras, pois atuam apenas nos mercados internos. Tornando-se um canal adicional de remessa de renda para os países desenvolvidos, que não se restringem apenas aos lucros, que são oriundos de posições vantajosas no mercado, mas também *royalties*, juros e amortizações de empréstimos intercompanhias etc.

No que se refere à abertura comercial, diversas são as críticas que podem ser feitas ao modelo adotado, cujos resultados não têm sido condizentes com aqueles prescritos nas Teorias Neoclássicas de comércio internacional⁶⁷, tampouco com os princípios constantes da Teoria da Economia Dual, uma vez que o que se tem assistido não é a transferência de fatores de produção que estavam estabelecidos em setores com baixa produtividade para atividades

⁶⁶ Como exemplo dessa condição, basta avaliar o caso brasileiro, cujo estoque de IED, em 2000, em apenas quatro setores tradicionalmente não exportadores (correio e telecomunicações; intermediação financeira; eletricidade, gás e água quente; e, comércio atacadista e varejista) era de 21,4%. Ver Censo do Capital Estrangeiro do Banco Central. Disponível em www.bcb.gov.br.

⁶⁷ Essas teorias (neoclássicas), apesar de baseadas em algumas premissas do modelo das vantagens comparativas de Ricardo, tecem críticas e propõem uma nova abordagem (microeconômica), uma vez que consideram este modelo insuficiente por não explicar, por exemplo, o que leva à diferença de custos que propicia a expansão das relações de comércio. Além do que, existe uma diferença fulcral nas duas vertentes, uma vez que a teoria clássica parte de apenas um fator de produção, o trabalho, enquanto que as teorias consideradas contemporâneas inserem outros fatores, dentro eles o capital, que segundo seus defensores passou a ser o fator que mais contribui para os processos produtivos.

em que se verificam maiores vantagens relativa, e sim o aniquilamento muitos desses fatores⁶⁸.

Na realidade, o que se assiste é que tanto a abertura comercial como a financeira, “contradizendo” a ideologia do Consenso de Washington, tem destruído milhões de postos de trabalho de indústrias ineficientes que encerram suas atividades, sem criar novos em atividades que são consideradas mais eficientes.

Ademais, cabe lembrar as dificuldades que os países em desenvolvimento têm no campo do comércio agrícola, cujas vantagens produtivas são mascaradas pelas políticas protecionistas dos países desenvolvidos⁶⁹, fato que expõe os verdadeiros critérios, de ampliação das assimetrias, que os norteiam no campo das relações internacionais, e cuja discussão também será retomada no próximo capítulo, quando da análise da atuação da OMC.

Corrobora para tais assertivas os resultados recentes desse processo, com destaque para o agravamento das condições sócio-econômicas de diversos países em desenvolvimento, ocasionado, principalmente, por políticas macroeconômicas que comprometeram o crescimento econômico destes, fazendo com que, entre outras coisas, o PIB *per capita* dos países que recorreram ao FMI registrasse uma taxa de crescimento bem inferior aos países desenvolvidos, conforme mostra a figura abaixo⁷⁰.

⁶⁸ Uma avaliação mais detalhada dessas condições será feita no próximo capítulo.

⁶⁹ O fracasso da rodada de Doha é um exemplo das dificuldades que os países em desenvolvimento encontram no quadro de negociações comerciais.

⁷⁰ Foi selecionada, para o cálculo do crescimento médio do PIB *per capita* uma amostra dos Países americanos que recorreram ao FMI. São eles: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru e Uruguai.

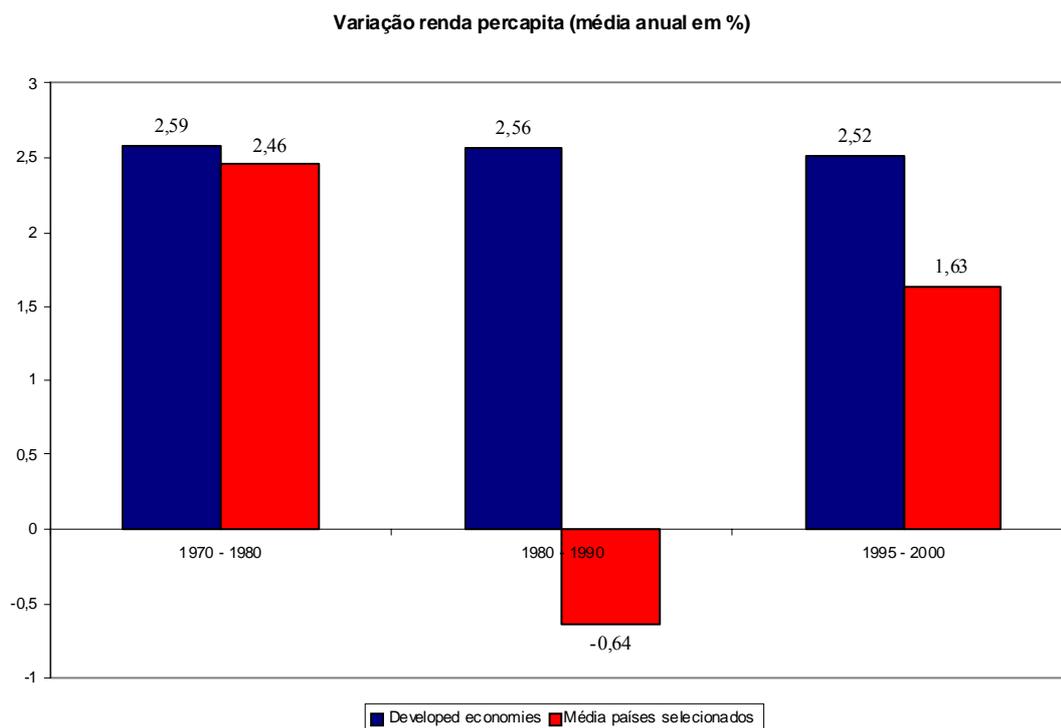


Figura 3 Varição da renda *per capita* (média anual em %)

Fonte : World Bank

Entre os países em desenvolvimento, exceção deve ser feita à China, fato que se pode creditar, entre outras coisas, à atuação diferenciada do seu Estado, e à forma lenta e gradual que vem abrindo a sua economia, dado que demorou mais de duas décadas para iniciar uma política de redução das barreiras alfandegárias, além do que ainda prevalece uma política distinta de controle do fluxo de capitais estrangeiros no país⁷¹.

Por fim, vale associar a liberalização comercial, que alterou sobremaneira as estruturas econômicas vigentes em diversos países em desenvolvimento, com a abertura dos mercados de capitais, cujos resultados parecem ter sido bem mais nocivos. Isto porque a abertura da conta capital implicou o não controle dos fluxos financeiros, sobretudo os de curto prazo que têm um caráter particularmente especulativo; além de muitos empréstimos vinculados à variação cambial.

Conseqüentemente, diversas crises eclodiram pelo mundo⁷², a partir da fuga maciça desses capitais, que acabaram por comprometer, ainda mais, as contas externas desses países,

⁷¹ Apesar disso, Stiglitz (2002) lembra que a China sofreu uma forte pressão do Tesouro dos Estados Unidos para acelerar o ritmo de abertura em seus mercados financeiros, fato que para o autor servia aos interesses de *Wall Street*. E que ao não se render a esta coação, como fizeram seus vizinhos asiáticos, não sofrera os reveses da Crise Asiática de 1997.

⁷² Destacam-se as crises do México em 1994, da Ásia em 1997, da Rússia em 1998, do Brasil em 1999 e da Argentina em 2001.

levando-os a um ciclo vicioso na relação com o próprio FMI e com os princípios liberalizantes do Consenso de Washington.

Cabe notar, também, que estes capitais especulativos não são utilizados por empresas estrangeiras para a realização de investimentos de longo prazo, até porque um ambiente sujeito, constantemente, a crises cambiais tornam-se um componente infausto para aqueles investidores de longo prazo que buscam minimizar os seus riscos.

Entretanto, o FMI propaga que somente com a abertura irrestrita dos mercados de capitais – ou seja, a existência de mercados livres e, por conseguinte, “eficientes” – um país poderá experimentar momentos de crescimento econômico rápido e vigoroso. Como justificativa, o organismo se apóia no fato de que tais condições atraem o capital estrangeiro de longo prazo na forma de Investimento Estrangeiro Direto⁷³.

Na prática, o que se assiste é que de fato os movimentos de capital têm deslocado para outras partes do mundo uma parcela das atividades produtivas que antes se concentrava apenas nos países industrializados, uma vez que o fluxo de Investimento Estrangeiro Direto passou a apresentar, a partir dos anos 90, elevadíssimas taxas de crescimento.

Apesar dessa evidência, não se pode deixar de enfatizar que tais atividades são desenvolvidas, em sua maioria, por empresas multinacionais sediadas nas economias centrais, fato que tem gerado um vultoso fluxo de renda⁷⁴, que a partir de uma analogia da contabilidade social implica na “remessa” da própria produção realizada no país onde estão sediadas as filiais⁷⁵.

Portanto, ainda é predominante a concentração das atividades financeiras e comerciais nos chamados países desenvolvidos ou nos blocos de países desenvolvidos, e que apenas um grupo reduzido de países em desenvolvimento tem tido acesso a tais recursos⁷⁶.

Além disso, apesar do Investimento Estrangeiro Direto não representar originalmente um dos pilares de sustentação do Consenso de Washington e da atuação do FMI, tornou-se

⁷³ Cabe ressaltar, no entanto, que a China, apesar de manter sua posição no âmbito do mercado de capitais, tornou-se um dos maiores receptores de investimento direto estrangeiro, conforme mostra a Tabela 7 na página 103.

⁷⁴ Ao longo desse capítulo serão apresentadas diversas evidências empíricas que corroboram para tal afirmação.

⁷⁵ De acordo com a Contabilidade Social, o cálculo do Produto de um país pode ser feito pela ótica da produção, do dispêndio e da renda (Identidade Produto \equiv Dispêndio \equiv Renda. A ótica da produção corresponde ao valor adicionado pelo processo produtivo em cada unidade de produção; a ótica do dispêndio mensura o produto somando os valores de todos os bens e serviços produzidos no período que não foram utilizados como insumos na produção de outros bens e serviços; e, a ótica da renda representa o montante total de remunerações pagas a todos os fatores de produção num determinado período. Considerando que parte da renda é gerada por empresas estrangeiras estabelecidas no país, esta pode ser remetida na forma de lucro, *royalties*, juros intercompanhias para suas matrizes. (PAULANI ; BRAGA, 2007)

⁷⁶ Na próxima seção e no próximo capítulo serão feitas avaliações empíricas mais detidas envolvendo estas questões.

um elemento essencial para a atual fase do capitalismo, dado que, segundo sua postulação, é a partir da privatização, da liberalização comercial e financeira e da estabilidade econômica que um país pode se tornar atraente para esta modalidade de investimentos de longo prazo, que na forma do IED permite que empresas estrangeiras se estabeleçam reproduzindo condições mais eficientes de produção, tecnologia, recursos mais baratos por meio de empréstimos e financiamentos intercompanhias, além do acesso aos mercados externos.

Todavia, como já fora afirmado anteriormente, tais capitais foram se estabelecendo a partir de práticas que têm destruído a concorrência local, por meio de operações de fusões e aquisições, além, é claro, da sua penetração por meio das privatizações, fato que condiz com a teoria marxiana de movimento geral de concentração de capital, bem como das teorias econômicas de investimento estrangeiro direto⁷⁷, que enfatizam a importância de vantagens decorrentes de uma posição privilegiada nos mercados para a atração desses capitais.

Por fim, pode-se basear, como avaliação dos possíveis resultados desse acrescentamento das relações econômicas, em alguns dados que expressam as condições econômicas dos grupos de países classificados como: desenvolvidos; em desenvolvimento; e, em transição, que aponta para uma evidência que de fato parece refutar as considerações globalistas/liberais.

É possível constatar que a participação da produção dos países desenvolvidos no produto mundial tem se mantido praticamente inalterada, o que reafirma a manutenção da predominância econômica e política destes países, enquanto os países em desenvolvimento vêm sua participação crescer apenas marginalmente, conforme mostra a figura abaixo.

⁷⁷ Essas teorias serão abordadas no próximo capítulo.

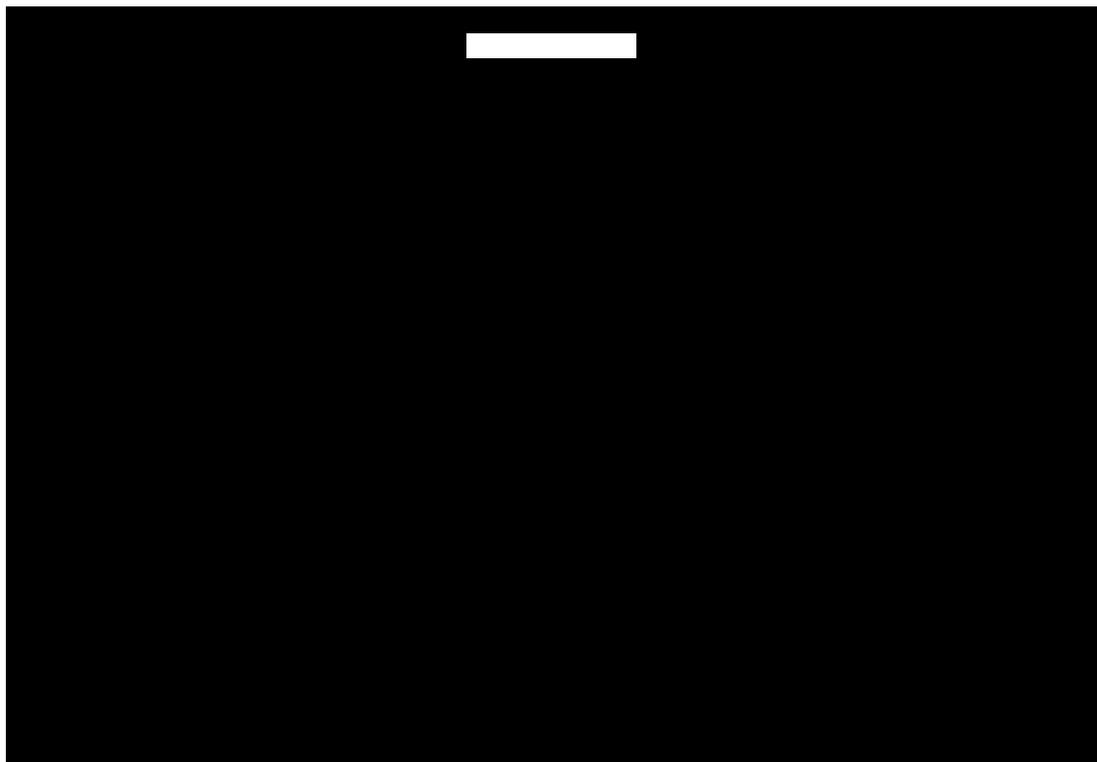


Figura 4 – PIB (part. % países desenvolvidos, em desenvolvimento e em transição)

Fonte: World Bank.

Já uma avaliação do comportamento do PIB *per capita* evidencia não apenas a distância entre os países desenvolvidos em relação aos países em desenvolvimento, mas também denuncia as distintas condições sociais, que são evidentes não apenas pela diferença absoluta, mas pela tendência de crescimento dessa medida para cada grupo de países avaliado.

Apesar da medida em questão incluir países muito distintos, esta não deixa de representar um parâmetro que expõe o verdadeiro fosso existente entre os países ricos e pobres, uma vez que para o ano de 2007 o PIB per capita dos países desenvolvidos foi de US\$ 38.066,88, enquanto que nos países em desenvolvimento foi de apenas US\$ 2.688,30, o que representa uma diferença superior a 1.300%.

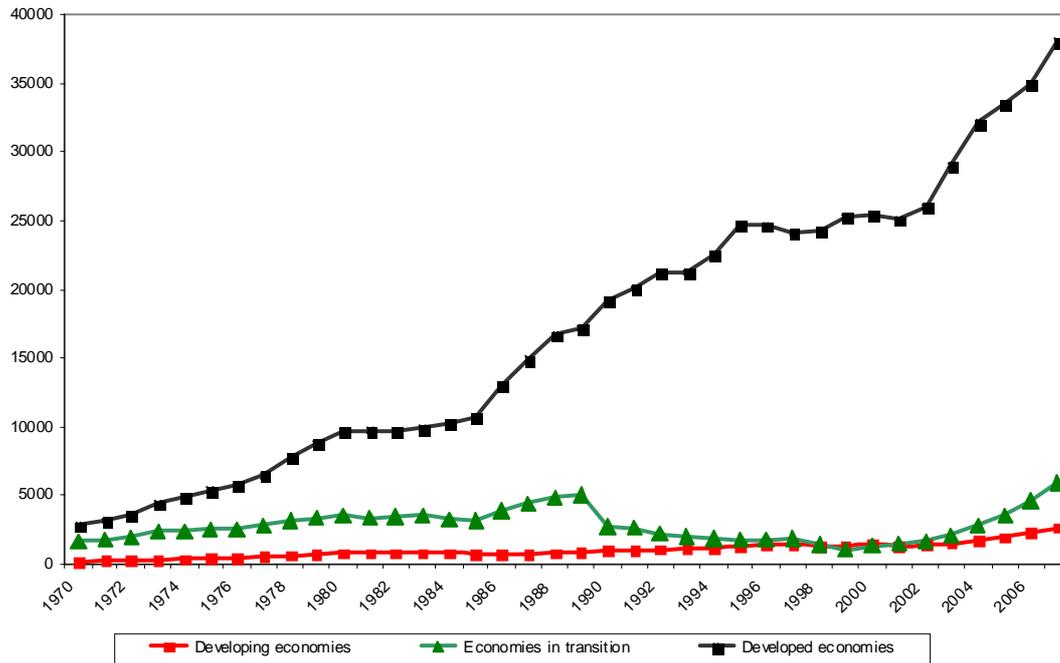


Figura 5 – PIB *per capita* (em US\$ milhões – valores correntes)

Fonte: Banco Mundial.

Outras avaliações mais aprofundadas sobre alguns desses pontos serão feitas ao longo do próximo capítulo, com o objetivo de expor algumas realidades que envolvem a globalização, que estão em consonância com as proposições elaboradas ao longo dessa seção, e que servirão de base para a compreensão do processo político e econômico que envolveu o novo modo de inserção internacional do Brasil a partir da década de 90.

2. A GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA: OS FLUXOS INTERNACIONAIS DE COMÉRCIO E FINANCEIROS

Tal qual já fora abordado pela proposição transformacionista, deve-se retomar neste instante, a hipótese que reafirma uma perspectiva que envolve a avaliação da globalização que se subdivide em aspectos quantitativos e qualitativos. Isso porque, não se pode negar, do ponto de vista quantitativo, que o grau de integração da economia mundial é semelhante ao da *Belle Époque*⁷⁸. Todavia, sua natureza tem aspectos qualitativos consideravelmente distintos.

Antes de 1913 a integração era fundamentada a partir do comércio internacional de empresas independentes, além dos movimentos financeiros internacionais. Hoje, os alicerces da integração são bem mais profundos, e se organizam por meio das operações das empresas multinacionais, fato que se dissemina numa velocidade e num volume inéditos.

Ademais, o processo de integração se desdobra por meio da produção, que se integra ao comércio de bens e serviços visíveis e invisíveis. Além disso, todo esse movimento se articula às economias nacionais, num contexto em que, cada vez mais, é influenciado por atividades que se desenvolvem dentro de fronteiras nacionais, mas que se operacionalizam a partir de redes estabelecidas transnacionalmente.

É neste sentido que a globalização se torna um complexo processo de inter-relações, e não um mero um estado final, de tal modo que esse processo tem contribuído para ampliar as já elevadas desigualdades entre as nações. Em função disso, considera-se que tal movimento leva à distinção qualitativa entre os processos de internacionalização e de globalização.

Baseando-se em Dicken (1998), distinguem-se essas determinações quantitativas e qualitativas da globalização classificando o processo de internacionalização como sendo apenas a extensão da atividade econômica para além das fronteiras nacionais, motivo pelo qual é caracterizado como um processo quantitativo.

Já a globalização se baseia numa concepção qualitativa, que envolve não apenas a extensão geográfica da atividade econômica, mas também, e principalmente, a integração operacional de tais atividades que estão cada vez mais dispersas internacionalmente.

Apesar dessa distinção, é importante realçar que os dois processos coexistem, compondo um mundo complexo, interdependente e volúvel, o que tem implicado num cotidiano social cada vez mais dependente desse conjunto de processos que operam em escala global.

⁷⁸ As diferentes fases da globalização são classificadas a partir das chamadas ondas da globalização. Ver Banco Mundial (2003)

Neste sentido, o presente capítulo buscará expor como essa intrincada rede de processos atua, buscando em algumas evidências empíricas não apenas a confirmação das hipóteses desenvolvidas no primeiro capítulo, mas aprofundando a discussão sobre a globalização, com o objetivo de compreender o comportamento dos recentes fluxos de IED, dos quais o Brasil tem sido um dos principais acolhedores.

2.1. Comércio Internacional e da Atuação da OMC

Apesar do enfoque central dessa tese tratar dos fluxos de IED, a conexão entre as diversas ramificações da globalização demanda que também se faça uma breve análise do comércio internacional.

A adoção de medidas liberalizantes no âmbito do comércio internacional – que se operacionalizam, principalmente, por meio de dois mecanismos: a eliminação das cotas de importações; e, a redução e/ou unificação e tarifas de importações – de fato tem contribuído para a ampliação das relações comerciais globais, sobretudo a partir da metade da década de 80, conforme mostra a figura abaixo.

Este comportamento evidencia a nova onda de globalização que vai se concretizar a partir da década de 90, e que tem como um dos seus principais marcos a efetiva atuação da Organização Mundial do Comércio (OMC), inaugurando uma nova fase das relações internacionais.

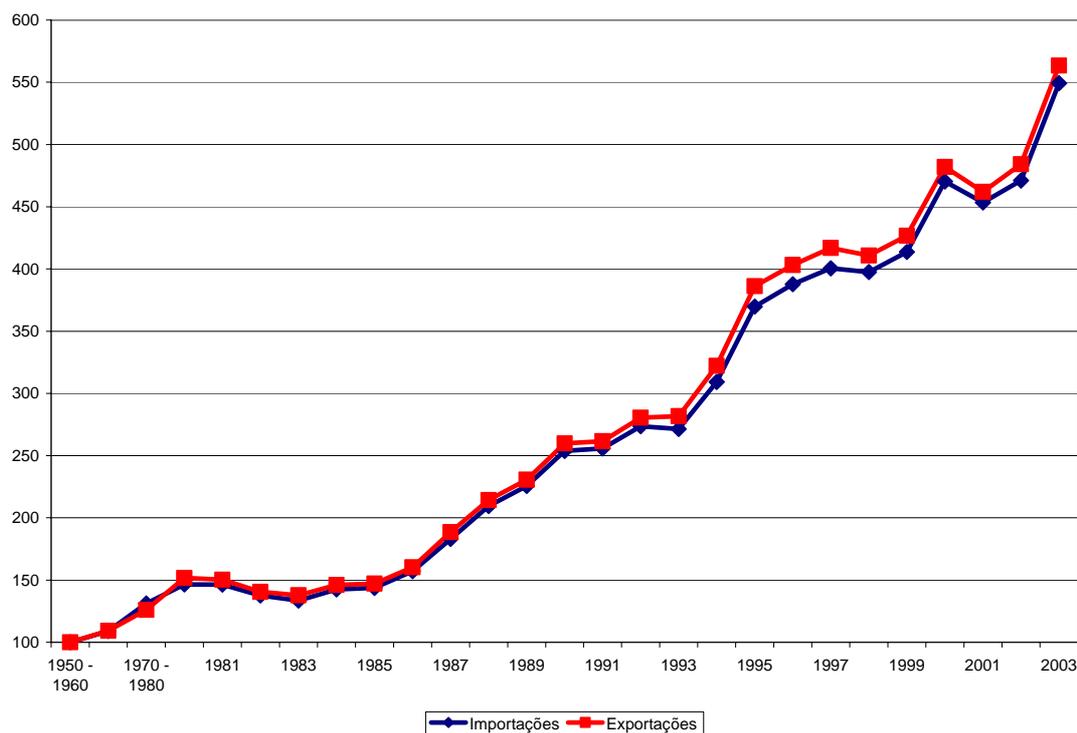


Figura 6 – Índice de Exportações e Importações Mundiais (1950-1960 = 100)

Fonte: WTO

Como se sabe, depois de sucessivas tentativas, a Rodada Uruguai só foi estabelecida quatro anos após o previsto, com o Acordo de Marrakesh em 1994, dando origem a efetiva formação da OMC. Cabe lembrar que o atraso das constituições da OMC foi ocasionado, principalmente, pelas dissensões envolvendo os Estados Unidos e a União Européia, sobretudo nas questões envolvendo o comércio agrícola.

Apesar da relevância dos países desenvolvidos no cenário econômico internacional, e nas organizações internacionais, como já fora discutido anteriormente, não se pode negar que a proposta de uma função de tribunal da OMC; a isonomia entre os países membros; e, a obrigatoriedade da aceitação das regras por todos aqueles que a compõe, a distingue de outros organismos internacionais, principalmente o FMI e o Banco Mundial, uma vez que esses se baseiam numa estrutura hierárquica, permitindo a canalização das ingerências dos países desenvolvidos, principalmente dos Estados Unidos e de parte da Europa.

Apesar dessa distinção, reafirma-se aqui que a formação estatutária da OMC em 1994 permitiu a efetiva composição (em conjunto com o FMI e o Banco Mundial) do sistema de sustentação oriundo do sistema de *Bretton Woods*, o que unificou os objetivos de assegurar uma maior coesão entre as políticas comerciais, financeiras e monetárias, o que envolve, de modo inclusivo, a cooperação entre os três organismos.

A fundação da OMC se dá em meio a um período de intensa expansão do comércio internacional, que de acordo com a figura abaixo registrou uma taxa de crescimento bem superior à taxa de crescimento da produção mundial.

Outra importante evidência apontada pela figura abaixo, é que o comércio internacional, apesar de crescer a taxas bem superiores à produção mundial, apresentou uma sensibilidade também maior nos períodos de crise, ou seja, nos períodos de recessão, a queda do comércio internacional foi maior do que a da produção, com destaque para os anos de 1982, 1998 e 2001, fato que exprime, entre outros fatores, uma reversão das tendências liberalizantes.

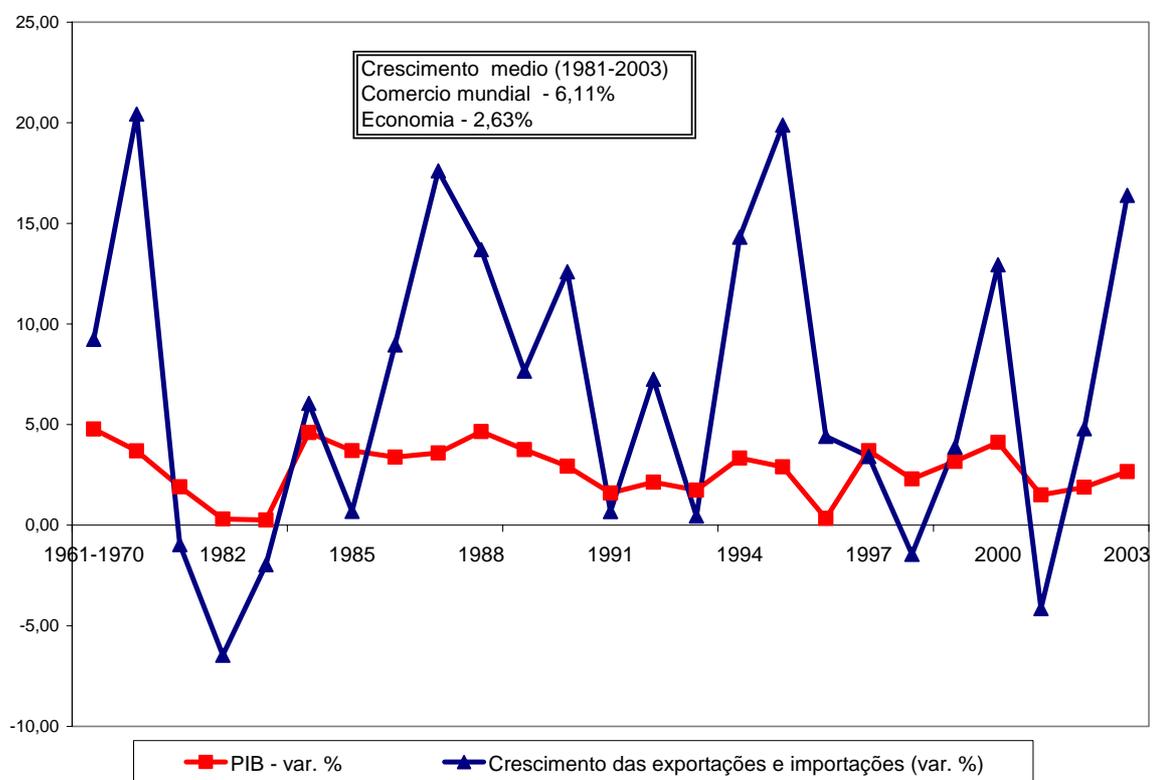


Figura 7 – PIB e Exportações (var. %)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da OMC e do Banco Mundial.

A principal justificativa desse fenômeno, o crescimento do comércio internacional, foi o processo de integração dos mercados nacionais, que no bojo do movimento de globalização, que como já fora discutido anteriormente, também fez crescer o grau de interdependência das economias nacionais.

Não obstante esses resultados, considera-se que ainda são predominantes as atividades econômicas nacionais, uma vez que a relação entre as exportações e o produto mundial

apresenta uma proporção inferior a um terço, apesar da sua tendência de crescimento, sobretudo a partir do final dos anos 80 e início dos anos 90, conforme mostra a Figura abaixo.

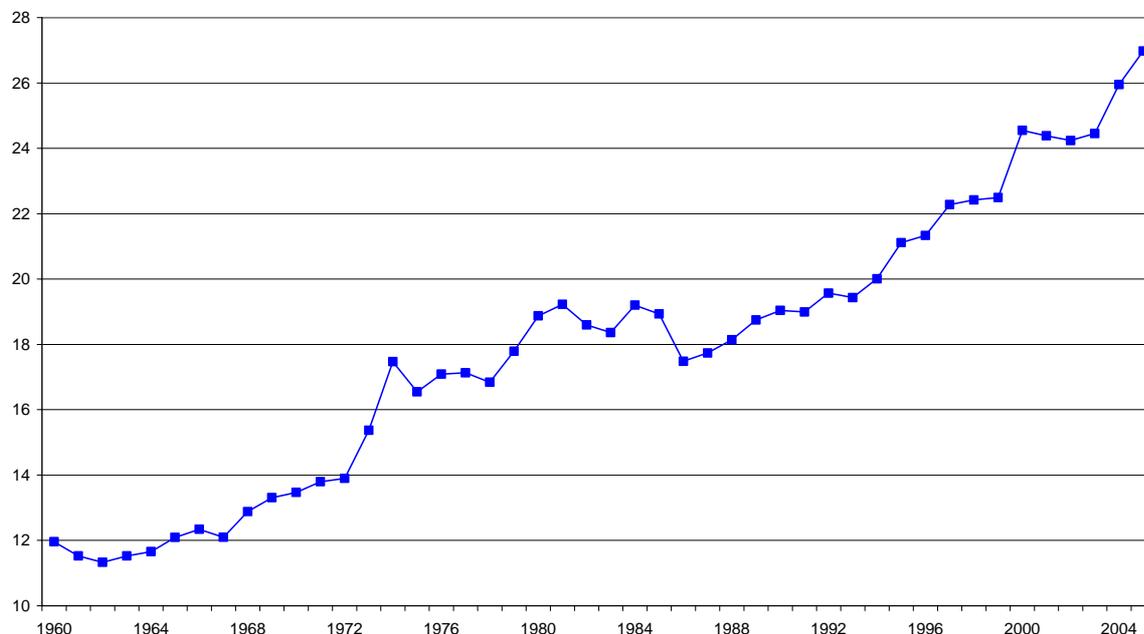


Figura 8 – Exportações Mundiais de Bens e Serviços em relação ao PIB (em %)

Fonte: Banco Mundial

Uma análise mais detalhada dos dados de comércio internacional corrobora a hipótese desenvolvida no primeiro capítulo de que boa parte do comércio internacional está concentrada em torno de quatro grandes centros: a América Anglo-Saxônica, a Europa Ocidental, o Japão (que formam o G3) e Ásia. Cabe lembrar que com exceção do último grupo, os países que compõem esses pólos são desenvolvidos.

A despeito de todo esse movimento supracitado, as evidências também reafirmam uma relativa estabilidade da participação desse pequeno grupo de países entre os principais exportadores, mesmo após a intensificação das relações comerciais a partir do final da década de 80, de tal modo que são identificadas poucas alterações nas posições do *ranking* dos dez maiores exportadores, que em conjunto têm respondido por cerca de metade do volume negociado mundialmente, conforme mostra a tabela abaixo.

Outra importante evidência que os dados sobre o comércio internacional sugerem reitera a sensível redução da participação dos Estados Unidos no comércio internacional. No entanto, tal situação não deve ser ajuizada levando-se em consideração apenas o fluxo exportações norte-americanas, outros pontos devem ser levados em consideração, como por

exemplo, a absorção das rendas oriundas dos investimentos diretos, que responderam por um volume médio proporcional a 12% das exportações totais do país⁷⁹.

Em contrapartida, o crescimento da participação chinesa no volume total de mercadorias vendidas merece destaque, uma vez que o país tem sustentado, ao longo da última década, uma das principais posições no *ranking* do internacional de comércio.

Quanto às importações, o que se percebe é o crescimento da concentração entre os dez maiores importadores de mercadorias, dos quais fazem parte os já tradicionais membros do G3 (Europa Ocidental, América Anglo-Saxônica e Japão), mas que também incluem, proporcionando o aumento dessa centralização, os negócios envolvendo a China e Hong Kong.

Tabela 1 – Principais Países Importadores e Exportadores de Mercadorias (part. %)

Países exportadores	1949-1949	anos 50	anos 60	anos 70	anos 80	anos 90	anos 2000
United States of America	24,3	15,7	14,2	11,5	11,2	11,9	9,5
Germany	0,0	6,6	9,7	10,5	10,2	10,2	9,4
China	0,8	2,2	4,4	6,7	8,5	8,2	5,9
Japan	3,8	5,0	5,4	5,9	5,5	5,8	4,6
France	13,2	9,0	7,2	5,1	5,1	4,9	3,8
Netherlands	0,0	1,7	1,2	0,8	1,4	2,8	6,7
United Kingdom and N.Ireland	1,2	2,1	3,7	4,0	4,2	4,5	3,7
Italy	2,6	3,1	3,8	4,4	3,8	3,8	3,8
Canada	6,1	5,0	4,8	4,0	4,0	3,8	3,5
China, Hong Kong SAR	0,9	0,6	0,6	0,8	1,6	3,2	2,8
Somatória	52,9	50,9	55,1	53,8	55,5	59,1	53,8
Países importadores	1948-1949	anos 50	anos 60	anos 70	anos 80	anos 90	anos 2000
United States of America	14,4	13,1	12,3	13,1	15,3	15,6	16,4
Germany	0,0	5,7	8,1	8,9	8,3	8,9	7,5
Japan	1,5	2,7	4,5	6,3	6,5	6,0	4,9
United Kingdom and N.Ireland	15,5	10,4	8,0	5,9	5,7	5,5	4,9
France	5,9	5,0	5,5	6,3	6,0	5,7	4,8
Italy	1,6	2,7	4,0	4,4	4,6	4,1	3,6
China	0,0	1,6	1,0	0,8	1,5	2,4	5,6
Netherlands	3,9	3,7	4,4	4,6	3,6	3,4	3,4
Canada	5,2	5,0	4,5	3,8	3,6	3,5	3,1
China, Hong Kong SAR	1,1	0,8	0,8	0,9	1,6	3,3	2,9
Somatória	48,9	50,6	53,1	54,8	56,6	58,5	57,0

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da *WTO*.

As atividades de serviços, que têm sido responsáveis por cerca de 20% do comércio exterior total (mercadorias e serviços) nas últimas três décadas⁸⁰, também se encontram concentradas nas dez maiores economias (54,2% nos anos 2000), apesar de ter apresentado uma relativa dispersão ao longo das últimas três décadas. Todavia, apesar do crescimento absoluto registrado, também chama a atenção a relativa estabilidade das posições dos países que figuram entre os principais exportadores de serviços, conforme mostra a Tabela abaixo.

⁷⁹ Para os anos 80, 90 e 2000 as rendas oriundas dos investimentos diretos norte-americanas foram respectivamente 12,6%, 11,7% e 13,0%. Dados calculados a partir do Balanço de Pagamentos dos Estados Unidos.

⁸⁰ Ver OMC. Disponível em www.wto.org.

Tabela 2 – Principais Países Exportadores e Importadores de Serviços (part.%)

Países exportadores	anos 80	anos 90	anos 2000
United States of America	16,8	18,3	15,9
United Kingdom and N.Ireland	7,7	6,9	8,2
Germany	9,1	7,2	4,7
France	7,8	6,4	6,1
Japan	5,5	5,0	4,2
Spain	4,7	5,0	3,6
Italy	3,3	3,3	3,7
Netherlands	3,7	3,7	3,1
China	1,9	2,6	2,5
China, Hong Kong SAR	2,3	2,3	2,2
Somatória	62,9	60,7	54,2
Países importadores	anos 80	anos 90	anos 2000
United States of America	13,8	12,4	13,1
Germany	9,2	9,9	8,4
Japan	8,5	9,1	5,8
United Kingdom and N.Ireland	5,8	5,7	6,6
France	6,5	5,6	4,1
Italy	3,9	4,6	3,8
Netherlands	3,6	3,5	3,1
Canada	3,0	2,9	2,7
China	0,4	1,5	3,3
Saudi Arabia	5,4	2,1	1,4
Somatória	60,0	57,4	52,3

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da *WTO*.

A Tabela acima também aponta para um movimento bastante semelhante às exportações de serviços se efetivando nas importações de serviços, ou seja, não há registro de oscilações significativas na posição e na participação dos países tradicionalmente membros desse *ranking*, exceto pelo crescimento da participação da China, e pela forte retração dos negócios envolvendo a Arábia Saudita.

No que tange ao crescimento da importância da Ásia no comércio internacional de mercadorias, este deve ser avaliado num contexto mais amplo, que também inclui países que estão fora deste continente, e que tem a ver com as condições tecno-científicas dos países em desenvolvimento denominados NICs (*Newly industrialized countries*)⁸¹.

Os NICs, dos quais o Brasil e a China também fazem parte, têm em comum a ampliação de suas respectivas bases industriais voltadas à atividade exportadora, cujas peculiaridades demandariam uma avaliação específica que não será objeto de análise neste trabalho, mas que tem como destaque a ser citado a importância da produção de bens de alta

⁸¹ Fazem parte desse grupo os seguintes países: África do Sul, México, Brasil, Índia, Malásia, Filipinas, Tailândia e Turquia.

tecnologia nas suas respectivas pautas de exportação, conforme mostra a tabela abaixo que inclui alguns destes países⁸².

Tabela 3 - Exportações de Bens de Alta Tecnologia (part. nas exportações totais – em %)

País/Período	Anos 80	Anos 90	Anos 2000
Singapore	18,1	50,8	58,7
Malaysia	39,5	45,3	57,0
Korea, Rep.	16,7	23,4	32,1
United States	16,3	32,4	31,2
Thailand	18,8	25,8	29,6
United Kingdom	24,9	26,4	28,7
China	-	8,7	25,8
Japan	23,9	25,1	24,4
Mexico	5,0	14,1	21,0
France	15,5	19,1	21,0
Germany	11,1	13,0	17,1
Canada	11,4	14,9	15,2
Brazil	3,2	6,7	14,7
Italy	7,0	8,0	8,3

Fonte : *WTO*.

Voltando à justificativa da integração dos mercados nacionais como um dos principais determinantes comércio internacional, a avaliação dessas correntes comerciais internacionais contribui para a evidência de que ainda prevalece um considerável descompasso entre o grupo de países industrializados e o resto do mundo, ou seja, reafirma a inexistência de um movimento comercial efetivamente global, no sentido estrito da universalidade.

Tal assertiva pode ser justificada por uma simples constatação empírica que mostra que de um total de 216 países, 180 tiveram uma participação de 11,98% do volume mundial de exportações, ao longo dos anos 2000⁸³, o que significa que apenas 36 países concentraram quase 90% dos negócios internacionais envolvendo a venda de mercadorias e serviços.

A composição desses fluxos inter-regionais de comércio indica que as trocas globais ainda mantêm uma estrutura nuclear, que funciona a partir de ramificações entre os quatro pólos, o que inclui algumas áreas periféricas, que estão ligadas a um ou dois dos pólos centrais.

Exemplo disso, é que a América Latina ainda depende primeiramente dos Estados Unidos e, em seguida, da União Européia. Já a Comunidade dos Estados Independentes, a Europa Oriental e a África dependem sobremaneira da União Européia. Além disso, apesar de

⁸² Como o próximo capítulo tratará de avaliar o fluxo de IED no Brasil, parte dessa discussão será abordada.

⁸³ Cálculo elaborado pelo autor, a partir dos dados da OMC. Disponível em: <www.wto.org>.

um conjunto de tratativas, inclusive envolvendo o governo brasileiro, ainda são incipientes as correntes comerciais no âmbito Sul-Sul.

Outra importante característica que deve ser destacada, é que nestes principais centros comerciais as transações envolvendo os blocos regionais têm crescido sensivelmente, e são significativamente superiores aos índices registrados nos países periféricos.

Exemplo disso, é que o comércio intra-regional na União Européia, para o ano de 2002, foi de 67,92%. No NAFTA (*North American Free Trade Agreement*) a mesma medida foi de 44,61%. Para a ASEAN (*Association of South East Asian Nations*) o comércio inter-bloco foi de 24,12. Já a relação entre a Comunidade Andina foi de apenas 10,23%, enquanto que no MERCOSUL de 14,88%⁸⁴.

Além disso, o comércio internacional exprime outro contraste histórico: enquanto os blocos compostos por países desenvolvidos têm as suas pautas de exportações baseadas em produtos de elevado valor agregado, os países em desenvolvimento concentram suas exportações nos bens primários, salvo as exceções que fazem parte do grupo acima citado, os NICs. Na tabela abaixo, é possível constatar tais evidências, cujo destaque deve ser feito à União Européia e ao NAFTA.

Os dados também mostram que o caso mais gritante, entre os avaliados, é da Comunidade Andina, cuja participação dos produtos manufaturados não chega a um quarto das suas exportações totais.

Para o caso do MERCOSUL, cabe uma avaliação específica, em que é possível identificar uma maior participação (43,27%) dos produtos manufaturados quando o cálculo inclui o Brasil. Porém, sem o Brasil as condições da pauta de exportação dos demais países se assemelham à Comunidade Andina.

Já para a ASEAN, uma avaliação distinta também se faz necessária, uma vez que ao excluir os dados da Malásia, de Cingapura e da Tailândia, constata-se uma participação relativamente elevada dos produtos primários para o bloco, próxima a 40%. Cabe ressaltar que esses três países concentram boa parte das exportações totais do bloco, perfazendo quase três quartos do volume total negociado.

⁸⁴ Cálculo elaborado pelo autor, a partir dos dados da OMC. Disponível em: <www.wto.org>.

Tabela 4 – Exportação de bens primários e manufaturados – Blocos regionais (part. nas exportações totais – em %) - 2002

BLOCOS	part. % primários	part. % manufaturados
NAFTA	20,54	76,22
MERCOSUL ¹	54,87	43,27
MERCOSUL ²	71,29	26,45
ANDINO	77,06	22,93
ASEAN ³	23,38	74,80
ASEAN ⁴	38,05	61,77
UNIÃO EUROPÉIA	15,85	80,53

¹ MERCOSUL completo

² MERCOSUL menos o Brasil

³ ASEAN completa

⁴ ASEAN menos Malásia, Cingapura e Tailândia

Elaborado pelo autor, a partir dos dados da OMC. Disponível em: www.wto.org

É mais do que evidente que as disparidades comerciais entre Sul e o Norte exprimem as vantagens estruturais das economias dos países desenvolvidos. Porém, outro ponto importante que deve ser ressaltado, refere-se ao protecionismo dos países desenvolvidos sobre suas atividades agrícolas, que prejudica frontalmente os países em desenvolvimento, e geralmente representam um dos principais pontos de dissenso nas negociações da OMC.

É exatamente neste ponto, que cabe destacar a relação desse grupo de países (desenvolvidos) e a OMC, uma vez que o novo contexto que se efetiva, por meio das negociações e das regras implementadas, tem enfatizado a importância da diplomacia comercial, no sentido de atuar sobre essas desvantagens.

Neste sentido, a OMC tornou-se um fórum, que entre outras coisas, tem buscado afetar a maneira de se fazer política externa, particularmente dos países em desenvolvimento, ao trazer à tona a atuação de uma diplomacia comercial que tem procurado atuar sobre os pontos de divergência com os países desenvolvidos, sobretudo no que se refere à manutenção desse protecionismo.

Porém, cabe lembrar que a Rodada Uruguai do GATT pautou, principalmente, as negociações envolvendo os setores industriais, com destaque para os segmentos de alta tecnologia. Ademais, o novo sistema multilateral de comércio atuou sobre as atividades de serviços⁸⁵, bem como tratou de regulamentar os aspectos relacionados à propriedade intelectual e à proteção de patentes⁸⁶.

⁸⁵ Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS).

⁸⁶ Acordo sobre Aspectos Comerciais dos Direitos de Propriedade Intelectual (TRIPs).

Essas questões estavam especificamente relacionadas aos interesses dos países desenvolvidos, enquanto as tratativas envolvendo as barreiras ao setor agrícola, de interesse dos países em desenvolvimento, têm avançado marginalmente.

Cabe aqui, então, ressaltar o papel preponderante dos Estados Unidos e da União Européia no sentido de postergar as negociações envolvendo a redução das barreiras no setor agrícola, que no bojo do acordo da Casa de Blair, tem confirmado a maneira de atuação contraditória, pelo menos do ponto de vista retórico que envolve a globalização e do processo de liberalização, desses países.

Em função disso, pode-se afirmar que o acordo de Marrakesh serviu para ampliar as assimetrias que envolvem esses dois mundos, apesar de toda uma preocupação propalada pela OMC de atuar sobre o comércio agrícola, priorizando as discussões que envolvem o setor, mas sempre esbarrando nos interesses das grandes potências.

Fica evidente, que a OMC não tem conseguido um desempenho isonômico, algo que contrapõe a sua própria origem, isso porque os europeus e os norte-americanos têm constantemente dificultado o estabelecimento de uma agenda básica que inclua as questões de interesse dos países em desenvolvimento, o que implica numa verdadeira falta de compromisso com o próprio acordo de Marrakesh.

Ademais, o que se percebe é que todas as pregações acerca da minimização do peso do Estado na economia, propaladas pelos arautos do Consenso de Washington, igualmente não encontram evidências nos fatos, dado que as rodadas de negociações da OMC apenas reafirmam a intervenção dos Estados das grandes potências, fato que, por sua vez, exprime uma contradição em termos da própria agenda neoliberal.

Na realidade, o que se percebe é que não apenas os Estados continuam sendo fundamentais nas questões econômicas, como também as mesas de negociação ampliam o processo regulatório do mercado internacional, que na grande maioria das vezes visa atender os interesses dos países desenvolvidos, que a partir dos seus Estados conseguem vantagens que serão usufruídas pelas empresas multinacionais sediadas nesses, fato que também corrobora as proposições teóricas desenvolvidas ao longo deste trabalho.

Historicamente, esse padrão de comércio internacional tem refletido o comportamento recorrente das grandes potências, que ao longo dos seus ciclos de desenvolvimento econômico contou com as intervenções estatais para proteger suas atividades.

Cabe lembrar que esse comportamento reproduz uma atuação recorrente das grandes potências, uma vez que na constituição do GATT, em 1948, os países industrializados, capitaneados pelos Estados Unidos, impuseram um conjunto de novas regras envolvendo as

tarifas externas dos bens de alto valor agregado, mas excluiu da pauta de negociações os produtos agrícolas, além de outros acordos envolvendo atividades caracterizadas por trabalho intensivo, o que afetou frontalmente os países mais pobres.

Agora, em meio a uma fase em que predomina o pensamento neoliberal, tais empreitadas buscam manter as mesmas assimetrias, mas atuando sobre novas áreas, especificamente a propriedade intelectual e os serviços.

Com o Acordo de Marrakech, passou-se a regular, por meios do TRIPs e do GATS atividades que guardam estreita relação com os interesses das grandes corporações multinacionais, lembrando que sequer este primeiro acordo tem uma relação direta com as atividades de comércio.

Também não se pode esquecer que a aprovação desses acordos, por parte dos membros da OMC, foi realizada a partir de uma série de negociações, junto aos países em desenvolvimento, que prometiam abrir novas tratativas sobre a atividade agrícola, mas as mesmas se arrastam até os dias de hoje.

Portanto, é prevalecte, pelo menos até 2002, aquilo que no linguajar de Genebra se denomina “*Quad*”, ou seja, a atuação conjunta dos Estados Unidos, da Comunidade Européia, do Japão e do Canadá em defesa das propostas liberalizantes da Rodada do Uruguai⁸⁷. Essa atuação tem como princípio um tipo de barganha em que se buscam vantagens sem que sejam necessárias quaisquer concessões de grande monta⁸⁸.

Em função disso, pode-se afirmar que o protecionismo agrícola dos países desenvolvidos se tornou um ponto de instabilidade para o sistema comercial multilateral, o que em vários momentos tem colocado em dúvida a própria essência da OMC.

Portanto, a OMC, que deveria se destacar das demais instituições de *Bretton Woods* pelo seu caráter multilateral e pela inexistência de uma hierarquia controlada pelas principais potências, parece não estar conseguindo empreender um efetivo sucesso, pelo menos no que tange aos interesses dos países em desenvolvimento, isso porque os Estados Unidos e a Europa ainda não assimilaram essa forma multilateral de negociações, fato que contribui para reafirmar a manutenção de sua posição hegemônica dentro do sistema internacional, ao mesmo tempo em que a Europa se mantém fiel a um dos pilares de sua origem, à Política Agrícola Comum.

⁸⁷ Ver Presser (2005).

⁸⁸ Para alguns analistas, o ano de 2003 pode marcar uma efetiva reversão desse quadro, com a formação, capitaneada pelo Brasil e pela Índia, do G20, que buscou confrontar de maneira efetiva a posições do *Quad* quanto aos subsídios agrícolas, incluindo, de maneira mais concreta, o tema nas rodadas de negociação que se seguem. Porém, tendo em vista o fato de que este trabalho está circunscrito ao período 1990-2002, tal tema não será objeto de análise.

2.2. Globalização Financeira

A outra dimensão da globalização, a financeira, é tida, por muitos, como o seu elo central, bem como o principal determinante de boa parte das ocorrências nas demais esferas do sistema econômico internacional.

O aumento da liquidez internacional, sobretudo a partir da década de 90, ocasionou uma expressiva ampliação nos investimentos em portfólio e nos IED, que no ano 2000, alcançou uma movimentação de US\$ 4,4 trilhões, conforme mostra a figura abaixo.

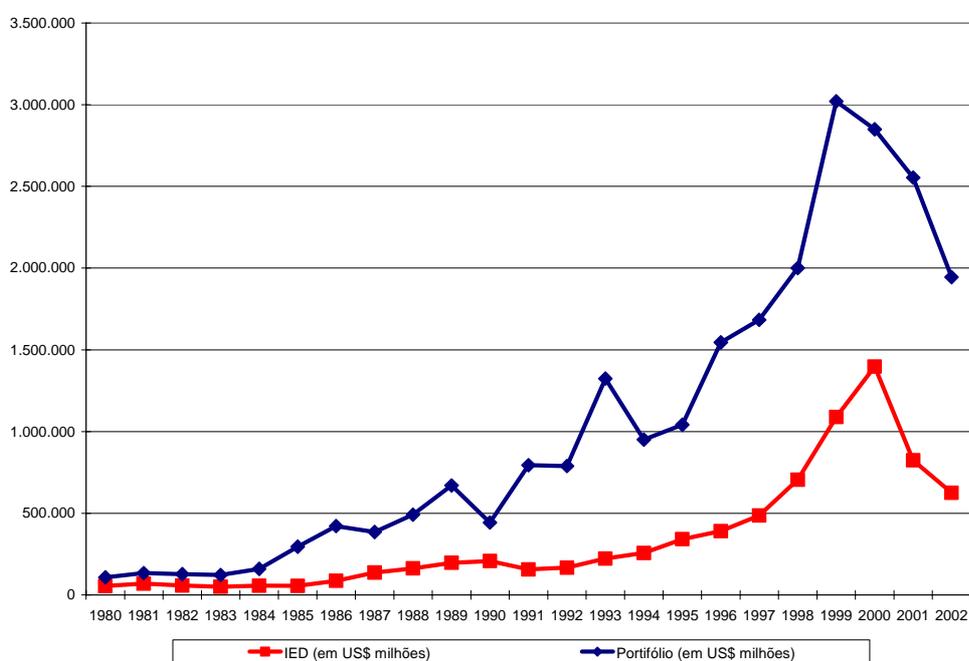


Figura 9 – Fluxo financeiro: IED e Portfólio

Fonte: IMF

Em concordância com Corazza (2005), estes resultados que refletem a globalização financeira, decorrem de três fatores interligados: *i*) o elevado nível de acúmulo de riquezas monetária e financeira, que se expressam na forma de ativos com distintos graus de liquidez e transacionados em inúmeras moedas; *ii*) o desenvolvimento dos recursos tecnológicos que permitem uma mobilidade extraordinária desses ativos; *iii*) e, o atual regime de taxas de câmbio flutuantes, que geram os ganhos especulativos.

Tal avaliação parte de uma perspectiva marxiana acerca do movimento do capital, que explicita o próprio padrão do capitalismo histórico, no qual se alternam os períodos de expansão material, $D \rightarrow M$, com os períodos de expansão financeira $M \rightarrow D'$.

Durante as fases $D \rightarrow M$ o capital monetário viabiliza a atividade produtiva, enquanto que nas fases $M \rightarrow D'$ o capital monetário se emancipa da atividade produtiva e se emprega no circuito $D \rightarrow D'$, aquele que é peculiar do capital financeiro a juros.

É em função desses fatores que se pressupõe que a atividade produtiva fica sujeita às determinações e às condições do sistema financeiro internacional, ou seja, o setor real da economia passa a depender, a partir de um elevado grau de associação, do funcionamento sistema financeiro.

Ademais, cabe aqui enfatizar que de acordo com as premissas que sustentam esta tese, considera-se que a globalização financeira é resultado de um processo de valorização do capital, que apesar de se efetivar pelo mercado, é produto das políticas de globalização.

[...] embora não se possa ignorar o papel do desenvolvimento tecnológico das telecomunicações, ligado à informática e às pressões do mercado, que tornam difícil o controle do capital, a decisão política foi decisiva no processo de globalização. [...] o mercado financeiro internacional não se desenvolveu espontaneamente, mas foi criado por decisão política. A política constitui o eixo central do seu desenvolvimento no contexto de diferentes estruturas estatais. E [...] os mercados financeiros internacionais só existem devido à permissão das autoridades estatais. (CORAZZA, 2005, p. 6)

Apesar desse caráter e da dinâmica da globalização financeira se apoiar no processo de liberalização e integração dos mercados financeiros, estes expressam eventos que representam apenas a parte aparente de um fenômeno que se baseia no processo de valorização do capital acima citado, que tem refletido uma dinâmica carregada de expressivas novidades.

Isso quer dizer que, apesar da aceitação da hipótese da centralidade das políticas de globalização, não se está subestimando a importância das recentes transformações do sistema financeiro internacional contemporâneo, uma vez que:

[...] iniciado em 1972 é o florescimento e transformação extraordinários dos mercados financeiros. [...] Contudo, o que importa não é tanto a concentração de poder em instituições financeiras quanto a explosão de novos instrumentos e mercados financeiros, associada à ascensão de sistemas altamente sofisticados de coordenação financeira global. Esse sistema foi o que permitiu boa parte da flexibilidade geográfica e temporal da acumulação capitalista. [...] Isso implicaria que o sistema financeiro alcançou um grau de autonomia diante da produção real sem precedentes na história do capitalismo, levando este último a uma era de riscos financeiros igualmente inéditos. (HARVEY, 2008a, p. 182).

Considera-se, ainda, que as decisões políticas da globalização estão pautadas por avaliações extremamente complexas, que de acordo com Beluzzo (1997), faz com que a globalização financeira atenda a necessidade de se implementar políticas que procuraram encarar a desarticulação do arranjo capitalista do pós-guerra. Por conseguinte, as deliberações do governo norte-americano, ao longo dos anos 70 e 80, levaram à ampliação do espaço do capital monetário internacional, de tal modo que a política de proteção ao dólar americano permitiu a expansão do capital financeiro internacional.

Como resultado, o crescimento dos fluxos dos investimentos em portfólio e em IED foram, ao longo dos anos 80 e 90, significativamente superiores aos fluxos de comércio internacional, segundo ilustra a figura abaixo.

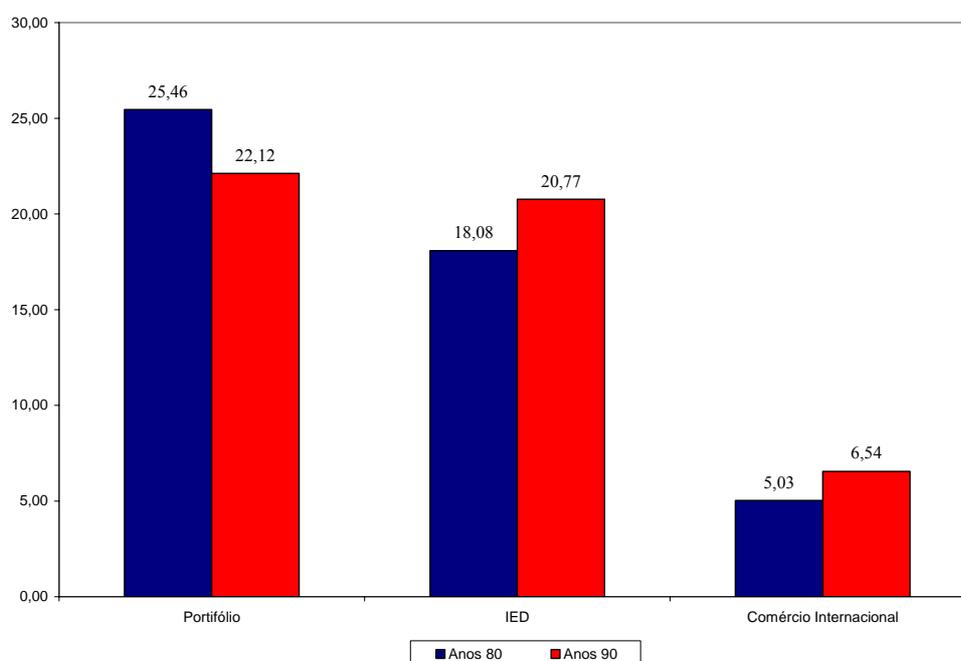


Figura 10 - Taxa média de crescimento dos fluxos de IED, Investimento em Portfólio e do Comércio Internacional (em %)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da OMC, da UNCTAD e do FMI.

Essas evidências apontam para aquilo que Chesnais (1997) denomina de regime de acumulação com dominação financeira. Levando-se em consideração que o termo acumulação designa o aumento dos meios e da capacidade produtiva propiciada pelos investimentos, então esse novo regime está baseado num processo de acumulação do capital portador de juros ou, também, do capital dinheiro.

As principais características desse regime é a existência de um tipo de capital (financeiro) que está concentrado e tem elevada liquidez, o que lhe proporciona significativas vantagens e capacidades tanto do ponto de vista econômico quanto social. Tais vantagens derivam do fato de que este capital financeiro também passou a influenciar os fluxos de investimentos produtivos, além da própria distribuição da renda, uma vez que está vinculado aos lucros das empresas e aos fundos de previdência privada.

Considera-se, ainda, apoiado nas proposições de Chesnais (2002), que as políticas de liberalização e desregulamentação econômica se tornaram os principais instrumentos de organização dessa nova fase do processo de internacionalização do capital, que também é marcada pelo crescimento dos fluxos financeiros, de Investimentos Estrangeiros Diretos (IED) e de comércio internacional, dos quais os países desenvolvidos são, como já fora defendido anteriormente, protagonistas e principais beneficiários.

Uma avaliação dos investimentos em portfólio⁸⁹ permite corroborar tais assertivas, além de boa parte das premissas que foram assumidas ao longo do trabalho. De acordo com as tabelas abaixo, é possível identificar, tanto pela ótica dos ativos quanto dos passivos, uma elevada concentração dos negócios financeiros envolvendo um pequeno grupo de países, em sua grande maioria desenvolvidos.

De acordo com dados do FMI, para os fluxos de investimentos financeiros em portfólio a partir das carteiras de investimento mantidas pelos países (ativos), observa-se uma predominância de poucos países, uma vez que apenas quinze deles concentraram, ao longo das últimas três décadas 97,21%, 91,52% e 85,79%, respectivamente do fluxo total. Cabe destacar, ainda, a alternância entre os principais países, sobretudo do Japão que na década de 80 detinha 40% dos fluxos totais de investimentos em portfólio no mundo.

⁸⁹ A contabilização, no balanço de pagamentos, de uma carteira de investimentos é dividida entre os ativos e passivos. Os ativos são considerados como créditos de um país em relação ao resto do mundo, enquanto que os passivos representam dívidas de um país para com o resto do mundo. Os investimentos em portfólio (ou em carteira) abrangem todas as transações em ações e títulos de dívida, que por sua vez são subdivididos em inúmeros produtos financeiros, tais como bônus, notas, instrumentos do mercado monetário e derivados financeiros de créditos financeiros ou de passivos etc.

Tabela 5 – Investimentos em Portfólio/ativos – por países (part. %)

Países	anos 80	Países	anos 90	Países	anos 2000
Japão	40,06	Estados Unidos	15,88	Alemanha	10,99
Reino Unido e I. do Norte	15,01	Japão	12,92	Irlanda	9,13
Alemanha (RFA)	9,00	Reino Unido e I. do Norte	10,25	Japão	8,40
Arábia Saudita	8,12	Alemanha	10,07	França	8,14
Suíça	6,07	Bélgica	9,84	Estados Unidos	8,13
Estados Unidos	5,59	França	7,23	Bélgica	7,54
Bélgica	4,20	Itália	7,18	Reino Unido e I. do Norte	6,79
França	2,14	Holanda	4,67	Holanda	5,81
Holanda	1,99	Suíça	3,09	Espanha	4,06
Itália	1,67	Irlanda	2,53	Itália	4,01
Canadá	1,27	Espanha	2,07	Hong Kong	3,04
Austrália	0,70	Suécia	1,67	Suíça	2,90
Áustria	0,54	Canadá	1,65	Canadá	2,62
Suécia	0,43	Cingapura	1,25	Holanda	2,37
Dinamarca	0,43	Áustria	1,22	Áustria	1,86
Somatória	97,21	Somatória	91,52	Somatória	85,79

Fonte: Calculado pelo autor a partir dos dados do IMF. Disponível em www.imf.org.

Avaliados a partir dos passivos contábeis, também é evidente o alto grau de concentração e, como já fora discutido anteriormente, a elevada participação norte americana que exprime sua condição deficitária. E, tal qual ocorre com os ativos, os dados indicam que no *ranking* de apenas quinze países, há um grau de centralização de cerca de 90% das transações financeiras envolvendo os produtos financeiros ofertados no sistema financeiro internacional, conforme mostra a tabela abaixo.

Tabela 6 – Investimentos em Portfólio/passivos – por países (part. %)

Países	anos 80	Países	anos 90	Países	anos 2000
Estados Unidos	31,42	Estados Unidos	23,49	Estados Unidos	31,92
Japão	13,43	Alemanha	11,45	Reino Unido e I. do Norte	9,91
Reino Unido e I. do Norte	12,10	Japão	8,62	França	7,80
Canadá	7,71	Itália	7,58	Alemanha	7,42
Alemanha (RFA)	6,78	Reino Unido e I. do Norte	7,22	Bélgica/Luxemburgo	6,74
França	6,13	Bélgica/Luxemburgo	6,07	Irlanda	5,84
Austrália	3,18	França	5,75	Holanda	4,43
Holanda	2,43	Espanha	2,94	Japão	3,16
Suíça	2,27	Holanda	2,55	Espanha	2,97
Itália	1,65	Canadá	2,49	Itália	2,95
Bélgica/Luxemburgo	1,56	Brasil	2,02	Áustria	1,63
Áustria	1,38	Austrália	1,80	Hong Kong	1,20
Noruega	1,34	Irlanda	1,79	Austrália	1,19
Espanha	1,09	México	1,51	Canadá	1,14
Finlândia	1,01	Argentina	1,41	Finlândia	0,79
Somatória	93,49		86,69		89,09

Fonte: Calculado pelo autor a partir dos dados do IMF. Disponível em www.imf.org.

Já os IED apresentaram fluxos que, em média, responderam, entre os anos de 1980 e 2002, por um terço dos fluxos de investimentos em portfólio, atingindo picos (em 1981, 1990 e 2000) que ficaram em torno de 50%, como mostra a figura abaixo.

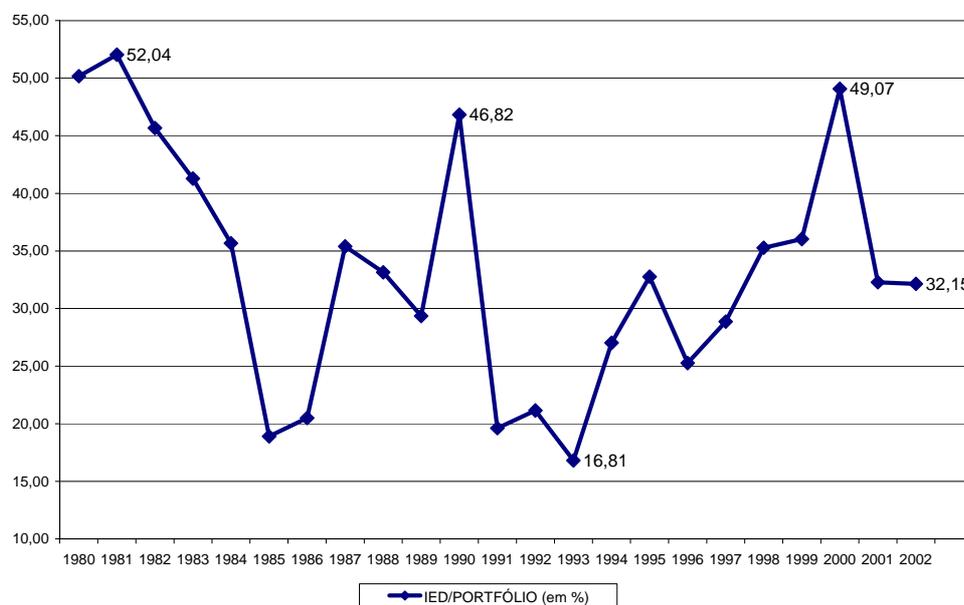


Figura 11 – Proporção IED/Investimentos em portfólio (em %)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da UNCTAD. Disponível em www.unctad.org.

Esse movimento, seguindo as posições firmadas ao longo deste capítulo, reafirma a hipótese de que é oriundo da força da dinâmica de valorização do valor nas esferas das finanças internacionais, que se efetiva a partir da ampliação da liquidez internacional.

Por sua vez, este processo decorre das mais diversas formas de realização do IED, das quais se destacam: a ampliação das relações comerciais; os fluxos de empréstimos e financiamentos intercompanhias; a venda de tecnologia; e, a transferência patrimonial de ativos por meio dos processos de fusões e aquisições.

As evidências empíricas não deixam dúvida que o mundo passa por um intenso processo de internacionalização da atividade produtiva, sobretudo a partir dos anos 90, uma vez que elevadíssimas taxas de crescimento dos fluxos de IED são registradas, conforme mostra a Figura abaixo.

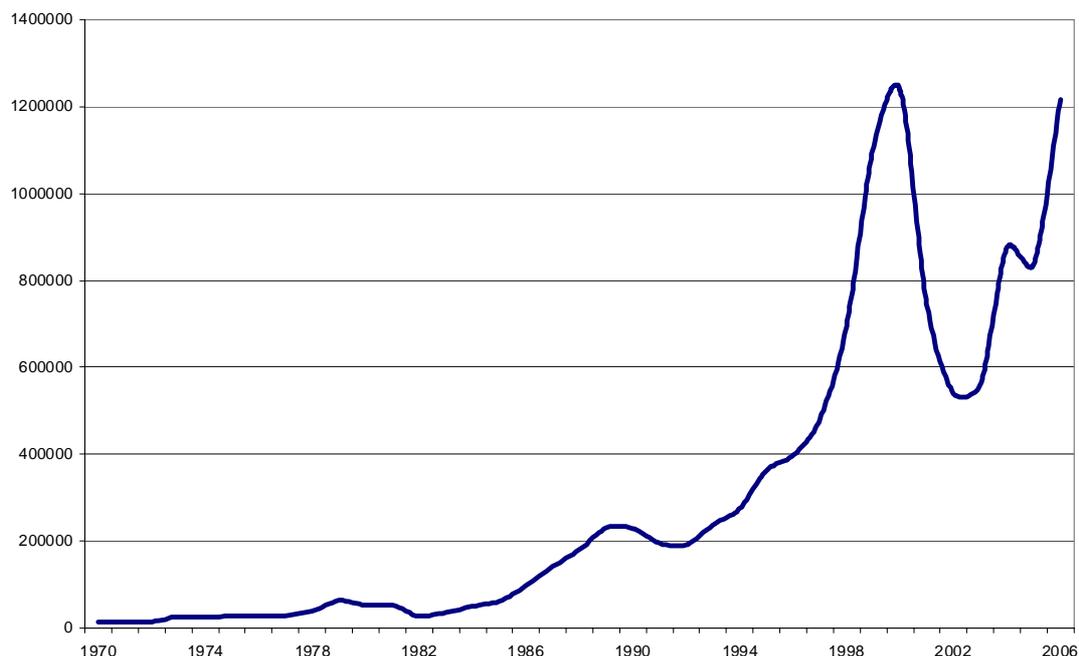


Figura 12 - Fluxo de IED – País de origem (em US\$ milhões - valores correntes).

Fonte : UNCTAD

Além dessa evidência, uma importante ressalva deve ser feita quanto à natureza desses capitais, que se refere à categorização das empresas multinacionais, que ao longo deste trabalho estará baseada em Michalet, para quem:

Uma empresa (ou um grupo), em geral de grande porte, que, a partir de uma base nacional, implantou no exterior várias filiais em vários países, seguindo uma estratégia e uma organização concebidas em escala mundial. Essa definição permanece útil em vários aspectos; ela lembra que a companhia multinacional invariavelmente começou por se constituir como grande empresa no plano nacional, o que implica, ao mesmo tempo, que ela é resultado de um processo, mais ou menos longo e complexo, de concentração e centralização do capital, e que, frequentemente, se diversificou, antes de começar a se internacionalizar; que a companhia multinacional tem uma origem nacional, de modo que os pontos fortes e fracos de sua base nacional e a ajuda que tiver recebido do seu Estado serão componentes de sua estratégia e de sua competitividade; que essa companhia é, em geral, um grupo, cuja forma jurídica contemporânea é a de *holding* internacional; e por fim, que esse grupo atua em escala mundial e tem estratégias e uma organização estabelecidas para isso. (*apud* CHESNAIS, 1996, p. 73)

Assim sendo, cabe refutar, pelo menos como predominante, a categoria de empresas transnacionais. Neste sentido, baseando-se em Batista Jr. (1998), considera-se que são muito poucas as corporações que podem ser classificadas como transnacionais, uma vez que a maior

parte das empresas que opera fora de seus países de origem não apresenta um elevado grau de internacionalização na geração de empregos, no valor adicionado, nas vendas e na distribuição geográfica dos seus ativos.

Tal hipótese também pode ser refutada para as empresas que estão baseadas em países desenvolvidos muito pequenos, e com um mercado interno limitado, tais como a Bélgica a Holanda e a Suíça.⁹⁰

Uma vez feitas essas pontuações, as demais subseções buscarão não apenas avaliar o fluxo de IED, mas também outras dimensões que o debate enseja, tais como as estratégias locais das empresas; a atuação política tanto interna, a partir do processo concorrencial envolvendo os Estados quanto externa na tentativa de convergir para um marco regulatório ou de um sistema multilateral de investimentos aos moldes do que ocorre com a OMC.

2.3. Teorias de IED

As principais teorias que tratam do processo de internacionalização do capital podem ser encontradas nas mais diversas linhas do pensamento econômico, com destaque para as teorias marxistas do imperialismo, além dos modelos baseados na hipótese desenvolvida por Hymer, na década de 60, de que os IED norte-americanos seriam produtos de mercados imperfeitos na economia internacional de bens e de fatores, que permitiam às empresas multinacionais se apropriarem de lucros oligopolistas provenientes das possíveis vantagens (tecnológicas, gerenciais ou concorrenciais) que tinham em relação aos competidores nacionais.

2.3.1. A Abordagem Marxista da Internacionalização do Capital

O principal objeto de análise dos marxistas, no que se refere ao presente tema, é analisar as “novas” condições do sistema capitalista, que historicamente sai da fase concorrencial para a monopolista.

Tais proposições podem ser encontradas na própria obra de Marx (1985), sobretudo quando o autor discute as constantes transformações do capitalismo ocorridas a partir da

⁹⁰ Um exemplo clássico que ilustra essa situação é o da Nestlé, que apesar de ser uma empresa comumente referenciada a partir de diversas características de transnacionalização, limita o direito de votos de estrangeiros a apenas 3% do total.

efetivação do modo de produção tipicamente capitalista da grande indústria, que leva em consideração um novo contexto de reprodução baseado em dimensões globais.

Ademais, Marx (1994) faz referências às formas de expansão do capitalismo, enfatizando o papel que os capitalistas desempenham no desenvolvimento do caráter internacionalista da produção e do consumo.

Baseando-se nesses pontos, Hobson (1996) desenvolve um dos principais estudos acerca do processo de internacionalização da produção, destacando a crescente importância que IED passa a ter a partir do início do XX.

A análise de Hobson (1996) está baseada no conceito de imperialismo, que sucintamente expressa a passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista. Essa transformação, segundo o autor, denota uma nova fase do capitalismo que corresponde à concentração derradeira do capital, ao monopólio das patentes, ao controle absoluto sobre os mercados de fatores e ao advento de uma classe financeira que passa a controlar a grande indústria.

O autor considera, ainda, que o desenvolvimento do imperialismo emana do potencial expansivo do grande capital, que não se contém nos limites nacionais, levando-o a uma nova condição em que o seu processo de acumulação passa a se efetivar pela sua expansão internacional.

É importante destacar que um estudo empírico do autor constatou que essa “exportação de capital” ocorreu de maneira generalizada entre os países industrializados da Europa no início do século XX. Porém, o Reino Unido foi o país que mais avançou nesse campo, em função tanto do volume de recursos destinados para esse fim quanto do número de países para os quais os destinou, que, por sinal, não ficaram circunscritos à Europa, muito pelo contrário, os principais países receptores foram o Canadá, os Estados Unidos e a Argentina.

A análise imperialista do capitalismo também foi feita por Hilferding (1985), que ao avaliar a importância do capital financeiro para o desenvolvimento industrial identificou “novas” modalidades de investimento que permitiram um ajuntamento entre os capitais bancário e industrial, e passaram a fomentar, em passo acelerado, o desenvolvimento da exportação de capital.

Esse novo contexto foi considerado uma inovação nas relações econômicas, tendo em vista o fato de que os novos mercados “colonizados” não eram mais meras áreas de venda de mercadorias, mas esferas de investimento de capital.

O autor considera que esse movimento foi fundamental para o sistema capitalista, uma vez que “[...] a abertura de novos mercados é um importante fator para acabar com a depressão industrial, para prolongar a duração da prosperidade e para atenuar os efeitos das crises.” (HILFERDING, 1985, p. 299)

Outra importante contribuição para essa discussão foi feita por Luxemburgo (1985), para quem o imperialismo representa um processo de constante de busca, por parte dos capitalistas, de novas oportunidades lucrativas de investimentos.

A autora se destaca a partir de uma visão diferenciada desse processo, uma vez que não vê o imperialismo como uma fase específica e distinta ao capitalismo concorrencial, mas como uma seqüência encadeada do processo de acumulação de capital.

Lênin (1985) também é considerado um dos principais autores da escola marxista a tratar dessa questão. Baseando-se em Hobson, o autor abordou o tema a partir da avaliação do movimento de concentração de capital, e sua tendência geradora de capital excedente, que leva à necessidade premente de novas alternativas de investimento, tornando, assim, o fluxo internacional de capital mais importante do que o de mercadorias.

Entre os autores contemporâneos de influência marxista cabe destacar, novamente, Chesnais, que analisa o atual contexto de internacionalização a partir do seu conceito de “mundialização do capital”. Para o autor:

[...] A expressão “mundialização do capital é a que corresponde mais exatamente à substância do termo inglês “globalização”, que traduz a capacidade estratégica de todo grande grupo oligopolista, voltado para a produção manufatureira ou para as principais atividades de serviços, de adotar, por conta própria, um enfoque e conduta globais. O mesmo vale, na esfera financeira, para as chamadas operações de arbitragem (CHESNAIS, 1996, p. 17)

Chesnais (1996) baseia-se em Michalet para tratar as diferentes formas de internacionalização, considerando, para tanto, três de suas dimensões: o intercâmbio comercial, o investimento produtivo no exterior e o fluxo de capital financeiro.

Essas três modalidades, segundo o autor, estão baseadas nos ciclos de movimentação do capital abordados por Marx: o capital mercantil, o capital produtor de valor e de mais-valia e o capital monetário ou capital-dinheiro. Essa segmentação é relevante para o Michalet, uma vez que:

No paradigma tradicional, o capital produtivo fica colocado por fora da mundialização do capital. A transformação da economia internacional em economia mundial coincide justamente com o fim dessa dicotomia. A mundialização do capital

produtivo torna-se parte integrante da mundialização do capital. (*apud* CHESNAIS, 1996, p. 52)

Essa distinção é relevante para a presente análise, uma vez que a crescente expressão do movimento de capital produtivo também vem ampliando as relações recíprocas entre as três modalidades da internacionalização.

Cabe destacar, que Chesnais (1996) considera, também, a possibilidade de superação de parte das proposições descritas nessa definição, especificamente aquelas relacionadas à implementação de filiais e às estratégias que as direcionam. Sua crítica se concentra na impossibilidade, a partir da década de 70, da distinção entre três grupos estratégicos⁹¹, uma vez que os mesmos se fundiram, tornando tênue a linha que os divide.

Ademais, chama a atenção o fato de que o próprio Michalet acrescentou uma quarta estratégia, denominada “tecno-financeira”, que representa uma forma de internacionalização baseada nos ativos intangíveis da companhia, dos quais se destaca o fornecimento de serviços, especificamente aqueles que estão baseados no know-how e na Pesquisa & Desenvolvimento (P&D).

2.3.2. A Abordagem HKC

Com exceção das teorias marxistas, a análise das relações econômicas internacionais estava focada no comércio internacional, motivo pelo qual um amplo número de modelos foi desenvolvido para tratar desse tema. Todavia, não se pode deixar de destacar, além das teorias marxistas citadas na subseção anterior, autores que contribuíram para o desenvolvimento do presente tema. Entre eles se destacam: Iversen, Southard, , Williams, Penrose e Bain (*apud* DUNNING, 1993).

Mas é somente partir da década de 60 que os estudos sobre IED passaram a ter uma maior relevância na teoria econômica, sobretudo com a publicação da tese de Stephen Hymer que se tornou uma referência nessa área.

⁹¹ Segundo Chesnais (1996, p. 75) são três tipos de estratégias: *i*) de provisionamento, características das multinacionais do setor primário, especializadas na integração vertical a partir de recursos minerais, energéticos ou agrícolas situados nos antigos países coloniais ou semicoloniais, depois chamados Terceiro Mundo; *ii*) de mercado, com estabelecimento de filiais intermediárias, dentro do que Porter (1986) chama de enfoque “multidoméstico”; *iii*) de produção racionalizada, isto é, de produção integrada internacionalmente, mediante o estabelecimento de “montadoras”.

Além de Hymer, os trabalhos de Kindleberger e Caves também são lembrados como um dos principais precursores dos modelos que procuram compreender os fluxos de IED, tanto que os mesmos constituem uma tradição que ficou conhecida como *HKC*.

Em seu trabalho Hymer (1983) busca separar as discussões sobre o IED das teorias clássicas de comércio internacional, bem como dos tópicos de finanças. Para o autor, geralmente as atividades de uma empresa no exterior são mais dispendiosas e envolvem maior complexidade operacional do que em seu país de origem. Neste sentido, uma empresa apenas buscará internacionalizar suas atividades se puder explorar as falhas de mercado existentes nos países receptores, com o claro objetivo de obter vantagens comparativas.

É por esse motivo que para Hymer (1983) as companhias internacionalizadas procuram “privilégios” para operacionalizar suas atividades num país estrangeiro - o que envolve, entre outras coisas, o respeito à propriedade intelectual, mercados específicos, financiamentos etc. – de tal modo que essas condições tendem a ampliar as imperfeições nos mercados, e garantir o controle do mesmo pelas empresas estrangeiras⁹².

Kindleberger (*apud* DUNNING, 1993) também empreendeu uma análise baseada na hipótese de que um contexto de concorrência perfeita (nos mercados de bens, serviços e fatores) inibe os fluxos de IED, uma vez que as empresas (estrangeiras) entrantes estariam em desvantagem em relação às empresas já estabelecidas, sobretudo em função das distâncias entre os novos pólos produtores e centro decisório.

Dessa forma, a expansão das atividades produtivas além das fronteiras nacionais só faz sentido em ambientes caracterizados pelas falhas de mercado, nos quais o Estado tem um papel central, uma vez que sua ingerência sempre é chamada para garantir a existência e a manutenção das vantagens ocasionadas por essas condições.

Essa mesma linha de orientação pode ser encontrada em Caves (1971), uma vez que o autor também vê uma forte relação entre a estrutura dos mercados e a entrada de empresas estrangeiras. Cabe realçar que para o autor, que essa relação está associada ao grau de diferenciação dos produtos, às condições de entrada e à eficiência do sistema de segurança da propriedade intelectual.

Também tendo como foco central das suas discussões as falhas de mercado, Buckley e Casson (1976) elaboram a chamada Teoria da Internalização. Segundo os autores, uma empresa internacionaliza-se quando busca garantir o controle exclusivo de alguns fatores de produção, de tal modo que consiga, com isso, reduzir os seus custos de transação. Esse

⁹² Estas questões serão retomadas logo a seguir, quando será abordado o processo de concorrência internacional entre Estados para a obtenção de IED.

processo, que se dá pela internacionalização da empresa, pode permitir a internalização desses recursos.

Para os autores o processo de internalização corresponde a uma reação à imperfeição dos mercados, sobretudo no mercado de bens intermediários, que a partir dos IED permitem a formação de uma cadeia de produção integrada. Para tanto, a decisão empresarial de se internacionalizar, seja essa por meio de alianças ou filiais (próprias ou adquiridas), deve levar em conta um conjunto de variáveis que permitem comparar os custos de transação da empresa com os novos custos de internalização⁹³ decorrentes desse processo de internacionalização.

Outra importante contribuição na linha da tradição *HKC* é a teoria do ciclo do produto de Vernon (1966). Segundo o autor, uma empresa tende a ter esgotadas as oportunidades em seu mercado interno, motivo pelo qual passa a exportar suas atividades já depreciadas para outros países, com o claro objetivo de iniciar um novo ciclo de lucratividade.

Para esse autor, o processo de produção e de vendas está dividido em três estágios: o primeiro ocorre em países intensivos em capital, por meio de um processo inovativo que cria um o produto ainda não padronizado; o segundo se dá quando a venda do produto já padronizado em outros países for vantajosa tanto no campo da produção quanto da inovação; e, por fim, ocorre a partir do momento em que a entrada de novos concorrentes reduz os ganhos do poder de monopólio, que são oriundos do processo inovativo, fato que leva as empresas já estabelecidas a buscar novos espaços de negócios, a partir da abertura de filiais em outros países.

Portanto, a teoria do ciclo de produto de Vernon descreve um processo de crescimento das empresas que se dá a partir da seguinte seqüência de decisões: o atendimento à demanda local; posteriormente aos mercados estrangeiros através das exportações e dos representantes comerciais; e, finalmente, a produção nos próprios mercados de destino por meio da abertura de filiais.

Em suma, pode-se observar que nas teorias ligadas à tradição *HCK*, a decisão de internacionalização do capital está diretamente condicionada: ao grau de concentração de mercado; às condições assimétricas de acesso ao capital e à tecnologia, bem como a uma legislação sobre a propriedade intelectual que garanta um sistema eficiente de registro de patentes etc.; à atuação governamental em diversas dimensões; e, a possibilidade de operação em condições de economia de escala (internas e externas).

⁹³ Corresponde aos próprios gastos e investimentos realizados para realizar a atividade produtiva fora da matriz, das condições concorrenciais do mercado, dos riscos envolvidos..

Dunning (1993) desenvolve um arcabouço teórico mais amplo em relação à tradição *HKC*. Nele o autor busca mesclar as teorias microeconômicas e de comércio internacional, dando forma ao que se denomina Paradigma Eclético, que também é conhecido por OLI (*Ownership-Localização-Internalização*)

O Paradigma Eclético - OLI parte do pressuposto de que as principais razões para uma empresa passar a operar em outro país são: *i*) a busca de recursos não disponíveis no seu país (recursos naturais, matérias-prima, mão-de-obra etc.); *ii*) a prospecção de novos mercados; *iii*) o alcance da operação produtiva em níveis mais eficientes de escala e de escopo; *iv*) a melhoria das suas condições concorrenciais com a obtenção de ativos estratégicos já existentes, por meio das operações de fusões e aquisições (F&A).

Em função desses pontos, o autor afirma que uma empresa decide operar de forma direta em outro país, ou via parcerias, quando essa modalidade lhe permite auferir três tipos de vantagens. *i*) a possibilidade de exploração de competências desenvolvidas na matriz (*Ownership*), que gerem um diferencial competitivo em relação às empresas rivais; *ii*) a exploração das vantagens de localização (*L*), sobretudo no que tange ao acesso mais barato aos fatores de produção, e a melhor possibilidade de exploração de um mercado estrangeiro, por meio de uma atuação direta que permite desenvolver tanto o conhecimento sobre o mesmo como as formas de integrá-lo; *iii*) a exploração das vantagens de internalização (*I*), que promovem a redução dos custos de câmbio, a minimização das incertezas, a ampliação do poder de barganha e um maior controle do mercado em que atua.

Neste sentido, Dunning (1993) concebe a possibilidade de uma dinâmica para o seu paradigma, que é determinada pelas particularidades que envolvem as características da empresa, do setor e do país, que afetam as vantagens locais e as características das atividades das empresas multinacionais. Ademais, considera que:

The distinctive characteristic of the MNE activity is, then, that it marries the trans-border dimension of value-added activities of firms with the common governance of those activities. While the former draws upon the economics of the special distribution of immobile resources and the theory of market structures to explain the location of production independently of this ownership, the theory of market failure help to explain the organization and ownership of production independently of its location. (DUNNING, 1993, p. 79)

Outro ponto de destaque do paradigma eclético se refere à inclusão da importância do grau de desenvolvimento econômico nas decisões que envolvem a exportação de capital, uma vez que essas tendem a afetar tanto as vantagens de propriedade quanto de localização e de internalização para empresas multinacionais.

Para o autor, os países não-industrializados geralmente não apresentavam essas vantagens, motivo pelo qual não eram receptores de IED. Porém, alguns desses países têm se tornado atraentes para algumas empresas estrangeiras, em função da abundância de determinados fatores, principalmente recursos naturais e mão-de-obra.

No bojo dessas teorias, vale ressaltar uma importante questão, que se refere ao fato de que para as relações entre as empresas multinacionais e os países acolhedores, sejam desenvolvidos ou em desenvolvimento, alguns pontos são tidos como cruciais para as escolhas locacionais, são eles: a contribuição para a expansão do comércio internacional do país receptor; o grau de interação entre a empresa estrangeira e as empresas nacionais já estabelecidas no país receptor, que pode envolver, entre outras coisas, a própria transferência de tecnologia; o impacto sobre a produção e a renda; e, a geração de novas empresas locais.

Neste sentido, Lall (1978 *apud* Dicken, 1998) identifica quatro tipos de atividades orientadas para as atividades das empresas multinacionais, e sugere que cada uma delas tem implicações muito diferentes para a criação de relações econômicas locais, particularmente nas economias em desenvolvimento. São elas:

1) As que visam originalmente um mercado interno, mas desenvolvem, posteriormente, uma forte orientação para exportação. Neste caso, as empresas geralmente utilizam tecnologias relativamente estáveis e pouco sofisticadas, e a produção se localiza em áreas onde a força de trabalho é altamente qualificada, porém barata. Neste caso, existe a possibilidade de desenvolvimento de uma rede mais extensa de ligações entre as empresas locais e a empresa estrangeira que se estabelece.

2) As indústrias mais tradicionais (têxteis, alimentos, artigos esportivos), que empregam uma tecnologia padronizada, mas que cuja diferenciação de produto (via *marketing* ou inovações de produto) é fundamental. Essas atividades têm um elevado potencial para a criação de relações locais com fornecedores nacionais para fabricação dos componentes, ou até mesmo dos produtos finais.

3) Aquelas que compõem as indústrias mais modernas, cujas tecnologias são complexas. Em geral, essas atividades são controladas pela matriz que, geralmente, já predeterminam as relações de fornecimento, o que limita o desenvolvimento de ligações locais.

4) As que buscam, essencialmente, operações de terceirização, para as quais apenas uma parte do processo produtivo, geralmente muito trabalhoso, passa a se localizar nos países

em desenvolvimento. Neste caso, a possibilidade de ligação local é ínfima, dada a natureza dinâmica do processo de produção envolvido.

De certa forma é difícil, particularmente no caso do Brasil, identificar apenas um desses pontos como determinantes para a entrada dos fluxos de IED, fato que será abordado no próximo capítulo. No entanto, essas questões teóricas contribuem para que algumas identifiquem algumas tendências que possam sedimentar uma análise que permita avaliar o recente comportamento das empresas multinacionais, que em função da complexidade do sistema internacional não está atrelado apenas às questões econômicas aparentes, mas também a outros fatores, como por exemplo, a atuação dos Estados num contexto de ingerência e concorrência. Esses fatores serão objeto de discussão da próxima seção.

2. 4. Os Aspectos Políticos e Sociais Envolvendo as Decisões de IED

Em geral, o que se pode inferir de toda essa discussão é que a integração funcional das empresas multinacionais tem sido fundamental para caracterizar o atual contexto da globalização, que cada vez mais se baseia numa cadeia de produção que interliga uma seqüência de funções operacionais, na qual cada etapa tem agregado valor ao processo de produção de bens e serviços.

Por sua vez, essa cadeia de produção trouxe à tona a necessidade de compreender dois importantes pontos: a maneira como essa é coordenada e regulada; e, a sua configuração geográfica.

No que tange primeiro aspecto, as cadeias de produção dispostas pelas empresas multinacionais são caracterizadas pelo seu poder de coordenar e controlar as operações em mais de um país, e que vêm desenvolvendo, para tanto, mecanismos cada vez mais sofisticados de relações intra e inter-organizacionais, moldando as condições que são próprias da atual configuração do sistema econômico.

Neste sentido, essas empresas devem ser avaliadas não apenas pelos seus ativos tangíveis, mas também pela sua capacidade de envolvimento numa teia de relações de colaboração por diversas partes do globo.

Como a atividade das empresas multinacionais implica nas escolhas exportação ou internalização do processo produtivo, deve-se afirmar, também, que a globalização se apóia em diferentes formas de coordenação, que exprimem verdadeiras redes de relações intra e entre firmas, que dada a hierarquia do sistema econômico, são estruturadas a partir de

distintos graus de poder e influência. Em função disso, considera-se que essas redes são dinâmicas e estão em contínuo estado de mutação.

Assim sendo, é importante se fazer uma divisão entre os tipos de cadeias produtivas, para que as relações do sistema sejam compreendidas dentro da lógica da globalização. Baseando-se em Gereffi (*apud* DICKEN, 1998), essas cadeias, grosso modo, são decompostas em dois níveis:

- O primeiro se refere a setores em que prevalecem os grandes varejistas, o qual as marcas dos comerciantes e das sociedades comerciais desempenham um papel fundamental na formatação das redes de produção, que devem ser descentralizadas a partir de sua variedade de países exportadores.

- O segundo nível as cadeias de produção têm como principal característica ser altamente influenciadas pelos processos regulatórios, o que significa que essas guardam uma estreita relação com os Estados, o que corrobora a atuação dessas instituições e do papel político dos governos dentro do sistema econômico internacional.

Portando, reafirma-se que o referido processo de regulamentação se efetiva a partir de algum modelo de estrutura política, cuja unidade básica continua sendo o Estado. Apesar de se reiterar a centralidade da atuação estatal na arquitetura do sistema internacional, vale lembrar que esta não deixa de ser influenciada pelas instituições supranacionais, com destaque para o FMI e a OMC, bem como pelos principais blocos regionais, com destaque para a União Européia e o *NAFTA*.

Tal perspectiva reafirma a hipótese de que todos os mercados são socialmente construídos, de tal modo que é possível alegar que até mesmo os mercados mais desregulamentados estão sujeitos a algum tipo de intervenção política. No entanto, deve-se enfatizar que tais intervenções não são homogêneas, uma vez que variam de acordo com a complexidade política, social e cultural de cada Estado.

Admite-se, portanto, que esse conjunto de fatores tem contribuído para a descentralização da cadeia de produção das empresas multinacionais, de tal modo que as estruturas geográfica, econômica e política se tornam centrais para a formatação dos seus arranjos organizacionais, os quais são determinados pelas tecnologias, sobretudo de transportes e de comunicações, que permitem ampliar e diversificar as atividades empresariais.

Por conseguinte, todas as organizações empresariais, inclusive as multinacionais mais globais, operam em algum tipo de sistema de regulação, uma vez que se sujeitam às legislações nacionais, mas num contexto em que buscam atuar com o claro objetivo de tirar proveito desses regimes regulamentares nacionais.

Uma das principais conseqüências dessa relação é ampliação complexidade das relações que envolvem as decisões empresariais, ao estabelecer vários tipos de jogos entre as empresas e os Estados, que dão forma a uma interação triangular: empresa-empresa, Estado-Estado e empresa-Estado.

Essa interação, de acordo com Dicken (1998), é responsável pelo que se denomina uma nova geoeconomia, que está em constante reestruturação, e que ocorre a partir das ações tanto das empresas quanto dos Estados, formando um emaranhado de relações dinâmicas.

Essas relações exprimem tanto um lado conflituoso quanto colaborativo para as três formas de interação, uma vez que envolvem interesses que podem ser cooperativos ou competitivos, gerando rivalidades ou conluios, o que exprime um relacionamento totalmente dialético,

Essa dialética, por seu turno, reafirma a composição de um sistema econômico interdependente e complexo, na qual cada um precisa do outro, mesmo que suas relações possam ser conflituosas em determinadas circunstâncias, o que reafirma, mais uma vez, a convergência das lógicas política e econômica constantes da categoria de imperialismo capitalista de Harvey (2005).

Como exemplo dessa condição, destaca-se a interação entre empresas-Estados, na qual as primeiras se sujeitam às condições impostas pelos Estados, mesmo em condições não ideais, quando as suas escolhas estão condicionadas ao fornecimento da infra-estrutura física necessária, bem como das sociais na forma de proteção jurídica, de mecanismos institucionais para o fornecimento contínuo de trabalhadores educados, entre outros fatores que lhes sejam vantajosos.

Logo, as decisões de investimentos, que se exprimem nas recentes tendências dos fluxos de IED, deixam claro que as fronteiras nacionais ainda compõem as efetivas diferenças em termos de política econômica mundial, pois constituem um dos principais fatores determinantes das escolhas locais das empresas, formatando as condições que influenciam diretamente o fluxo de IED.

Em função disso, os Estados têm cada vez mais buscado atuar no sistema internacional, com o objetivo de influenciar as escolhas geográficas das empresas multinacionais. Entre as principais expressões desse processo de exposição dos Estados estão

as condições oferecidas às empresas transnacionais, no que tange ao acesso ao mercado interno e aos fatores de produção.

Também não se pode subestimar o fato de que, pela sua própria natureza, as multinacionais internalizam parte das economias nacionais dentro dos limites próprios da empresa. Obviamente que o caráter e a magnitude dessas questões variam de acordo com os mais diversos tipos de estratégias adotados pelas empresas multinacionais, que buscam, ao fragmentar geograficamente suas operações, o lucro global.

Outra importante consideração se refere ao fato de que as diversas atividades empresariais prescrevem que os Estados devem estar atentos às estratégias dessas corporações, que procuram nas diferenças nacionais políticas e econômicas auferir vantagens competitivas.

Em suma, o que se reafirma aqui é que essa compreensão qualitativa envolvendo os fluxos de IED contribui para refutar qualquer tese que subestima o papel dos Estados no intrincado contexto global de relações econômicas e políticas, bem como as relações entre corporações e os Estados são cada vez mais caracterizadas pela ampliação do grau de interdependência e, conseqüentemente, pela complexidade.

Esse ponto de vista também vem ao encontro da hipótese de que as multinacionais atuam expandindo as economias nacionais, mas também as explorando, pois ao mesmo tempo em que podem contribuir para o crescimento econômico do país acolhedor, o influenciam operando sobre o processo de concorrência global.

Portanto, compreender as principais formas pelas quais as empresas multinacionais afetam os aspectos econômicos, políticos e culturais das economias nacionais, requer compreender a perspectiva do país anfitrião que procura melhorar suas condições produtivas a partir do acolhimento dessas empresas; e, dessas empresas que, em geral, procuram uma nova base produtiva para ampliar suas operações e dar vazão aos seus processos de acumulação.

O estabelecimento de uma atividade no exterior, por parte de uma multinacional, tende a carregar um conjunto procedimentos (financeiros, tecnológicos, gerenciais, marketing) para o país receptor desse capital, que, por sua vez, é influenciado por esses.

As empresas multinacionais podem se estabelecer por meio das operações de fusões e aquisições, bem como a partir da implantação de uma fábrica totalmente nova, cujos benefícios para os países de acolhimento geralmente são mais significativos, pois não implicam na transferência de capacidades produtivas já existentes, mas na ampliação da capacidade produtiva do país.

Neste sentido, cabe avaliar que os fluxos de IED de fato têm permitido a reestruturação econômica de muitos países em desenvolvimento, o que pode implicar na melhoria da produtividade de algumas de suas atividades.

Entretanto, prevalece uma elevada relação entre os fluxos de IED e os processos de fusões e aquisições, conforme mostra a figura abaixo, o que evidencia o outro lado desses fluxos de capital, que se refere a não destinação desses recursos à formação de capital fixo, que para a teoria macroeconômica corresponde aos investimentos produtivos, o que implica que boa parte dos IED tem sido destinada às operações que não contribuem para a expansão da capacidade produtiva do país receptor, mas apenas para a transferência patrimonial e para a elevação do movimento de concentração de capital, reduzindo das condições concorrenciais vigentes em diversos segmentos.

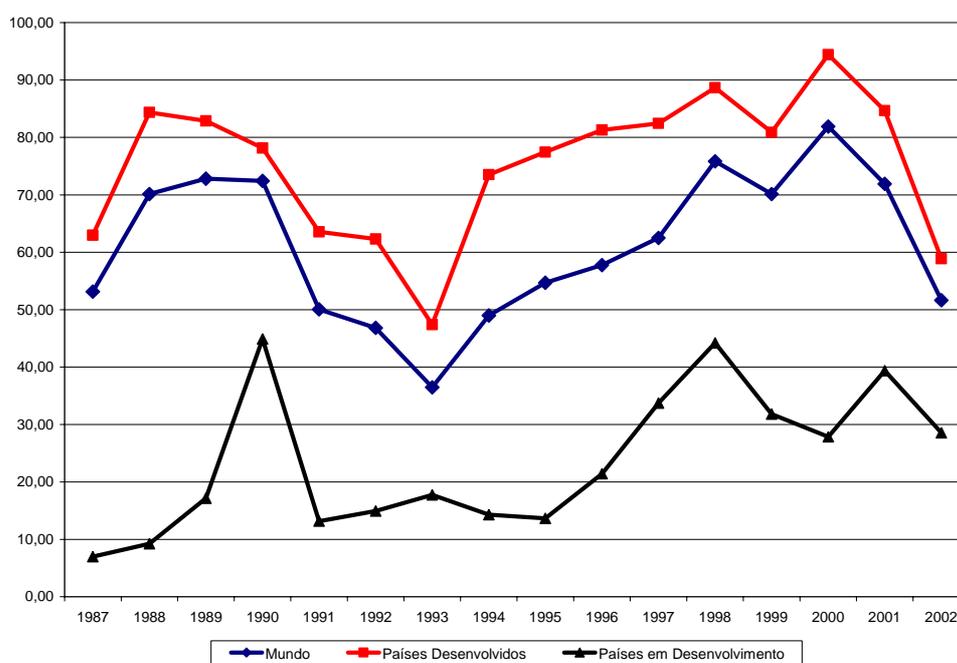


Figura 13 – Fusões e Aquisições/IED (em %)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da UNCTAD

Uma avaliação, a partir dos dados da UNCTAD, também reafirma essa hipótese, uma vez que nos anos 90 a proporção entre IED e formação bruta de capital fixo (FBCF) registrou um crescimento médio de 15,6% ao ano nos países desenvolvidos e 17,6% nos países em desenvolvimento. Ao mesmo tempo, e para os mesmos grupos de países, os fluxos de IED variaram, respectivamente, 22,08% e 22,82%, enquanto a proporção IED/F&A registrou um crescimento médio de 24,61% e 34,86%.

Nos anos 2000, a mesma análise indica que a relação IED/FBCF passou a ser de -1,15% ao ano para o grupo de países desenvolvidos, e para os países em desenvolvimento de apenas 2,49% ao ano. O fluxo de IED apresentou um crescimento médio anual de 8,36% e 11,55% ao ano; enquanto que a proporção IED/F&A foi de 10,41% e 29,79% ao ano⁹⁴.

Essas evidências estão são convergentes tanto com as teorias que apontam para a tendência de concentração de capital, como para as teorias econômicas que enfatizam as falhas de mercado como sendo um dos principais determinantes locais.

Outro importante ponto relacionado à atuação das empresas multinacionais se refere ao efetivo processo de instalação de filiais estrangeiras, que como já fora dito, geralmente se dá pelos seguintes motivos: *i*) a possibilidade de exploração de recursos materiais localizados no país de destino; *ii*) a entrada no mercado interno, proporcionando uma substituição das importações; *iii*) tornar o país de destino numa plataforma de exportação de produtos intermediários ou acabados.

Já os atributos operacionais da planta produtiva devem estar integrados à estrutura da empresa matriz, e geralmente envolvem o tipo de indústria, a tecnologia empregada e os possíveis ganhos de escala.

Assim, percebe-se que são diferentes as formas de entrada, bem como são distintas as funções e os atributos que envolvem a decisão da exportação de capital. Logo, o estabelecimento de uma empresa multinacional tende a afetar o país receptor a partir de suas áreas de impacto (financeira, tecnológica, comercial, industrial, emprego e renda etc.), de diversas maneiras.

Por outro lado, a natureza e as características da economia de acolhimento são fundamentais para determinar as escolhas locais das empresas multinacionais, o que normalmente justifica um determinado país é a estabilidade de economias de mercado altamente industrializadas, motivo pelo qual os países desenvolvidos ainda são os principais destinos.

Por esse motivo, admite-se que à medida que a maior parte desta atividade flui para as mesmas economias desenvolvidas, o grau de dissonância entre uma operação controlada do exterior e da economia de acolhimento é minimizada.

Apesar da concentração dos fluxos de IED se dar entre os países desenvolvidos, não se pode negar a existência de um esforço para criar mercados globais, no qual as empresas

⁹⁴ Essas variações foram calculadas pelo autor a partir das bases de dados da UNCTAD. Disponível em www.unctad.org.

transnacionais têm procurado introduzir e vender os seus produtos também no bloco de países em desenvolvimento, conforme mostra a figura abaixo.

Por outro lado, não se pode deixar de afirmar que as diferenças culturais dos países em desenvolvimento são bem mais substantivas, motivo pelo qual tendem a afetar as questões organizacionais das empresas multinacionais no sentido de suscitar a ocorrência de muitos choques entre as partes envolvidas.

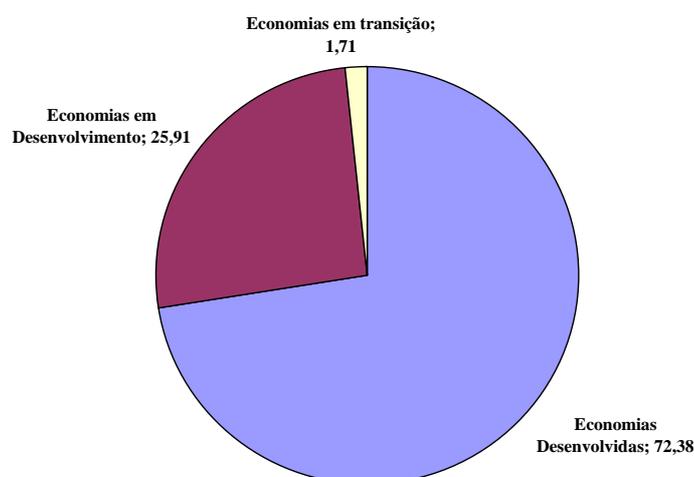


Figura 14 – Estoque de IED (países receptores) – em %

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da UNCTAD.

Normalmente as redes de relações entre empresas nacionais e multinacionais nas economias desenvolvidas são mais densas e extensas do que nas economias em desenvolvimento. Além do que, nos países em desenvolvimento tais ligações tendem a ocorrer nas economias maiores e mais industrializadas.

Tal assertiva pode verificada dos dados que mostram os fluxos de IED para os países em desenvolvimento, cuja avaliação mostra que os mesmos não devem ser encarados como um movimento disperso, muito pelo contrário, a destinação desses recursos está restrita a um número reduzido de países, em particular aos NICs e à China. Verifica-se neste grupo que apenas dez países detinham, em 2002, 65% do estoque total destinado aos países em desenvolvimento, conforme mostra a figura abaixo.

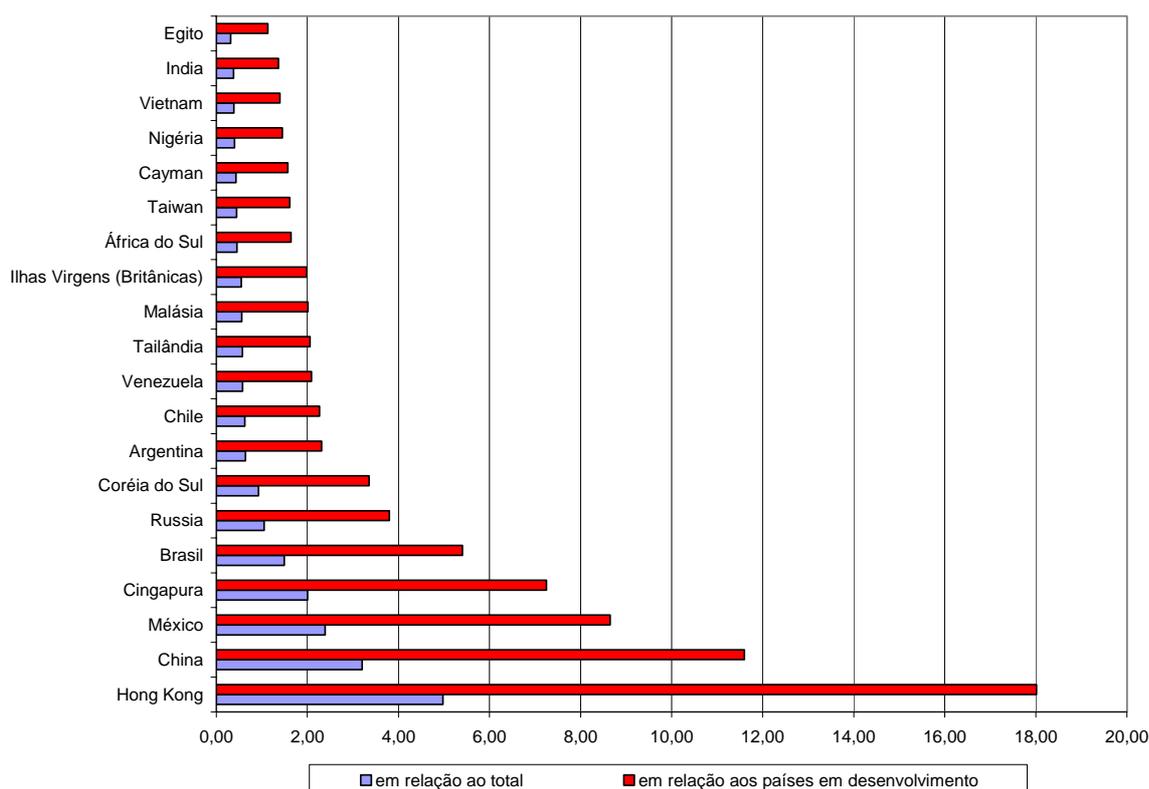


Figura 15 – Estoque de IED dos Países em desenvolvimento – part. %

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados da UNCTAD. Disponível em www.unctad.org.br.

Os dados chamam a atenção para o fato de que o destino de boa parte dos IED são os países asiáticos, com destaque para a China, Hong Kong, Cingapura, Tailândia, Malásia e Coreia do Sul, o que exprime a movimentação de capitais produtivos destinados às atividades de alta tecnologia; já o Brasil - cuja análise será objeto de análise do próximo capítulo -, o México e a Argentina têm como principais determinantes desse movimento o amplo processo de reestruturação industrial dos seus respectivos parques industriais e de suas atividades de serviços, incluindo de utilidade pública, que no bojo da inserção desses países aos preceitos do Consenso de Washington, envolveu um intenso processo de desestatização.

Já a relação entre a destinação dos IED para os países asiáticos e o incremento das atividades produtivas de bens de alta tecnologia, pode ser confirmada a partir dos dados constantes da tabela 3⁹⁵, que evidenciam o intenso crescimento das exportações de bens com alta tecnologia, situação da qual não se encontra, pelo menos em iguais proporções, correspondência nos demais países em desenvolvimento.

Em geral, credita-se tal evento ao conjunto de estratégias (adotado por alguns desses países asiáticos) que vêm atraindo o capital estrangeiro, que estão baseadas, entre outras

⁹⁵ Ver p. 100.

coisas, no reduzido custo de sua mão-de-obra (disciplinada e altamente qualificada); nas facilidades concedidas para a implantação de bases produtivas em seus territórios; e, na reduzida carga de impostos.

Esse contexto traz à tona, novamente, a atuação ativa dos governos dos países receptores, que tem sido fundamental para manter a interação triangular: empresa-empresa, Estado-Estado e empresa-Estado.

Obviamente, que a atuação política está condicionada ao poder de barganha do país receptor, *vis a vis* ao sistema internacional, além do tamanho dos negócios que envolvem as relações econômicas que passaram a vigor.

Este ponto é central para a escolha dos países mais industrializados, que via de regra adotam políticas de desenvolvimento historicamente reconhecidas, bem como o tamanho do seu mercado interno representa uma vantagem adicional.

Tais decisões também envolvem as questões de emprego e trabalho, que para muitos representam uma questão central no debate sobre a atuação das multinacionais, uma vez que: envolve a criação e a destruição de novos empregos; gera distintos tipos de empregos; pode proporcionar impactos sobre o diferencial de salários pagos nas empresas nacionais e multinacionais; e, implica atuar sobre sistema regulatório das relações trabalhistas.

Dado que se assume que entre outros, o relacionamento específico entre as empresas multinacionais e os Estados é especialmente complexo, concorda-se com Dicken (1998), para quem esse relacionamento tem permitido às empresas multinacionais perseguir uma estratégia de integração internacional de suas atividades, na qual as suas unidades individuais estabelecidas fora de suas matrizes se tornam “meras” etapas das operações globais, ou seja, compõem partes de um todo de uma empresa global.

Essa integração gera a necessidade de mudanças na interação entre os governos dos países receptores e as multinacionais, o tende a variar de acordo com o poder de barganha de ambas as partes, que por sua vez pode ser alterado ao longo do tempo.

Apesar da aceitação da hipótese de que a globalização une o capital em prol de um objetivo único, dar vazão ao processo de acumulação, reafirma-se, aqui, que sua avaliação não pode ser feita de maneira simples e homogênea. Um dos fatores que contribui para justificar a complexidade e a assimetria desse processo é exatamente o fato de que a relação entre as empresas multinacionais e os países receptores (reais e potenciais) gira em torno desse poder de barganha.

A despeito do processo de negociação ser extremamente intrincado e variar de caso para outro, possui algumas características gerais que geralmente envolvem: a taxa de retorno

esperado de um investimento; os custos que um país receptor está disposto a arcar para receber esse capital; o grau de concorrência entre as empresas multinacionais para aproveitar uma oportunidade de investimento num determinado país; a estabilidade política; e, as garantias constitucionais da propriedade.

Esse conjunto de fatores compõe os diferenciais de cada país, de tal modo que parece bastante óbvio que quanto maior a concorrência entre os países para receber um IED específico, mais fraco será a posição desses numa negociação com as empresas multinacionais, isso porque os países tenderão a oferecer vantagens, em relação aos seus concorrentes, com o objetivo de capturar esses capitais, o que reduz o seu poder de barganha relativo.

Neste sentido, Dicken (1998) chama a atenção para o fato de que os acontecimentos mais marcantes das últimas duas ou três décadas têm sido a enorme intensificação da concorrência entre os Estados, e até mesmo entre as unidades federativas dentro de alguns Estados.

Essa concorrência tem levado as empresas multinacionais a jogar um Estado contra outro para obter vantagens que lhe garantam maiores retornos. Vantagens essas que normalmente se operacionalizam na forma financiamentos, subsídios, incentivos fiscais, infraestrutura física e social⁹⁶.

Em geral, esses incentivos são justificados pelos chamados *spillovers* positivos do IED, que exprimem as vantagens que novos investimentos podem gerar na renda, no emprego, no desenvolvimento etc.

Ainda segundo Dicken (1998), apesar de ser óbvio que não é de interesse público que os custos dos incentivos excedam os benefícios públicos, a concorrência entre os governos tem levado muitos países a oferecer um volume de incentivos superior àquele que seria socialmente justificado.

Portanto, à medida que um Estado sente a necessidade de oferecer grandes incentivos, inversamente o seu poder de barganha tende a ser comprometido, da mesma forma uma empresa que depende muito de incentivos poderá ter parte de sua capacidade de negociação afetada, ou seja, o resultado depende de uma série de fatores que compõe todo esse esforço envolvendo as decisões locacionais das empresas multinacionais, bem como das posições políticas dos Estados acolhedores.

⁹⁶ Segundo Dicken (1998), um estudo recente da UNCTAD verificou que apenas 4 países dos 103 não oferecem algum tipo de incentivo fiscal para receber IED durante a década de 1990, enquanto os incentivos financeiros foram oferecidos em 59 dos 83 países pesquisados.

Em função disso, pode-se afirmar que o preço que um país (acolhedor) paga para participar desse jogo depende: do número de empresas estrangeiras independentes competindo pela oportunidade investimento; da importância da empresa multinacional para o país que irá se estabelecer; e, do grau de percepção da necessidade nacional para a tal contribuição.

Já as empresas multinacionais tendem a pautar suas decisões levando em consideração: a atratividade da oportunidade de investimentos específicos oferecidos pelo país receptor, em contrapartida a outras oportunidades semelhantes encontradas em outros países; as condições econômicas do país receptor, com destaque para a sua posição no mercado; e, o grau de estabilidade política.

Dessa forma, conclui-se que os principais componentes da relação de negociação entre as empresas multinacionais e os países de acolhimento estão embasados no fato de que ambos possuem uma série de recursos de poder, que são os seus pontos centrais no processo de negociação. Além disso, ambas operam dentro de determinadas condicionalidades que tendem a restringir a extensão em que esses recursos poderão ser exercidos.

Concordando com Dicken (1998), esse quadro sugere que os países receptores estão sujeitos a uma maior variedade de restrições, se comparados às empresas multinacionais, uma vez que estas últimas têm uma maior flexibilidade quanto às suas decisões locais de operações.

Apesar disso, à medida que uma empresa multinacional implementa uma determinada estratégia global integrada, está pode se tornar relativamente limitada pelo comportamento de um determinado Estado.

Existem alguns casos específicos em que empresa multinacional quer se estabelecer num determinado país, mas este não possui vantagens para oferecer, o que leva a empresa a se colocar numa posição de apresentar uma série de concessões.

Em geral, quanto mais escasso o recurso a ser procurado, quer seja pela empresa ou por um país, maior é o poder de barganha relativo daquele que tem o controle de acesso a esse recurso. Por exemplo, Estados que controlam o acesso aos grandes mercados internos tendem a ter maior poder de barganha sobre as multinacionais, do que os Estados cujos mercados domésticos são pequenos.

Por outro lado, o mercado interno não representa uma importante contrapartida para as empresas que se apóiam em estratégias de produção globalmente integradas.

As condições vantajosas dão ao país receptor uma posição privilegiada, que lhe permite um maior poder de convencimento sobre investidor, inclusive para obtenção de

recursos superiores das empresas multinacionais, como por exemplo, atuar em atividades de pesquisa e desenvolvimento.

Além do mais, é bom lembrar que em alguns casos nos quais uma empresa multinacional atua em atividades que demandam baixos custos trabalhistas, a tendência é de redução do poder de barganha de um potencial país receptor, sobretudo porque a mão de obra barata não é um recurso escasso em escala global.

Ademais, tem-se que ambos os lados têm poder de sanção, que podem ser exercido um sobre o outro. No caso da empresa multinacional, a principal sanção é não investir ou se retirar de um determinado país. Já um Estado pode adotar, como pena contra uma multinacional, a não aceitação de determinados investimentos estrangeiros, bem como restrições àqueles já existentes.

De uma forma geral, pode-se dizer que todo esse processo de barganha envolvendo a captação dos fluxos de IED não reproduz uma conduta homogênea, muito pelo contrário, implica em diversas conseqüências, dentre elas o fato de que uma decisão final envolvendo o estabelecimento de capitais num determinado país pode tornar uma das partes refém da outra.

Além disso, a atuação dos Estados não estão restritas aos processos de negociação com as empresas multinacionais, mas também, atendendo a máxima de atuar no cenário político para defender os interesses dessas, essas instituições têm buscado, há muito tempo, desenvolver mecanismos de proteção para esses capitais, por meio do desenvolvimento de sistemas multilaterais de investimentos, cuja descrição será feita na próxima subseção.

2.5. Sistema Multilateral de Investimentos – Breve Histórico

Após fazer uma avaliação das relações política e econômica que direcionam os fluxos de IED, e antes de entrar numa avaliação mais detalhada desses, cabe descrever como esses capitais vêm, ao longo do tempo, buscando garantias e propondo, por meio dos seus respectivos Estados de origem, um conjunto de negociações que envolvem um amplo processo regulatório, por meio de um sistema multilateral de investimentos.

Vale lembrar, ainda, que parte desses mecanismos também está sendo utilizado pelos Estados acolhedores, com o intuito de se protegerem de eventuais problemas ocasionados pela atuação das empresas multinacionais estrangeiras.

Ambos os lados estão procurando desenvolver um sistema internacional de investimentos, que apesar de já apresentar alguns resultados ainda não conseguiu se sustentar num contexto multilateral aos moldes do que ocorre no campo do comércio.

Apesar desse descompasso, em relação à OMC, o que se percebe é que há um intenso movimento neste sentido, sempre almejando ampliar as condições de garantia para os países exportadores de capital.

Considera-se que uma das principais diferenças nos marcos regulatórios no campo do comércio e das finanças reside no fato de que a absorção desses capitais pode ocasionar uma intromissão sobre a autonomia dos Estados, cujo impacto tende a ser bem mais acentuado se comparado aos problemas ocasionados que comércio internacional de bens e serviços, sobretudo nos países em desenvolvimento.

Outro ponto que merece destaque nesta discussão refere-se ao papel que a UNCTAD passou a ter nestas questões. Criada em 1964, tornou-se um dos principais órgãos do Sistema ONU que tem buscado discutir e promover o desenvolvimento dos chamados “países do terceiro mundo”, ou de acordo com a nova conceituação dos “países emergentes”.

A UNCTAD tem procurado fundamentar sua agenda nas chamadas teorias da dependência, de tal modo que contrária a disseminação dos princípios liberalizantes que se consubstanciavam no início da década de 80, sustenta sua atuação na defesa da redução das desvantagens estruturais nos países do Sul (exportadores de produtos primários) em relação aos países do Norte (exportadores de produtos manufaturados).

Com o tempo, a UNCTAD se tornou um espaço de atuação dos países mais fortes do Terceiro Mundo, em contrapartida aos governos das principais potências econômicas, que se geralmente se apóiam no FMI, no Banco Mundial e na OMC para defender os seus interesses.

Não obstante, diversos fóruns internacionais, capitaneados pelas grandes potências, procuram debater formas de se criar e implementar regras multilaterais para regular os fluxos de investimentos, algumas dessas se tornaram pré-condições para negociações que envolvam outras questões, como as comerciais, por exemplo, mas, como já fora afirmado, ainda não alcançaram a amplitude da OMC.

Historicamente, tal debate parte da Doutrina Calvo, de 1868, que estava baseada em dois fundamentos: *i*) os capitais deveriam ter como princípio básico a soberania dos Estados; *ii*) a isonomia dos direitos dos capitais estrangeiros em relação aos nacionais⁹⁷.

Mas um dos principais eventos neste campo ocorreu em 1938, quando várias empresas de petróleo norte-americanas estabelecidas no México foram nacionalizadas. Tais fatos levaram o então Secretário de Estado dos Estados Unidos, Cordell Hull, a desenvolver aquela que ficou conhecida por Fórmula Hull, que buscava exigir que as indenizações, para esses

⁹⁷ Ver Malhotra ; et al (2004). Disponível em:
http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/comercioglobal/_capit12.pdf.

casos deveriam ser justas e imediatas, o que gerou insatisfação por parte dos países acolhedores (de IED), sobretudo aqueles não desenvolvidos⁹⁸, o que não impediu de ser endossado pelas principais potências.

Nos anos 60, aproveitando-se de um momento de grande efervescência no campo das discussões sobre desenvolvimento econômico, alguns países em desenvolvimento buscaram interferir na agenda internacional, atuando politicamente sobre a ONU, por meio da UNCTAD, para que o organismo passasse a atuar de maneira mais comprometida sobre o tema, sobretudo no que tange aos mecanismos de proteção dos recursos naturais.

Como resultado, a ONU, em 1962, baixou a resolução 1803⁹⁹, que garantia a soberania permanente dos países sobre seus respectivos recursos naturais, reafirmando a possibilidade de nacionalização e expropriação de empresas estrangeiras. Entretanto, essa resolução também previa indenização por esse processo, que deveria ser considerada apropriada, o que representava uma determinação vaga e insegura.

Em 1965 o Banco Mundial criou a Convenção Internacional para Solução de Controvérsias de Investimento (ICSID)¹⁰⁰, que representou uma tentativa mais enfática de disciplinar as relações multilaterais (entre Estados e multinacionais) que envolvem investimentos estrangeiros, e até hoje é considerada um dos mais importantes mecanismos de regulação neste campo.¹⁰¹

A OCDE também atuou sobre este tema, com a implementação de mecanismos multilaterais que fazem parte das Diretrizes para as Empresas Multinacionais¹⁰². Essas Diretrizes têm o claro objetivo tanto de coibir os excessos por parte das multinacionais quanto de defender as empresas, por meio de instrumentos regulatórios que envolvem os países acolhedores. Até hoje, restrito aos membros da OCDE, tais Diretrizes têm norteado boa parte das relações entre as partes envolvidas nesta questão.

Em 1974, com a Resolução 3.202, a ONU criou o Programa de Ação para a Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI)¹⁰³, que também dispunha sobre as indenizações decorrentes da nacionalização ou da expropriação de empresas estrangeiras. Baseada nessa Resolução foi aprovada, e no ano seguinte foi promulgada a Carta de Direitos e Deveres

⁹⁸ Working Papers on International Investment - Direct Expropriation and The Right To Regulate in International Investment Law - Number 2004/4 - OCDE. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/22/54/33776546.pdf>.

⁹⁹ Ver <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/193/11/PDF/NR019311.pdf?OpenElement>.

¹⁰⁰ Ver <http://icsid.worldbank.org/ICSID/Index.jsp>.

¹⁰¹ O ICSID conta hoje com 156 Estados signatários do Convênio, dentre eles as principais potências mundiais. No entanto, o Brasil não é signatário do convênio, cujos motivos serão discutidos no próximo capítulo.

¹⁰² Ver <http://www.oecd.org/dataoecd/56/36/1922428.pdf>.

¹⁰³ Ver <http://www0.un.org/documents/ga/res/34/a34res214.pdf>.

Econômicos dos Estados sob número 3.281¹⁰⁴. Essa carta, por sua vez, determinava que a nenhum Estado seria obrigatória a concessão de qualquer tipo de tratamento diferenciado aos investidores estrangeiros.

A UNCTAD também buscou atuar sobre as questões que envolvem os fluxos de IED. Para tanto, criou o Código Internacional de Conduta sobre Transferência de Tecnologias¹⁰⁵ (1979); e os Princípios e Regras para Controle de Práticas Restritivas de Negócios (1980)¹⁰⁶. Como ambos os instrumentos não possuem um caráter legal vinculativo, seu raio de ação continua sendo bastante restrito.

Em 1983, baseando-se na Resolução 3.281 de 1974, passou a vigorar o Código de Conduta das Empresas Transnacionais, que representa um dos principais marcos dos sistemas regulatórios multilaterais de investimentos. A formulação do Código de Conduta contou com ativa atuação dos países em desenvolvimento, e implicou num grande desentendimento com os países desenvolvidos, embate no qual a UNCTAD teve uma atuação importantíssima na defesa das nações mais pobres.¹⁰⁷

Sem fugir daqueles que sempre foram os objetivos desses sistemas, o Código de Conduta também tinha os seguintes pontos de atuação: *i*) proteger os países receptores de IED a partir do estabelecimento de padrões de conduta para as multinacionais; *ii*) constituir marcos regulatórios envolvendo os países receptores de IED, com o objetivo de criar um ambiente mais seguro para as multinacionais.

No ano de 1988 o Banco Mundial criou a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA), que é uma instituição que visa estabelecer um sistema seguro ao investidor estrangeiro. Entre suas prerrogativas, cabe tratar de eventuais indenizações necessárias envolvendo determinados riscos comerciais e políticos que as empresas multinacionais possam ter.

Na verdade, as garantias dadas pela MIGA implicam na revogação de parte das condições previstas pela Resolução 1.803, mais especificamente sobre aquelas que tratam da nacionalização e da expropriação de empresas estrangeiras.

Em 1994, com a criação do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), pelos Estados Unidos, México e Canadá, as questões envolvendo o bloco comercial não ficaram restritas ao comércio, mas também envolveram a criação de regras para regular os

¹⁰⁴ Ver <http://daccess-ods.un.org/TMP/7405334.html>.

¹⁰⁵ Ver <http://www.unctad.org/en/docs/psiteiitd28.en.pdf>.

¹⁰⁶ Ver <http://www.unctad.org/en/docs/tbrbpinf36.en.pdf>.

¹⁰⁷ Para maiores detalhes ver: Dunning (1993).

investimentos¹⁰⁸. O capítulo 11 do NAFTA dispõe sobre todas essas questões, e é considerado um dos pontos mais radicais do acordo, por dar garantias tão amplas às empresas que acaba esbarrando na própria autonomia dos Estados receptores.

Por sinal, a inclusão desse capítulo à formulação da ALCA foi um dos principais pontos de divergência apontados pelo Brasil durante as negociações envolvendo sua criação. Para se ter idéia da extensão desse capítulo, o mesmo previa, entre outras coisas: a eliminação tarifária progressiva (em dez anos); garantias de que tal eliminação estaria restrita apenas aos países membros do NAFTA; o acesso irrestrito aos sócios do Nafta às compras governamentais etc¹⁰⁹.

Apesar dessas condições, e da não ampliação do bloco, que ficou restrito apenas aos Estados Unidos, ao Canadá e ao México, tais regras serviram de base para diversos acordos de livre comércio que foram fechados com os Estados Unidos, bem como para outras normativas que foram desenvolvidas, inclusive no âmbito da OMC.

Um dos resultados mais efetivos que também foi influenciado pelo capítulo 11 do NAFTA foi a instituição do Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMs) em 1995. Apesar de representar um dos acordos mais amplos, dado o número de membros da OMC, sua operacionalidade ainda é considerada pouco eficiente nos propósitos de fomentar um sistema multilateral de proteção aos capitais internacionais.

O TRIMs não contemplou integralmente os interesses dos países desenvolvidos, uma vez que todo esse processo tem envolvido uma forte intervenção de alguns países em desenvolvimento, dos quais o Brasil tem se destacado.

Apesar disso, o acordo aprovou, entre outras coisas, as seguintes cláusulas: *i*) a inclusão de dispositivos que dão aos IED o princípio do tratamento nacional; *ii*) a eliminação qualquer restrição quantitativa que envolve a obrigatoriedade da aquisição, por parte da empresa estrangeira, de produtos locais para a produção; *iii*) a desvinculação das importações a um proporção das exportações; *iv*) o acesso às divisas estrangeiras e às importações; *iv*) a não exigência do cumprimento de metas ou compromissos de exportação.¹¹⁰

No mesmo ano, a OCDE, também influenciada pela normativa do NAFTA, lançou um amplo sistema multilateral, o Acordo Multilateral sobre Investimentos (MAI), cuja proposta era de ter um caráter universal, dado que o mesmo poderia ser estendido aos não membros da OCDE.

¹⁰⁸ Ver <http://www.nafta-sec-alena.org/en/view.aspx?x=343>.

¹⁰⁹ Para maiores detalhes ver: <http://www.nafta-sec-alena.org/en/view.aspx?x=343>.

¹¹⁰ Ver http://www.wto.org/english/tratop_e/invest_e/invest_e.htm.

No entanto, a persistência de basear o MAI em alguns pontos do Capítulo XI gerou uma série de conflitos, não apenas envolvendo os países em desenvolvimento, mas também alguns desenvolvidos, como a França, o que implicou no seu “naufrágio” antes mesmo do seu efetivo estabelecimento.

Com a não efetividade do MAI e a pouca operacionalidade do TRIMs, a OMC buscou recolocar a discussão envolvendo os sistemas multilaterais de investimento nas suas pautas de negociações envolvendo a Rodada de Doha. Mas, a não convergência dos interesses envolvendo os países desenvolvidos e em desenvolvimento acabou por desconsiderar qualquer tratativa que pudesse prejudicar o avanço no âmbito do comércio de bens e serviços. Desde então, pouco se avança neste sentido, até porque as negociações envolvendo o próprio comércio continuam sendo objeto de grande desavença entre esses dois grupos de países.

Essa breve descrição dos sistemas multilaterais de investimento buscou apenas reforçar a idéia de que a atuação estatal é efetiva, mesmo num ambiente globalizado, e que não se restringe às barganhas que visam contemplar os interesses das multinacionais, mas também atuar a partir das rodadas de negociações que objetivam garantir, por um lado, a propriedade desses capitais, e por outro a manutenção da autonomia política desses Estados, contexto que contribui, mais uma vez, para corroborar a hipótese do imperialismo capitalista, no qual as lógicas da política e da economia são convergentes apesar de sua aparente contradição.

2.6. IED: uma Comparação entre os Países Desenvolvidos e em Desenvolvimento

Uma vez feitas as considerações constantes das subseções anteriores, que visaram compor o conjunto de argumentos que sustentam a presente tese, esta subseção buscará complementar a avaliação dos fluxos de IED, a partir do detalhamento de alguns dados e da inferência que envolve algumas informações que não foram apresentadas ao longo deste capítulo, de tal modo que se possa conduzir as considerações finais do mesmo e, assim, pautar o debate que será realizado, a partir do próximo capítulo, sobre o Brasil.

Uma das principais evidências, já apresentada, refere-se ao grau de concentração dos IED num reduzido número de países, dos quais a maior parte compõe o seletivo grupo de desenvolvidos, seja como “exportadores” ou como acolhedores desses capitais.

Além disso, como fora tratado, deve-se destacar a importância de alguns poucos países em desenvolvimento, sobretudo aqueles que pertencem aos *NICs* e a China, que contribuíram

para que as economias em desenvolvimento respondessem, no ano de 2002, por cerca de 26% do estoque global de IED.

Todavia, tal condição deve ser vista com ressalvas no que tange às avaliações que visam enfatizar os efeitos modernizantes da globalização, uma vez que é preciso sublinhar que a relação entre os movimentos de comércio e de IED ratifica o papel desempenhado por alguns países em desenvolvimento, a quem cabe atuar nos segmentos de baixa intensidade tecnológica, guardadas as devidas exceções¹¹¹, e cujas atividades estão quase sempre associadas à alocação intensiva de mão-de-obra, de insumos básicos e de energia, as quais a exploração dessas atividades nos países desenvolvidos tornou-se inadequada por esbarrarem nas questões ambientais, nos salários elevados, entre outros fatores.

Por outro lado, os países desenvolvidos continuam operando nos segmentos de elevado valor agregado, o que inclui a geração de valores intangíveis, com destaque para as atividades que envolvem as tecnologias de informação.

Quanto à origem desses capitais, merece destaque a redução da participação dos Estados Unidos na composição total¹¹², em contrapartida ao crescimento da Europa. Os dados abaixo reforçam, apesar das tendências apontadas, a sustentação da posição do G3 nas atividades que envolvem o IED, na qual os países europeus se firmam como maiores detentores de capitais produtivos fora de seus respectivos territórios, conforme mostra a figura abaixo.

¹¹¹ Como já foi avaliado anteriormente, alguns países asiáticos não se enquadram nessas condições, pois atuam em segmentos caracterizados pela intensidade tecnológica. Além disso, vale antecipar uma condição específica do Brasil, na qual as exportações não guardam uma forte relação com as atividades exportadoras, pelo menos até o período analisado. Essa entre outras questões vinculadas serão retomadas ao longo deste e do próximo capítulo.

¹¹² Os dados em questão chamam para o fato de que a redução da participação norte-americana no fluxo foi bem superior àquela registrada no estoque, ou seja, enquanto a participação nos fluxos apresentou uma redução de 62,8%, entre os anos 1970-2000, nos estoques essa redução foi de apenas 33,2%, fato que evidencia que os Estados Unidos já possuíam uma considerável base produtiva fora do seu território. Dados calculados pelo autor, a partir da UNCTAD. Disponível em: www.unctad.org.

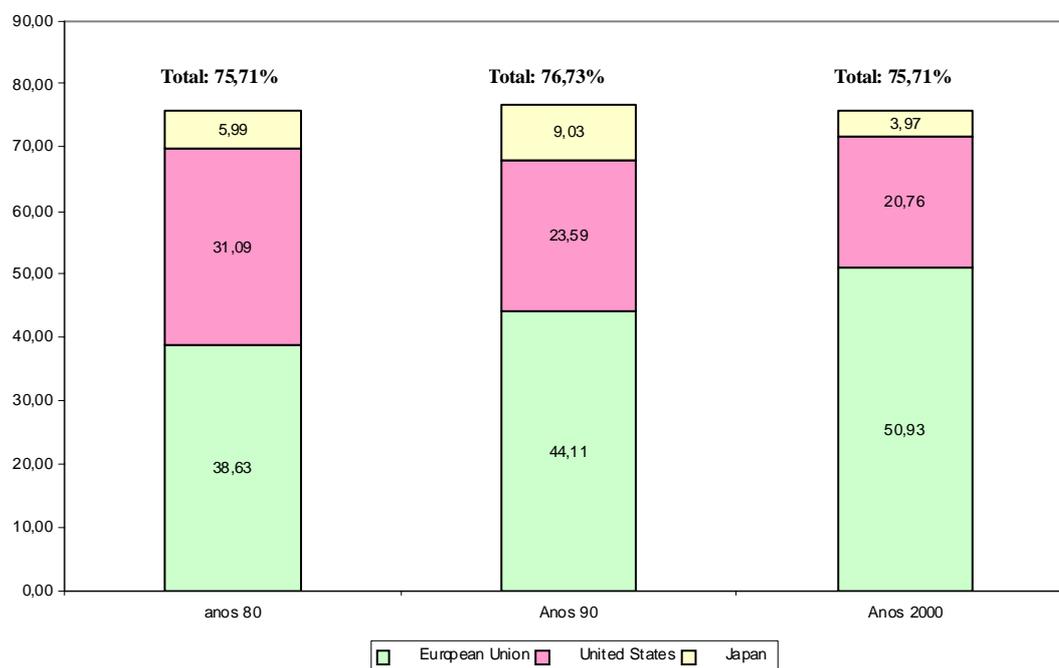


Figura 16 – IED – Estoque – países de origem (part. % do total)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das bases de dados da UNCTAD

O detalhamento dessas informações evidencia as condições já descritas diversas vezes, nas quais há a predominância dos países desenvolvidos. Os vinte maiores exportadores de capital, no ano de 2002, compunham 92,71% do estoque total de IED estabelecido no mundo, dos quais apenas os Estados Unidos detinham cerca de 22% desse montante. Em seguida, os países europeus concentram boa parte desses recursos e, em seguida, alguns países de Ásia, além da Austrália.

Tabela 7 – Estoque de IED em 2002 – países de origem (part. % do total)

Posição	Países	part. %
1	EUA	21,88
2	Reino Unido	13,46
3	Alemanha	9,42
4	França	7,94
5	Holanda	5,37
6	Hong Kong	4,19
7	Japão	4,12
8	Suíça	3,96
9	Canadá	3,73
10	Espanha	3,17
11	Bélgica	2,72
12	Itália	2,63
13	Suécia	1,98
14	Austrália	1,56
15	Ilhas Virgens	1,37
16	Dinamarca	1,17
17	Cingapura	1,16
18	Taiwan	1,04
19	Noruega	0,98
20	Finlândia	0,87
-	Total	92,71

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da UNCTAD

Na figura abaixo os fluxos de IED, decompostos por períodos (décadas), permitem identificar as oscilações entre esses mesmos países, que apenas reafirmam as constatações feitas a partir dos estoques mantidos fora dos países de origem desses capitais, sobretudo no que tange ao elevado grau de concentração num pequeno número de países.

Apesar da redução da participação norte-americana desses fluxos, é necessário tomar a devida precaução para não se superestimar essa situação, uma vez que se faz necessário levar em conta as empresas norte-americanas já possuíam uma forte presença no mundo.

Outro importante ponto a ser destacado é o significativo crescimento da participação da França, da Bélgica, de Luxemburgo e da Espanha. Esses países apresentaram, em contrapartida à retração dos fluxos dos Estados Unidos, do Reino Unido, do Japão e da Alemanha, consideráveis taxas de crescimento na exportação dos seus respectivos capitais, totalizando, conjuntamente, cerca de um quarto do fluxo total de IED remetido no início dos anos 2000, conforme mostra a tabela abaixo.

Tabela 8 - Fluxo de IED (países de origem) – média part. %

Países	Anos 80	Anos 90	2000-02
EUA	20,59	21,59	17,60
RU	16,91	11,73	11,93
Japão	12,89	8,16	4,51
Alemanha	8,77	10,09	4,42
Holanda	6,37	5,89	6,21
França	6,49	7,90	11,65
Canadá	6,18	3,07	4,42
Suíça	3,22	3,40	2,50
Hong Kong	1,12	4,49	3,16
Bélgica-Luxemburgo	1,10	3,64	8,04
Suécia	3,39	2,57	2,07
Itália	2,70	2,37	2,32
Espanha	0,67	2,07	5,02
Austrália	2,36	1,01	1,10
Ilhas Virgens Britânicas	0,75	0,56	2,46
Nouruega	0,97	0,73	1,68
Rússia	-	0,35	0,41
Cingapura	0,27	1,16	1,18
Dinamarca	0,46	0,94	1,65
Finlândia	0,70	0,86	1,48

Fonte: UNCTAD

No que tange ao acolhimento desses capitais, os dados também reafirmam a já conhecida predominância dos movimentos de investimento estrangeiro direto nos países desenvolvidos, tal qual ocorre no comércio e nos investimentos financeiros em portfólio, e que o mundo em desenvolvimento, como um todo, ainda tem um papel menor nesse processo, apesar da atuação destacada de um pequeno grupo de grandes países, com destaque para a China e, particularmente, para o Brasil.

Apesar da manutenção desse quadro, percebe-se uma tendência de dispersão na destinação desses capitais, que se torna evidente a partir do grau de concentração, cuja análise está segmentada entre os 5, 10 e 20 maiores (países) acolhedores de IED.

De acordo com a figura abaixo, essa razão de concentração tem diminuído sensivelmente para os três segmentos avaliados, mas principalmente no segmento dos cinco maiores receptores, uma vez que para o período analisado nos anos 2000 (2000/2002), tal medida sofreu uma retração de 26,8% em relação aos fluxos da década de 80.

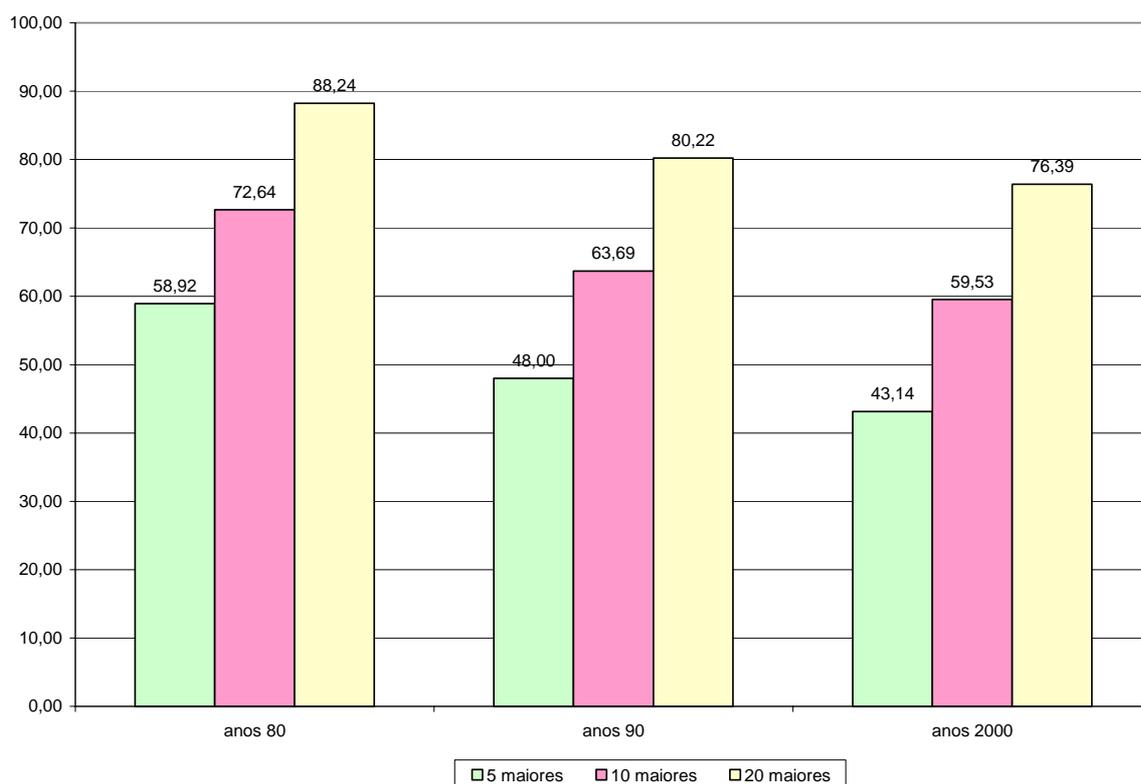


Figura 17 - Fluxo de IED - Países receptores (maiores) - part. % do total

Fonte: UNCTAD

Esses fluxos têm composto a presente configuração geográfica das empresas multinacionais estrangeiras, cujos estoques de capital exprimem, também, uma elevada razão de concentração num pequeno grupo de países, em sua maioria desenvolvida.

Os dados da tabela abaixo mostram essa medida para os vinte maiores acolhedores de IED, que no ano de 2002 detinham cerca de 80% do estoque total de IED, cabendo apenas aos Estados Unidos um quinto do montante mundial. O grupo também é composto por cinco países em desenvolvimento (Hong Kong, China, México, Cingapura e Brasil), que juntos concentram 19% do capital de empresas multinacionais estrangeiras.

Tabela 9 - Estoque de IED em 2002 – países receptores (part. % do total)

Posição	Países receptores	part. %
1	EUA	19,63
2	Reino Unido	7,74
3	França	5,70
4	Holanda	5,18
5	Hong Kong	4,97
6	Alemanha	4,41
7	Espanha	3,80
8	Bélgica	3,40
9	Canadá	3,34
10	China	3,20
11	Irlanda	2,71
12	México	2,39
13	Austrália	2,09
14	Cingapura	2,00
15	Itália	1,94
16	Suíça	1,85
17	Suécia	1,77
18	Brasil	1,49
19	Dinamarca	1,22
20	Japão	1,16
-	Total	79,98

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da UNCTAD

Esse conjunto de evidências, entre outras coisas, contribui para, mais uma vez, reafirmar os argumentos que refutam a existência de um processo universal de interação global, bem como corroboram que o sistema internacional, quando avaliado a partir das questões econômicas, aponta para a sustentação de um quadro em que as grandes potências ainda são prevaletentes.

O cruzamento das variáveis IED e renda *per capita* também corrobora tais posições, dado que ainda é predominante o direcionamento desses capitais para os países com elevada renda per capita, salvo as exceções das quais se destacam a China e o Brasil.

A figura abaixo mostra que a concentração dos estoques de IED se dão nos países cuja renda per capita está torno da média dos 20 maiores acolhedores (US\$ 22.560,30 em 2002), para os quais o montante de capital estabelecido também está próximo do estoque médio de investimentos (US\$ 310.534 milhões)¹¹³.

¹¹³ Cabe ressaltar que nesse grupo “central”, encontram-se Hong Kong e Cingapura, que apesar de possuírem uma elevada renda *per capita*, compõem o grupo de países em desenvolvimento.

Os Estados Unidos se distanciam dessa média, seja porque sua renda *per capita* é bem superior aos demais países, e à média, seja porque o seu estoque de capital estrangeiro é quase cinco vezes maior do que a média em questão.

Também se encontram fora desse bloco central de países (que se concentram em torno das médias) o Japão e a Suíça, que apesar dos seus elevados nível de renda, possuem um volume “relativamente” baixo de estoque de IED.

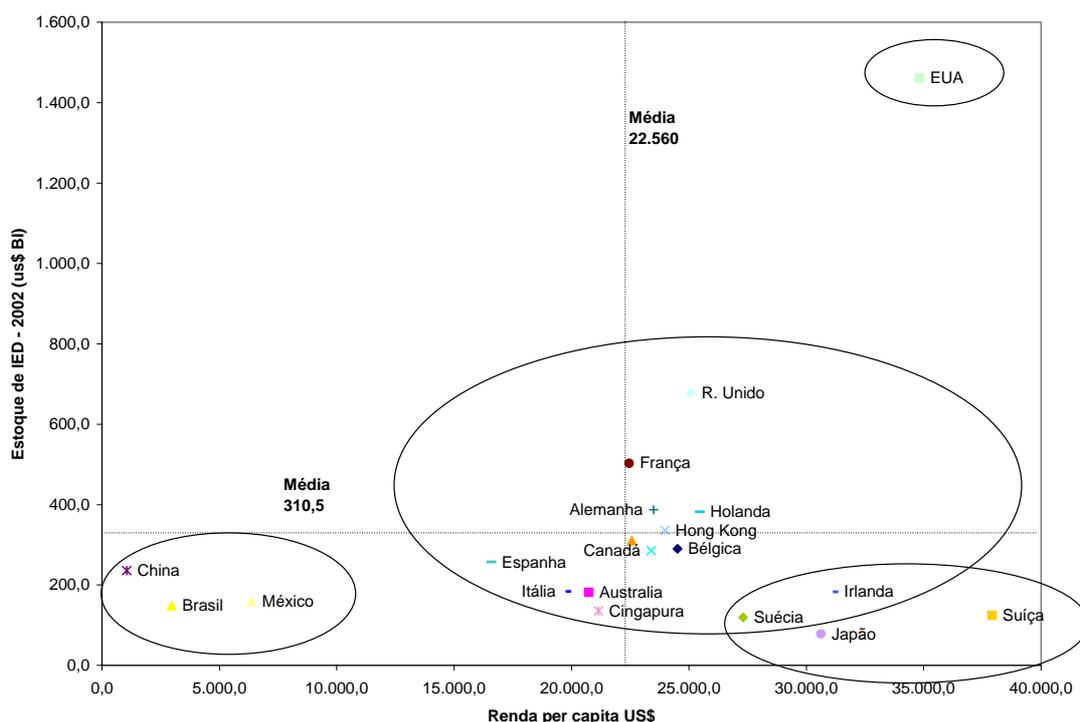


Figura 18 – Relação IED x Renda per capita

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da UNCTAD e Banco Mundial

Por fim, cabe destacar o primeiro quadrante à esquerda da figura acima, pela reduzida renda per capita, apesar dos níveis relativamente elevados de IED, sobretudo na China, cujo montante acumulado lhe permite perfazer a 10ª posição no *ranking* em questão.

Quando esse mesmo movimento é avaliado a partir do setor da economia de destino, esses estoques, tanto para o ano de 1990 quanto para 2002, indicam, em primeiro lugar, o destaque do setor de serviços, que tanto nos grupos de países desenvolvidos como naqueles denominados em desenvolvimento já são maioria.

Além disso, a inserção do capital estrangeiro no setor manufatureiro nos países em desenvolvimento era, no ano de 1990, significativamente inferior ao que se registra nos países desenvolvidos, fato que se explica, entre outros fatores, pela manutenção de uma divisão

internacional do trabalho que mantém a produção de bens de alto valor agregado concentrada nos países com níveis mais elevados de desenvolvimento.

Obviamente que essas questões demandam um detalhamento maior para que outras evidências possam ser avaliadas, dentre as quais aquelas que estão ligadas às atividades industriais realizadas nos países em desenvolvimento, que como já fora citado anteriormente, respondem a uma complexa e integrada rede de produção.

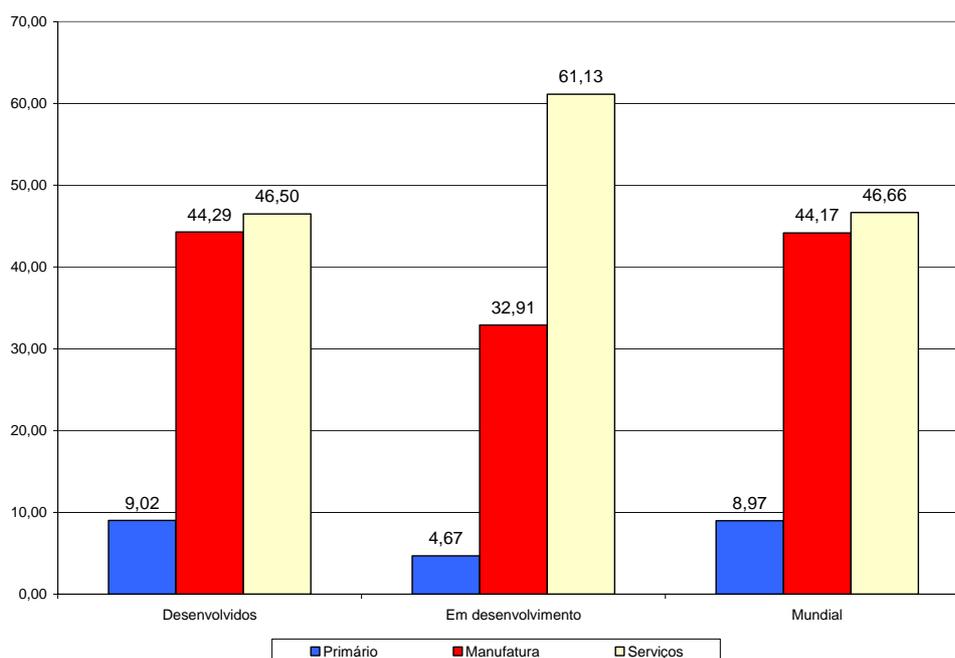


Figura 19 – Estoque de IED por setor de atividade econômica – 1990

Fonte: World Investment Report – 2004 - UNCTAD

A avaliação desses dados no ano de 2002 confirma a tendência da concentração desses recursos nas atividades de serviço, em todos os grupos de países analisados. Em 2002, do total de estoque de IED acolhido, dois terços corresponderam a empresas que atuam no setor terciário, sendo que nos países em desenvolvimento tal tendência foi ainda mais forte, uma vez que quase 80% dos estoques estavam concentrados nessas atividades, fazendo com que os recursos destinados às atividades industriais respondessem por apenas 13,25% do total desse grupo, conforme mostra a figura abaixo.

Apesar da pequena participação dos países classificados “em transição”, que se situam na Europa Central e no leste do continente, o que se observa uma participação mais efetiva, se comparada aos países em desenvolvimento, das empresas estrangeiras no setor manufatureiro.

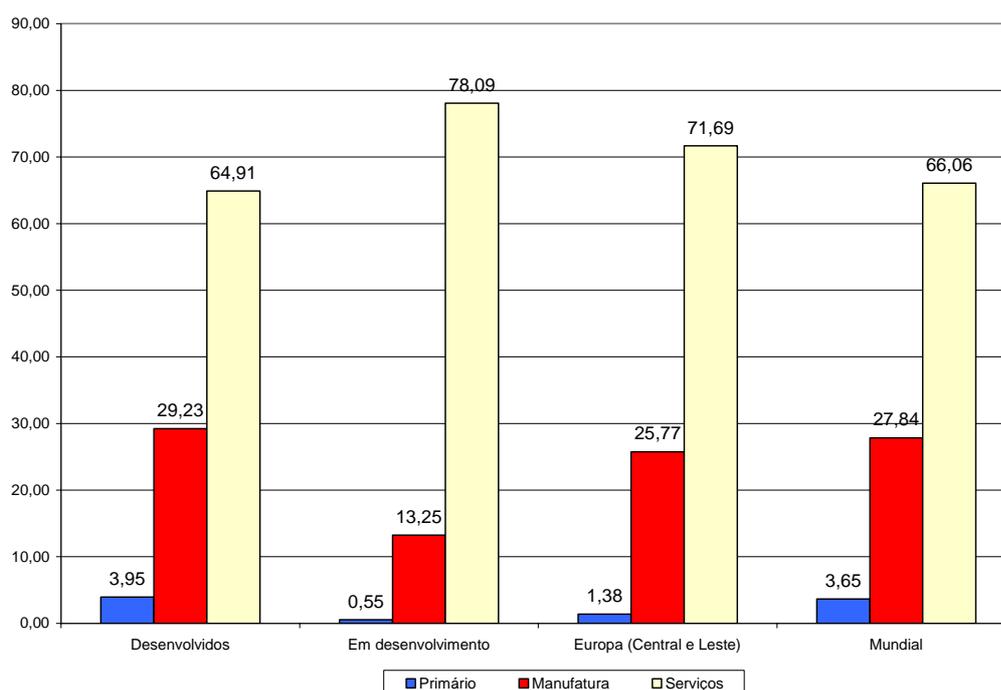


Figura 20 – Estoque de IED por setor de atividade econômica – 2002

Fonte: World Investment Report – 2004 - UNCTAD

A tabela abaixo detalha as atividades de destino dos IED em 1990, das quais merece desta que, sobretudo nos países em desenvolvimento, os serviços financeiros e de comércio, que em conjunto totalizavam quase metade do estoque acumulado.

Dentre as atividades ligadas ao setor secundário, apenas duas merecem destaque, as produtoras de equipamentos elétricos e eletrônicos e a tradicional indústria de alimentos, bebida e fumo. Apesar dos dois segmentos registrarem as mais elevadas taxas de participação entre as empresas do setor manufatureiro, as duas somavam apenas 7,7% do estoque total de IED acolhido pelos países em desenvolvimento. Também merece ser destacada a situação envolvendo a indústria automobilística, que apesar da sua importância econômica, particularmente no Brasil, compunha um estoque de IED expressivamente baixo, de apenas 0,05% do estoque total para o referido grupo de economias.

Tabela 10 – Estoque de IED por setores de atividade e grupos de países - 1990

Setor / indústria	Desenvolvidos	Em desenvolvimento	Mundial
Financeiro	22,28	37,85	22,45
Mineração, pedreiras e petróleo	8,73	3,14	8,67
Produtos químicos	8,41	4,11	8,36
Secundário não especificado	7,75	17,40	7,85
Comércio	7,80	9,89	7,82
Outros serviços	6,22	2,83	6,19
Equipamentos elétricos e eletrônicos	5,46	5,48	5,46
Alimentos, bebidas e tabaco	4,23	2,26	4,21
Metálicos e produtos de metal	3,74	0,45	3,71
Os veículos automotores e outros equipamentos de transporte	3,37	0,05	3,33
Atividades Empresariais	2,99	6,91	3,03
Terciário não especificado	2,80	0,00	2,77
Máquinas e equipamentos	2,34	0,12	2,32
Coque, produtos petrolíferos e nucleares	2,25	0,00	2,23
Transportes, armazenagem e comunicações	2,22	2,70	2,22
Outras indústrias de transformação	2,00	0,05	1,98
Produtos de madeira	1,20	0,43	1,19
Têxteis, vestuário e couro	1,09	1,01	1,09
Construção	1,01	0,96	1,01
Produtos de borracha e plástico	0,81	0,54	0,81
Instrumentos de precisão	0,76	0,00	0,75
Produtos minerais não metálicos	0,74	0,99	0,74
Eletricidade, gás e água	0,54	0,00	0,53
Hotéis e restaurantes	0,40	0,00	0,39
Agricultura, caça, silvicultura e pesca	0,29	1,53	0,31
Não especificado	0,19	1,29	0,20
Coletivos, sociais e atividades de serviços pessoais	0,17	0,00	0,17
Edição, impressão e reprodução de mídias	0,13	0,00	0,13
Saúde e serviços sociais	0,05	0,00	0,05
Educação	0,02	0,00	0,02
Administração pública e defesa	0,00	0,00	0,00
Compras e vendas de bens (privado)	0,00	0,00	0,00

Fonte: World Investment Report – 2004 - UNCTAD

A mesma avaliação para o ano de 2002 não traz mudanças substanciais, até porque, como já fora avaliado, as atividades de serviços passaram a compor boa parte das atividades das empresas multinacionais. Apesar da sustentação desse quadro, vale realçar a diversificação desses serviços, que compõem o grupo de atividades empresariais, cuja participação no estoque total (dos países em desenvolvimento) compunha quase metade dos recursos em questão, seguidas pelos serviços financeiros, que basicamente são formados por atividades bancárias.

Um setor que também merece destaque é o de transporte, armazenagem e comunicação, pelo crescimento de sua participação relativa, fato que pode ser explicado, em partes, pelo crescimento do comércio exterior, que foi responsável por desenvolver essa atividade correlata.

A indústria automobilística, por sua vez, aumentou sua participação, mas ampliando a concentração dos investimentos nos países desenvolvidos. De uma forma geral, a tabela abaixo apresenta os dados parcialmente desagregados, de tal modo que todas as principais

atividades contempladas pela atuação das empresas multinacionais estrangeiras podem ser avaliadas.

Tabela 11 – Estoque de IED por setores de atividade e grupos de países – 2002

Setor / indústria	Desenvolvidos	Em desenvolvimento	Europa (Central e Leste)	Mundial
Atividades Empresariais	21,82	42,09	13,87	23,58
Financeiro	22,77	16,97	27,82	22,27
Transportes, armazenagem e comunicações	7,08	5,34	13,23	6,93
Comércio	6,40	9,44	12,06	6,67
Produtos químicos	6,34	0,41	7,41	5,82
Os veículos automotores e outros equipamentos de transporte	4,82	0,14	3,05	4,41
Secundário não especificado	3,07	9,96	4,10	3,67
Mineração, pedreiras e petróleo	3,88	0,45	1,16	3,58
Alimentos, bebidas e tabaco	3,40	0,23	3,09	3,12
Metálicos e produtos de metal	3,14	0,26	1,63	2,89
Equipamentos elétricos e eletrônicos	2,85	1,39	0,56	2,72
Não especificado	1,87	8,12	1,16	2,42
Terciário não especificado	2,05	0,00	0,00	1,87
Outros serviços	1,36	1,64	1,38	1,39
Têxteis, vestuário e couro	1,47	0,25	0,81	1,37
Eletricidade, gás e água	1,40	0,03	1,70	1,28
Hotéis e restaurantes	1,18	1,34	0,00	1,19
Máquinas e equipamentos	1,25	0,05	2,00	1,15
Produtos de madeira	1,06	0,15	0,68	0,98
Construção	0,46	1,23	1,52	0,53
Outras indústrias de transformação	0,39	0,04	0,74	0,36
Coque, produtos petrolíferos e nucleares	0,37	0,05	0,19	0,34
Produtos de borracha e plástico	0,33	0,18	0,11	0,32
Instrumentos de precisão	0,33	0,03	0,25	0,30
Produtos minerais não metálicos	0,24	0,11	1,00	0,23
Coletivos, sociais e atividades de serviços pessoais	0,22	0,02	0,11	0,21
Edição, impressão e reprodução de mídias	0,17	0,00	0,14	0,15
Educação	0,09	0,00	0,00	0,08
Agricultura, caça, silvicultura e pesca	0,07	0,10	0,23	0,08
Administração pública e defesa	0,06	0,00	0,00	0,05
Compras e vendas de bens (privado)	0,04	0,00	0,00	0,03
Saúde e serviços sociais	0,01	0,00	0,02	0,01

Fonte: World Investment Report – 2004 - UNCTAD

Sintetizando boa parte das discussões abordadas ao longo desse capítulo, é possível identificar as tendências apontadas em boa parte das posições firmadas na matriz de correlação apresentada abaixo, lembrando que tais medidas não buscam identificar qualquer causalidade entre os processos avaliados, mas apenas o grau de associação entre os movimentos representados pelas variáveis envolvidas.

A estatística em questão busca avaliar o grau de correlação entre os fluxos de IED e as seguintes variáveis: exportações e importações; participação da indústria e do setor de serviços na composição do produto; nível de investimentos produtivos, por meio da conta Formação Bruta de Capital Fixo; crescimento econômico; e, fusões e aquisições¹¹⁴.

¹¹⁴ O cálculo da matriz foi elaborado a partir dos fluxos de IED, entre os anos de 1980 e 2002.

Tabela 12 - Matriz de correlação IED x diversas variáveis - Países selecionados - 1980-2002

Matriz/Países	EUA	RU	Holanda	Itália	Alemanha	França	China	Canadá	Brasil	Bel-Lux.	Austrália	Média	CV (%)
Importações	0,94	0,62	0,62	0,37	0,73	0,39	0,64	0,77	0,72	0,67	0,80	0,66	25,14
Exportações	0,51	0,08	0,70	0,63	0,92	0,74	0,77	0,61	0,27	0,79	0,30	0,57	45,09
Indústria/PIB	-0,89	-0,92	-0,85	-0,91	-0,92	-0,88	0,45	-0,45	-0,83	-0,91	-0,91	-0,73	-56,90
Serviços/PIB	0,89	0,93	0,88	0,90	0,92	0,88	0,85	0,56	0,82	0,92	0,90	0,86	11,98
FBKF/PIB	-0,12	-0,13	-0,22	-0,61	-0,69	-0,47	0,28	-0,33	-0,52	-0,02	-0,54	-0,31	-96,17
GDP	-0,03	0,14	-0,11	-0,29	-0,21	-0,08	-0,13	0,07	-0,07	-0,06	0,14	-0,06	-235,10
F&A	0,75	0,51	0,46	0,58	0,64	0,28	0,70	0,56	0,76	0,52	0,46	0,56	25,35

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da UNCTAD, da OMC e do Banco Mundial. Foram considerados para o cálculo da matriz o fluxo de IED (países receptores). Dados disponíveis em: www.unctad.org, www.wto.org e www.worldbank.org.

Os resultados apontam, no que tange ao comércio internacional, para uma associação média entre os fluxos de IED e o volume de importações de cerca de 66%, sendo que chama a atenção o fato de que os Estados Unidos apresentaram uma dispersão significativa em relação a esta média, uma vez que a correlação (positiva) entre as variáveis analisadas é de 94%, enquanto que a Itália e a França tal medida é relativamente baixa, de 37% e 39% respectivamente. Já o Brasil possui um resultado acima da média dos países selecionados, ocorrência que - apesar de evidenciar o seu processo de abertura econômica, que fez crescer o volume de importados - não encontra semelhança com as exportações.

Quanto às exportações se destaca a elevada variabilidade. A explicação para o elevado coeficiente de variação está na reduzida associação entre as duas variáveis analisadas para o Reino Unido, enquanto a mesma medida é elevada no caso da Alemanha. A China apresenta um grau de associação relativamente elevado, enquanto que o Brasil explicita uma reduzida correlação, fato que será objeto de análise no próximo capítulo.

Confirmando o que já foi abordado anteriormente, a indústria nesse grupo de países selecionados tem perdido sua importância relativa na composição de suas respectivas economias, motivo pelo qual se identifica uma elevada correlação (negativa) entre tais variáveis, com a exceção da China, cujo indicador é relativamente elevado e positivo, corroborando sua posição diferenciada no sistema econômico internacional.

Também corroborando uma constatação já apontada anteriormente, o setor de serviços tem se destacado, de tal modo que a variação da participação dessas atividades nas economias avaliadas encontrou uma elevada (e positiva) correlação com o fluxo de IED, cuja média é de 86%, confirmando a importância dessas atividades. Com a exceção do Canadá, todos os países da amostra analisada indicaram um resultado muito próximo à média.

Quanto às condições expressas pelo crescimento econômico, o movimento de capitais guarda uma relação significativamente baixa, quando não negativa, tanto que na média a correlação entre essas duas variáveis é de apenas -6%. Tal resultado traz à tona uma evidência

que não condiz com os preceitos da teoria macroeconômica, os quais prevêm uma importância ímpar dos investimentos produtivos para o crescimento do produto.

A não constatação dessa evidência, a partir dessa simples medida, chama a atenção para o fato de que os IED estão sendo destinados às operações que pouco tem contribuído para a expansão da atividade produtiva dos países acolhedores, fato que pode ser parcialmente explicado pela importância do movimento de concentração, que se expressa, entre outros processos, pelas Fusões e Aquisições. Identifica-se uma correlação relativamente elevada, média de 56%, cujo destaque é o Brasil, que para a amostra avaliada apresentou o maior grau de associação (76%) entre as variações fluxos de IED e operações de F&A¹¹⁵.

Concomitantemente, com a exceção da China, a correlação entre IED e Formação Bruta de Capital Fixo foi negativa, com uma média significativa, de -31%, o que condiz com as proposições envolvendo o processo de reestruturação patrimonial associado às operações de F&A, e o baixo crescimento econômico.

É nesse contexto que se pode afirmar que o recente movimento de acrescentamento das relações econômicas, que está associado aos fluxos financeiro, de IED e de comércio, tem contribuído para intensificar o processo de concentração produtiva e tecnológica, e para robustecer o poder das grandes companhias multinacionais, que se reorganizam em estruturas cada vez mais oligopolizadas, o que lhes permite consolidar suas respectivas posições no mercado mundial e dar vazão aos seus respectivos processos de acumulação.

Neste ínterim, deve-se realçar, também, a importância das privatizações, um dos principais componentes do processo de abertura e desregulamentação econômica propalado pelo Consenso de Washington, cujo impacto, sobretudo nos países em desenvolvimento contribuiu para o recebimento de expressivos volumes de capital.

¹¹⁵ Esses mesmos resultados serão retomados no próximo capítulo, quando serão feitas as avaliações específicas para o Brasil.

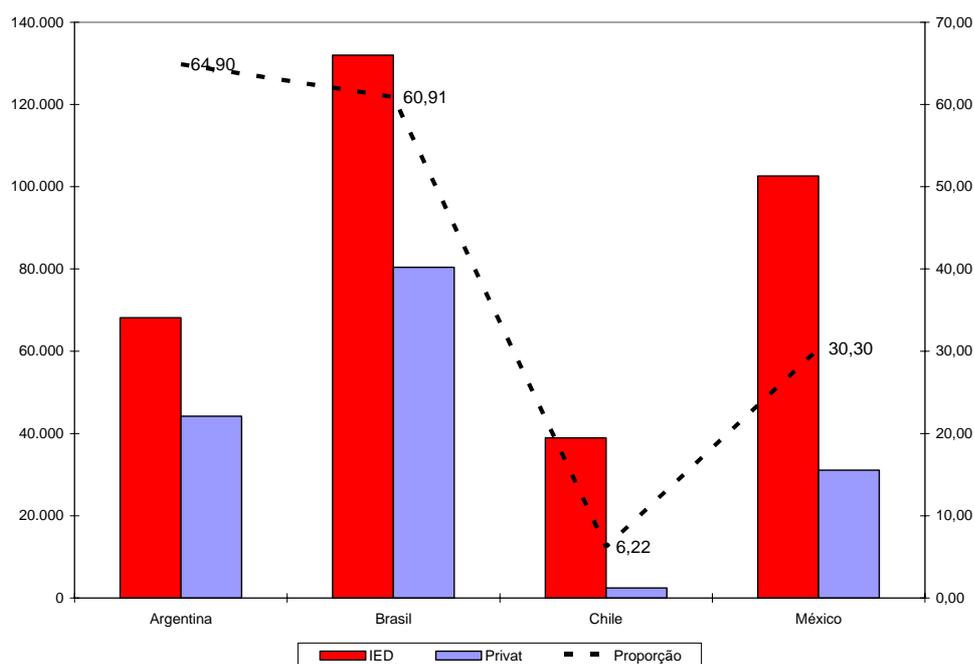


Figura 21 – Proporção Privatizações/IED – países selecionados – 1988/2002

Fonte: Privatization Database – World Bank

Um exemplo desse movimento pode ser visto na figura acima, cujo influxo de IED e o volume de recursos envolvendo as privatizações apontam para uma elevada proporção entre os montantes envolvidos, principalmente no Brasil e na Argentina. Apesar das mesmas condições não serem observadas para o período em análise nos outros dois países selecionados, o Chile e o México, cabe lembrar que os mesmos processos ocorreram ainda nas décadas de 70 e 80 respectivamente.

Também merece nota o fato de que em muitos desses casos contaram com a atuação direta dos governos das principais potências econômicas, que atuaram politicamente sobre os países em desenvolvimento num jogo concorrencial que exprime as condições expostas anteriormente por Dicken (1998), com o claro objetivo de tornar o papel dos Estados acolhedores relativamente inócuo em determinados momentos, e extremamente ativo em outros, de tal modo que garantissem privilégios aos capitais que recém se aportavam¹¹⁶.

¹¹⁶ Stiglitz (2002) cita, como exemplo, a atuação do governo francês, na Costa do Marfim, para que a France Telecom não enfrentasse a concorrência, na área de telefonia celular, de uma empresa norte-americana, enquanto o governo dos Estados Unidos também atuava no sentido de defender a empresa norte-americana. Outro exemplo citado por Stiglitz refere à atuação do Governo, na Argentina, para que o contrato de concessão de uma companhia das águas (Águas Argentinas) fosse refeito em função da constatação, da empresa francesa (Suez Lyonnaise), de que as condições com que o contrato fora assinado tornavam menos lucrativos os investimentos realizados.

Tal proposição representa uma das principais conseqüências políticas dos fluxos de IED, sobretudo quando envolvem determinados setores privatizados que atuam em segmentos estratégicos de uma economia, como os setores elétricos e de telecomunicações¹¹⁷.

Quanto aos efeitos econômicos resultantes do acrescentamento dos fluxos financeiros, inclusive dos IED, deve se destacar aquele que é denominado doença holandesa¹¹⁸. Segundo essa concepção, a entrada desses recursos tende levar à apreciação da moeda nacional, comprometendo parte da competitividade das exportações, bem expondo a produção nacional à concorrência externa em momentos cujas condições são consideradas desvantajosas, seja em função do barateando das importações¹¹⁹ ou das condições macroeconômicas que inibem os investimentos produtivos¹²⁰.

Outro importante ponto refere-se ao fluxo reverso gerado pela entrada de empresas multinacionais, sobretudo nos momentos em que excedem o influxo de capital, motivo pelo qual os fluxos de capital para os países em desenvolvimento têm sido objeto de análise nas últimas décadas, pois os problemas gerados por esses descasamentos já foram responsáveis por diversas crises cambiais ao longo das últimas décadas.

A base dessa questão começa pelo excesso de liquidez nos anos 70, que se efetivou pelos empréstimos para os países em desenvolvimento, que na década seguinte levou à retração do referido movimento, em função da crise da dívida, sobretudo nos países latino americanos.

Já a década de 90 foi marcada pelo retorno dos capitais às economias não desenvolvidas, cuja nova forma também desencadeou uma série de problemas cambiais que culminaram em profundas crises econômicas e sociais.

Os fluxos financeiros, ao longo dos três últimos decênios contribuíram para aprofundar os problemas das contas externas dos países em desenvolvimento, bem como trouxeram à tona não apenas a fragilidade dessas relações, mas também a falsa idéia de que os

¹¹⁷ O próximo capítulo dará uma maior ênfase a esse ponto, quando serão avaliados os impactos do processo de abertura e desregulamentação econômica do Brasil.

¹¹⁸ Este nome é oriundo do caso holandês, que elevou sobremaneira as exportações de gás natural, de tal modo que o País passou a registrar um forte superávit nas contas externas, o que proporcionou valorização da moeda holandesa, o que comprometeu consideravelmente suas atividades exportadoras em diversos setores. Ver Stiglitz, 2002.

¹¹⁹ Cabe ressaltar, no entanto, que historicamente tal postura não se impôs de forma ilimitada no Japão e na Coreia do Sul, cuja importância do investimento estrangeiro direto não foi relevante. E quanto à China, a Cingapura e à Malásia, chama atenção o fato de que estes países, apesar terem registrado um enorme afluxo desses capitais, impuseram uma série de regras limitadoras, além do que não tinham o interesse nos recursos em si, mas na possibilidade de acesso a novos mercados, bem como às novas tecnologias originárias das respectivas empresas estrangeiras.

¹²⁰ Em muitos casos, inclusive no Brasil, a opção de política econômica foi pautada pelas elevadas taxas de juros, tornando o custo de capital impraticável para muitas das atividades produtivas.

IDE tornaram-se preferíveis em relação aos investimentos em portfólio e aos empréstimos bancários.

Em geral, essa perspectiva de que os IED não estão sujeitos aos solavancos dos demais tipos de capital financeiro decorre, entre outros fatores, dos exemplos tirados dos modelos de desenvolvimento dos países asiáticos na década de 90, que como se sabe estiveram intimamente ligados aos IED.

Um dos principais argumentos utilizados para disseminar a idéia de que a captação de IED é a forma mais adequada de empréstimo reside na associação desses capitais aos investimentos em capital fixo, de tal sorte que os mesmos não possuem liquidez imediata, diferentemente do que acontece com uma ação ou com um título público ou privado¹²¹.

Porém, para Kregel (1996) tais distinções não cabem aos países em desenvolvimento nos dias de hoje, como couberam ao longo da década de 60 nos países desenvolvidos, ou seja, esses capitais não devem ser avaliados, obrigatoriamente, a partir de uma relação de longo prazo, isto porque geralmente se ignora a intensidade e a importância dos processos de fusões e aquisições capitaneadas pelos países desenvolvidos.

Ademais, o autor considera que a inovação nos mercados financeiros permite que os capitais de muitas corporações se tornem verdadeiras *commodities*, que são negociadas diariamente.

Além do mais, as inovações do mercado financeiro internacional têm permitido o desenvolvimento de métodos do tipo *hedging*, inclusive para as operações envolvendo os IED em ativos fixos, de tal modo que toda a operação pode não envolver diretamente o investidor nem nas operações de câmbio, e tampouco nas transações envolvendo o mercado de capital.

Por outro lado, essas transações passam a desenvolver mecanismos nos quais um intermediador financeiro realiza essas funções, tornando questionável a assertiva de que os IDE em capital fixo não são capazes de produzir volatilidades semelhantes às registradas pelos investimentos de portfólio¹²².

Já existem estudos do Banco mundial que trabalham com essa mesma hipótese, e consideram que os fluxos de IED são tão voláteis quanto fluxos de investimentos de curto prazo em portfólio, de tal modo que a possibilidade de instabilidades econômicas nos países

¹²¹ Neste sentido, os próprios organismos internacionais de crédito passaram a distinguir contabilmente os dois tipos de capitais, o que permitiu separar os controles internos e externos do conjunto de capitais produtivos, num contexto em que o IED passou a ser avaliado a partir da pressuposição de que é um capital com elevado tempo de permanência num determinado país.

¹²² Para Kregel (1996): O fato dos investimentos representarem ativos reais e produtivos não significa que os riscos de câmbios e de *funding* devam ser ignorados. Ademais, quando esses riscos são cobertos produzem fluxos transfronteiras que tendem a gerar um movimento de pressão adicional no mercado de câmbio ou no mercado monetário do país acolhedor.

em desenvolvimento, geradas pela entrada desses capitais, é uma realidade que não pode ser ignorada.

Outra importante questão envolve a capacidade de se distinguir os capitais produtivos dos investimentos em portfólio, uma vez que os IDE incluem diversos investimentos financeiros que não são utilizados para a aquisição de ativos imobilizados.

Há outro aspecto dos IDE que costuma ser minimizado – sobretudo por aqueles que defendem o argumento de que esses recursos são preferíveis aos empréstimos bancários por não gerarem fluxos de juros – pois subestima o fato de que este capital também se trata de um tipo de empréstimo que tem como contrapartida um retorno que se baseia em diversas formas de renda além dos juros, que são o lucro, os dividendos, os royalties etc.

Lembrando que a composição do cálculo de retorno de um investimento leva em consideração os riscos associados, estes tendem a ser bastante elevados, uma vez que ao optar por operar fora de seu país de origem uma empresa multinacional pode se deparar com inúmeras adversidades que comprometam seus resultados, motivo pelo qual Kregel (1996) justifica que os prêmios de risco incorporados aos retornos tendem a serem maiores para os IDE.

Neste contexto, pode-se afirmar que para os países em desenvolvimento, dadas as suas condições de instabilidade política e econômica, os IDE podem representar a alternativa mais custosa de empréstimo¹²³.

Outra importante constatação feita por Kregel (1996) que merece destaque se refere ao fato de que boa parte dos IDE consiste nos lucros reinvestidos. Assim sendo, os lucros passam a representar um componente adicional de pressão sobre o mercado de câmbio, uma vez que os mesmos são contabilizados como saídas na conta de rendas, e contrabalançados por um lançamento simétrico na conta de capitais, o que equivale a uma situação em que se capitalizam juros de um empréstimo e os transferem para o passivo sobre as reservas de moeda estrangeira para o futuro, motivo pelo qual os investidores identificam esse movimento como sendo um retorno *a posteriori* sobre o investimento inicial, que não são, obrigatoriamente, em atividades produtivas. Portanto, ainda que sejam contabilizados como IDE, parte desses fluxos pode equivaler a investimentos em portfólio.

Outra importante consequência dos fluxos de IED destacada por Dicken (1998), e que merece ser ponderada refere-se ao tipo de bens de capital que são internalizados por uma

¹²³ Segundo Kregel (1996) a maioria das companhias multinacionais que efetuam IED em países em desenvolvimento trabalha com taxas de patamares mínimos para retorno entre 15% e 25%.

economia acolhedora de IED, bem como a capacidade da empresa multinacional de manipular os seus preços.

O primeiro item trata, entre outros fatores, do uso da tecnologia trazida da matriz, que pode tanto ser incorporada sob a forma de bens de capital (máquinas, equipamentos e estruturas físicas) como na forma de capitais intangíveis, para os quais os direitos de propriedade industrial, patentes, *know-how*, gestão organizacionais, *design* etc atuam cerceando o processo inovativo do país de acolhimento, e ampliando o fluxo de renda para a matriz, em função do pagamento de *royalties*.

Neste íterim, vale realçar que o IDE tem sido um dos mais importantes canais de transferência de tecnologia, ao envolver o deslocamento de sistemas completos de produção.

É bem verdade que essa realidade pode implicar no acesso ao que se tem de mais moderno, do ponto de vista da tecnologia, mas também pode estar vinculado a recursos tecnológicos já que foram depreciados em suas matrizes, ou seja, já se encontram desatualizados.

No entanto, dado o contexto de redes industriais e de concorrência internacional, a estratégia de homogeneização tecnológica parece ter se tornado mais condizente, fato que tem contribuído para os países em desenvolvimento apresentarem reduzidos gastos de desenvolvimento tecnológico.

Em geral, avaliar o custo da transferência tecnológica é um problema efetivo, uma vez que é extremamente difícil de ser apurado, sobretudo quando a tecnologia compõe o pacote global de atributos produtivos que uma multinacional carrega consigo que pode ser tão hermético que torna sua avaliação praticamente impossível.

Essas condições podem implicar numa série de problemas potenciais quando um país possui um elevado nível de penetração estrangeira numa economia, em decorrência da intensa entrada de IED, afetando tanto o grau de dependência quanto um processo denominado truncamento ou esvaziamento.

Apesar da convergência de interesses entre as relações econômicas e políticas na qual a presente tese se apóia, aqui reside um ponto central, destacado por Dicken (1998), que expõe uma verdadeira dissensão entre os países acolhedores e as empresas multinacionais, que se refere ao fato de que tal relação escancara alguns dos diferentes objetivos perseguidos por ambas as partes.

Isso se torna evidente, sobretudo nas economias com elevada participação de empresas estrangeiras em suas atividades econômicas, uma vez que qualquer meta de desenvolvimento

se torna sujeita às orientações dessas corporações, o que representa um importante fator limitador da autonomia estatal.

Neste ponto reside uma das principais justificativas quanto à atuação dos governos locais, que vêm parte de suas prerrogativas de política econômica cerceada pela atuação das multinacionais.

Ademais, cabe lembrar que dependência tecnológica geralmente decorre da incapacidade permanente que os países em desenvolvimento têm para gerar o conhecimento, invenções e inovações necessários para impulsionar um crescimento auto-sustentável.

Uma segunda conseqüência ocasionada por um nível muito elevado de dominação estrangeira é o “truncamento”, ou esvaziamento, de várias atividades econômicas. Isto pode ser interpretado em dois níveis¹²⁴. Um deles, o mais óbvio, envolve um tipo de controle estrangeiro que leva a matriz a truncar algumas das atividades anteriormente desenvolvidas, ou potenciais, em decorrência das suas escolhas organizacionais.

Neste ínterim, Dicken (1998) chama a atenção para o fato de que o truncamento está implícito na própria natureza das grandes multinacionais, sobretudo aquelas que possuem muitas plantas espalhadas geograficamente. E, dado que as multinacionais subdividem suas operações internas e determinam suas unidades especializadas a partir de diferentes tipos de localização, a tendência é que a maioria das plantas controladas por empresas estrangeiras se torne truncadas.

Ademais, tal situação também pode trazer conseqüências para o processo de desenvolvimento tecnológico, uma vez que o truncamento tende a reduzir as oportunidades de trabalhos qualificados, bem como as atividades técnico-científicas. Além do mais, as plantas truncadas estão sujeitas a ser deficientes quanto ao seu dinamismo tecnológico, uma vez que tende a contar apenas com a matriz para implementar processos ou produtos inovadores.

O outro nível de truncamento está relacionado ao controle de uma empresa multinacional, numa determinada indústria, que visa inibir a entrada de potenciais concorrentes, seja porque as empresas estrangeiras conseguiram criar profundas raízes com as

¹²⁴ Okazaki (1989) propôs um novo estágio de desenvolvimento, chamado “*hollowing out*”. O autor estudou as interações entre os setores dentro da economia japonesa e verificou que o grau de interação tinha começado a diminuir. O autor buscou identificar evidências de que o grau de dependência entre as vendas locais e as compras estava diminuindo dentro da economia japonesa, e que este processo poderia ser explicado devido à competição da Coreia do Sul, China e Indonésia. A idéia aqui é que os ofertantes locais (japoneses) estavam sendo substituídos por insumos mais baratos provenientes de mercados internacionais. É também importante ressaltar que o processo de “*hollowing out*” ocorre em economias maduras.

empresas locais, seja porque as empresa locais foram expulsas pela força competitiva de multinacionais, ampliando a condição de entrada.¹²⁵

Os preços de transferência¹²⁶ também devem ser avaliados para compor as análises em questão, uma vez que diferentemente do que ocorre nas relações comerciais em que predomina a concorrência internacional, podem existir situações em que prevaleçam condições comerciais preestabelecidas entre a matriz e a filial.

Neste caso, a própria matriz pode definir os preços de transferência dos seus bens e serviços dentro de seus próprios limites organizacionais, dado que a empresa possui uma importante flexibilidade na determinação dos seus preços de transferência, o que lhe confere a vantagem, em contrapartida ao ônus que um país pode pagar por se encontrar nessas condições.

Em outras palavras, uma multinacional tem a capacidade de definir seus próprios preços internos - dentro dos limites impostos pela vigilância das autoridades fiscais – o que lhe permite ajustar os preços de transferência, quer para cima ou para baixo e, portanto, de afetar a arrecadação e o mercado de câmbio dos países receptores, entre outros fatores.

No geral, pode-se afirmar que todas essas questões econômicas implicam numa conjuntura de intersecção com as questões políticas, até porque envolvem, além das condições concorrenciais para o acolhimento desses capitais, o cerceamento de parte da autonomia, sobretudo dos Estados que estão compondo suas atividades econômicas a partir da ampla participação de empresas estrangeiras.

Apesar de pouco discutido nos meios acadêmicos, que concentram suas pesquisas nos fluxos de curto prazo, quando procuram tratar dos possíveis revezes desses capitais, pondera-se aqui a possibilidade de uma instabilidade estrutural pode ser ocasionada quando um país depende, sobremaneira, de capitais estrangeiros para desenvolver suas atividades produtivas.

Tal assertiva se baseia na hipótese de Kregel (1996), segundo a qual um país que possui um elevado índice de internacionalização da produção pode ser acometido por uma crise econômica, até mesmo em momentos em que não ocorra uma saída maciça de capitais. Basta, para tanto, que as empresas multinacionais interrompam o fluxo de novos investimentos, ou elevem o nível de reinvestimentos para patamares que possam gerar um volume de fluxo reverso que comprometa o equilíbrio das contas externas.

¹²⁵ De acordo Bain (1958), a Condição de Entrada de uma indústria é o estado de concorrência potencial, o qual pode variar de acordo com as vantagens das empresas já estabelecidas sobre as empresas potenciais.

¹²⁶ Ver Dicken (1998).

Logo, enquanto os investimentos em portfólio impactam as reservas e, por conseguinte, a autonomia política dos países altamente internacionalizados no curto prazo, o IDE tende a trazer conseqüências no curto e no longo prazo, pois está relacionado a uma condição estrutural bem mais profunda, apesar das ressalvas feitas anteriormente quanto à liquidez de alguns desses ativos.

Num contexto que é condizente com as chamadas Teorias da Dependência, é possível inferir um quadro no qual a disseminação das atividades das empresas multinacionais, próprio do atual onda da globalização, torna esses atores um dos principais agentes da reafirmação das assimetrias (econômicas e políticas) entre o centro e a periferia.

Tais assimetrias se reafirmam, sobretudo, quando a atuação desses capitais estrangeiros se estabelece por meio de um processo internacional de centralização de capital (redistribuição dos capitais já existentes), em que as empresas de capital nacional (públicas e privadas) desaparecem por conta dos processos de fusões e aquisições, dos quais o Brasil, de acordo com a matriz de correlação descrita anteriormente e com as avaliações que serão feitas no próximo capítulo, guarda uma elevada associação com os fluxos de IED.

Portanto, o atual momento da globalização econômica tem tornado, seguindo as principais premissas da Teoria da Dependência¹²⁷, os países em desenvolvimento cada vez mais dependentes, seja do ponto de vista financeiro ou tecnológico, seja dos fluxos de investimentos propiciados pelas empresas multinacionais estrangeiras, o que por sua vez tende a elevar a vulnerabilidade dos respectivos Estados, uma vez que suas condições de autonomia política vão sendo, cada vez mais, comprometidas pelo grau de internacionalização da atividade real da economia.

Assim sendo, reafirma-se a premissa inicial de que a atuação das grandes potências, capitaneadas pelo principal país hegemônico, visa, a partir de um complexo contexto de relações conservar suas respectivas posições dentro do sistema internacional, fato que se dá não apenas por meio de suas atuações no campo da política internacional, mas também através da fusão dessa perspectiva com a força mobilizadora que tem garantido o incessante processo de acumulação do capital.

Portanto, considera-se que as proposições que se dispõem justificar e legitimar o Consenso de Washington, reproduzindo um modelo único para os Estados e para os governos dos países em desenvolvimento, acarretaram a restrição de parte de suas prerrogativas políticas intrínsecas às suas respectivas autonomias, uma vez que estas passaram a ser

¹²⁷ CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica. 8. ed., rev. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

fortemente influenciadas pelos ditames do capital internacional que se expressam por meio do mercado financeiro internacional.

É em meio a esse contexto que o Brasil tem se firmado como um importante ator do sistema internacional, no qual tem buscado se expressar como uma liderança entre os países em desenvolvimento, não apenas por ser uma das principais economias do mundo, mas por ter se inserido neste contexto de globalização de forma intensa.

Não obstante a posição política do Brasil no cenário internacional, a recente configuração do país, decorrente de uma nova perspectiva de inserção, tem tornado sua posição no sistema cada vez mais condicionada a um conjunto de relações interdependentes, que exprimem, particularmente, o movimento internacional de capital, uma vez que o país se tornou um dos principais receptores de IED, motivo pelo qual uma avaliação desse modo de inserção internacional com ênfase na entrada desses capitais torna-se relevante, dado que a crescente participação das empresas estrangeiras na economia brasileira tende a consolidar uma posição cada vez mais subordinada do país aos objetivos centrais desses capitais, bem como deve trazer conseqüências outras que demandam ser investigadas.

Em função disso, e baseado nas perspectivas construídas ao longo do trabalho, o último capítulo fará uma avaliação do recente processo de inserção internacional do Brasil, com o objetivo de avaliar não apenas o impacto dos fluxos de IED sobre as condições estruturais da economia nacional, como também sobre as questões de cunho político.

3. O BRASIL GLOBALIZADO

Compreender o atual modo de inserção internacional do Brasil demanda avaliar o próprio modelo de desenvolvimento adotado entre décadas de 30 e 80, quando o país alavancou o seu crescimento econômico a partir da implementação de uma indústria substituidora de importações, mas que contou com importantes aportes de capitais internacionais.

Essa característica de desenvolvimento implicou numa condição que em princípio aparenta ter isolado o país do resto do mundo, fato que não deve ser integralmente aceito, uma vez que muitas empresas multinacionais se estabeleceram no país durante esse período, sobretudo a partir do governo Kubitscheck.

Com o esgotamento do processo de substituição de importações, associado às condições adversas da economia brasileira, às condicionalidades impostas pelos países centrais e pelos organismos internacionais de crédito, às novas condições do sistema internacional e às opções políticas deram início a uma nova etapa de desenvolvimento da sociedade brasileira, que se destaca pelo modo intensivo de inserção econômica internacional.

Nessa nova fase, as relações comerciais internacionais vêm se ampliando, tendo sido iniciada ainda no governo Sarney, porém de forma tímida; se intensificado, de maneira um tanto quanto atabalhoada, no governo Collor; de modo oscilante ao longo do governo Franco; e, efetivamente a partir do governo Fernando Henrique.

No que tange aos fluxos financeiros, o país retoma, a partir da década de 90, o acesso ao sistema financeiro internacional, mas diferentemente do que ocorrera nas décadas anteriores, quando as modalidades predominantes eram os empréstimos e financiamentos, tal movimento se dá, inicialmente, a partir da entrada de capitais destinados aos investimentos em carteira, e em seguida dos IED.

Neste sentido, sem ter retomado o grau de abertura vigente no século XIX e início do século XX, este processo tem levado o país a se inserir as determinações vigentes no sistema internacional, integrando o país à economia mundial, não apenas por meio do processo de abertura comercial, mas, sobretudo, pelo fato de ter se tornado um dos maiores receptores de um dos principais agentes da globalização, o Investimento Estrangeiro Direto, cujos desdobramentos sobre o ordenamento econômico e político serão objeto de análise neste capítulo.

Por outro lado, a política externa brasileira tem buscado firmar, a partir de uma perspectiva multilateral, para tornar o Brasil uma liderança entre países em desenvolvimento,

de tal modo que tem atuado no sentido de ampliar a sua importância no quadro de relações internacionais, bem como tem buscado, por meio da intensificação de um processo de diversificação das relações diplomáticas, novas parcerias no campo econômico, tecnológico, político etc.

Para compreender tais mudanças, buscar-se-á na primeira seção fazer uma breve retrospectiva do modo de inserção brasileira até a década de 80, uma vez que este período fomentou a criação de uma base produtiva que permitiu ao país um rápido e intenso crescimento econômico, bem como uma profunda transformação social.

Esta retrospectiva auxiliará na compreensão da estrutura econômica brasileira, que a partir da década de 90 passa a ser remodelada, dando início a uma fase em que o capital internacional.

3.1. O PSI e a Inserção Internacional do Brasil entre os anos 30 e 80: uma breve retrospectiva

Pode-se afirmar que o processo de integração brasileira ao sistema econômico mundial foi, em diversos momentos da sua história, considerado adverso em função das condições vigentes no sistema internacional. Contraditoriamente, tal conjuntura foi ainda mais evidente durante os períodos em que o país registrou as maiores taxas de crescimento econômico.

Durante os períodos colonial e pós-independência, o país possuía uma integração relativamente grande à economia mundial, cujos patamares jamais foram alcançados, uma vez que a economia nacional estava baseada em atividades agroexportadoras, de tal modo que a política interna era determinada pelos interesses das elites econômicas nacionais ligadas à essas atividades, que por sua vez estavam subordinadas às determinações do sistema internacional vigente.

3.1.1. Os Surtos de Desenvolvimento Industrial

A partir da década de 30 o país passa a reverter esta tendência, o que representou uma ruptura com o modelo até então vigente. Dá-se início a um período marcado por surtos de desenvolvimento industrial (SUZIGAN, 2000), que responderam, em partes, aos problemas causados pelo interregno do período entre Guerras e da Grande Depressão que comprometeram as condições dos mercados internacionais.

Com a crise de 1929, deu-se início à substituição do modelo de monocultura agro-exportadora por projetos “voltados para dentro”, a partir de uma atuação ativa do governo para viabilizar o até então incipiente processo de industrialização, com a intenção de reduzir a dependência externa.

Neste sentido, admite-se que esse processo se deu em meio a um contexto que, segundo Evans (1993), determinou ao Estado uma função ativa de promoção e de mudanças na estrutura da economia nacional, sobretudo no que tange a aceleração do processo de industrialização.

Todavia, considera-se que o fato do referido modelo de desenvolvimento brasileiro estar baseado no distanciamento de suas relações internacionais não foi decorrente de uma mera opção das elites políticas e, tampouco, de uma primazia amparada no isolacionismo.

Na verdade, elas foram estruturalmente determinadas pelas crises sucessivas do sistema internacional no entre-guerras e continuadas com uma certa dose de inércia nas décadas seguintes. As racionalizações de tipo “prebischiano” marcaram em grande medida o discurso e atuação de nossa diplomacia econômica entre os anos de 1950 e 80 [...]. (ALMEIDA, 2004, p. 311)

Em função disso, há certo consenso de que o processo de desenvolvimento neste primeiro período pode ser compreendido como uma “mera” consequência do surto de industrialização que se surge no país, quando das brechas abertas pelos momentos de crises internacionais.

No campo da política interna não se pode deixar de destacar o fato de que pela primeira vez na história duas grandes forças capitalistas se confrontam. Uma tradicional, ligada à atividade agrícola, rural e voltada para fora; e, outra progressista, representando a “modernidade” propiciada pela produção industrial, pela urbanização e pela economia interna.

Sem a menor sombra de dúvida o Brasil passou por profundas mudanças socioeconômicas desde a Grande Depressão dos anos 30, principalmente, após a Segunda Guerra Mundial. Sua economia, que durante séculos estava voltada para a exportação de uma pequena quantidade de produtos primários dá início ao fechamento do ciclo econômico externo, e passa a ser dominada pela atividade industrial, que se torna ampla e diversificada num curto período de tempo, contribuindo, também, para o início de um vasto processo de urbanização.

Apesar dessa aparente convergência quanto ao início do processo de industrialização do Brasil, a sua compreensão está baseada em diferentes perspectivas, uma vez que quatro óticas distintas buscam interpretá-lo. São elas: a teoria dos choques adversos; a

industrialização liderada pela expansão das exportações; o capitalismo tardio; e, a industrialização promovida intencionalmente por políticas do governo¹²⁸.

Cervo (2003) avalia esse período a partir de uma perspectiva que denomina Estado desenvolvimentista¹²⁹, segundo o qual o Estado, seguindo uma concepção nacionalista, torna-se responsável pela promoção das mudanças na economia brasileira, que foram idealizadas/realizadas por meio de um processo substituidor de importações (PSI) ocasionado, neste primeiro momento (entre os anos de 1929 e 1946), pelas condições oriundas das crises internacionais e da II Guerra Mundial que atravancaram as relações de comércio e os fluxos internacionais de capital.

Lafer (2001) chama a atenção para a importância das posições nacionalistas que orientaram essas políticas, que no período pós-Revolução de 1930 traz à tona uma nova perspectiva sobre o tema, uma vez que, segundo o autor:

A consequência deste processo de tomada de consciência veio a ser a percepção de que a construção da nacionalidade, no século XX, requeria um projeto que por uma ação sistemática superasse as “falhas” de formação, nelas incluídas o problema da exclusão social. Daí a idéia-força de um nacionalismo integrador do espaço nacional, baseado no desenvolvimento. Este resultaria de um nacionalismo de fins, que Helio Jaguaribe, na sua importante reflexão analítica sobre o nacionalismo no Brasil, formulou nos seguintes termos: “O nacionalismo não é composição de nossas peculiaridades, nem simples expressão de características nacionais. É, ao contrário, um meio para atingir um fim: o desenvolvimento” (LAFER, 2001, p. 87).

Uma avaliação um pouco mais aprofundada dessas questões, bem como suas influências sobre política externa brasileira deve ser levada em consideração, enfatizando não apenas as questões econômicas que passaram a ser repercutidas, mas também os processos sociais e políticos que assolaram o país nessa época, que conduziram o Estado brasileiro a “assumir” uma nova funcionalidade que não mais estava “meramente” baseada nas orientações da diplomacia da agroexportação.

Para Almeida, essa funcionalidade inaugura uma nova fase da relação interna e externa no Brasil, uma vez que:

A “era nacional” introduz, no cenário das relações internacionais do Brasil, o que se poderia chamar de mudança de paradigma. As alterações na correlação de forças sociais e na própria estrutura decisória do sistema político brasileiro, introduzidas pela Revolução de 30 (e por seus desenvolvimentos subsequentes), não poderiam, é

¹²⁸ Para maiores detalhes ver Suzigan (1986).

¹²⁹ Como não é objeto de análise o período anterior à década de 30, não serão abordadas as condições políticas, econômicas e sociais dessa época, que segundo Cervo (2003) devem ser caracterizadas a partir de um paradigma liberal conservador.

claro, deixar de afetar a natureza do relacionamento externo do País, em escala ainda não experimentada até aquela conjuntura histórica. (ALMEIDA, 1999, p. 56)

Ademais, Cervo chama a atenção para o fato de que:

A mudança paradigmática dos anos 30-40 ocorreu como se fosse um movimento latino-americano. Traços comuns a diversos países da região fornecem os componentes teóricos do novo modelo de inserção internacional: a) introduzir a diplomacia econômica nas negociações externas; b) promover a indústria por modo a satisfazer às demandas da sociedade; c) transitar da subserviência à autonomia decisória com o fim de realizar ganhos recíprocos nas relações internacionais d) implantar projeto nacional de desenvolvimento assertivo tendo em vista superar desigualdades entre nações; e) cimentar o todo pelo nacionalismo econômico, imitando a conduta das grandes potências. (CERVO, 2003, p. 12)

Além disso, considera-se que a partir dessa nova “concepção” o Brasil passou a atribuir às possibilidades externas o caminho para a resolução de determinados problemas internos, de tal modo que se intensificou, durante o Governo Vargas, uma política de valorização do poder interno que se inseriu numa perspectiva diplomática de “*um nacionalismo de fins*”.¹³⁰

Para tanto, o “interno” teve que criar um novo modelo de inserção internacional que levou em consideração, além da complexidade da sociedade brasileira, a meta do desenvolvimento baseada no processo de industrialização. Além disso, verifica-se que se tornou de fundamental importância:

[...] prover de eficiência a política exterior mediante autonomia decisória, cooperação externa, política de comércio exterior flexível e não doutrinária; subordinação da política de segurança, da guerra e da paz, aos fins econômicos e negociação simultânea com os grandes vizinhos (CERVO, 2003, p. 12).

Cabe destacar, no entanto, que se considera o nacionalismo, encampado pelo referido projeto de desenvolvimento, não como expressão de uma ideia que consiga agregar o interesse coletivo da nação. Mas, parte-se do pressuposto de que uma sociedade está baseada em conflitos, de tal modo que um projeto nacional não expressa o projeto de uma nação, mas um projeto para uma nação, que via de regra está associado a determinados grupos pertencentes às elites políticas dirigentes.

¹³⁰ Segundo Lafer (2001), tal prática alcançou o seu meio êxito quando da obtenção de recursos, no início da década de 40, para a implantação da indústria siderúrgica no Brasil, que se efetivou com a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN).

Especificamente entre os anos de 1937 e 1939, o governo Vargas dá início a uma política que visa implementar um projeto de desenvolvimento econômico baseado na substituição do modelo agroexportador e na disseminação da atividade industrial.

Em princípio, objetivou-se, sem abrir mão do capital estrangeiro, concentrar-se no capital nacional, fato que fazia parte de uma estratégia de intensificação da retórica nacionalista na qual se sustentava o referido projeto, que, entre outras coisas, incluiu a implementação de uma política externa mais independente.

Diante de diversos entraves ao projeto, sua implementação sofreu revezes, sobretudo porque os recursos necessários ao seu financiamento eram escassos, além do fato de que havia uma ampla dependência dos setores externos produtores de bens de capital, que em decorrência do momento hostil viam afetadas as relações de comércio internacional, bem como os fluxos de capital.

No campo interno, chamam atenção as contendas políticas ocasionadas por uma oposição que questionava não apenas o modelo de intervenção do Estado na economia, mas também as reformas tributárias propostas, que objetivavam o aumento da arrecadação com vistas a ampliar as fontes de financiamento¹³¹.

Em meio a essas questões, o governo Vargas intensifica suas estratégias no campo das relações internacionais, que às vésperas da II Guerra Mundial lhe garantiu mudar a forma como os Estados Unidos se relacionavam com o país¹³².

As relações entre os dois países se tornaram ainda mais efetivas a partir de 1939, quando em visita aos Estados Unidos, o Ministro das Relações Exteriores, Osvaldo Aranha, deu início à chamada “missão Aranha”, na qual se buscou aprofundar as relações econômicas e políticas, que levou a um longo processo de alinhamento do Brasil aos Estados Unidos¹³³.

Com o fim da guerra uma nova fase se inicia, e insere mais dois importantes componentes às relações internacionais do Brasil. Um deles se refere às alterações na ordem mundial que seguiram a agenda de *Bretton Woods*¹³⁴, estruturando formalmente uma nova economia internacional condicionada à hegemonia americana; e, a divisão bipolar do sistema internacional, que se efetiva a partir da Guerra Fria, e leva o Brasil a alinhar-se à potência ocidental.

¹³¹ Ver Fiori (1995).

¹³² Baseando-se num jogo que alguns autores denominam de “duplo jogo”, Vargas pressionou os Estados Unidos, que se viram compelidos a apoiar a implementação da indústria siderúrgica no Brasil, exatamente num momento de grande impasse nas negociações entre os dois países (FAUSTO, 2006).

¹³³ Segundo Corsi (2008), tais negociações culminaram na entrada do Brasil na II Guerra.

¹³⁴ Cabe destacar que o novo contexto, propiciado pelo sistema de *Bretton Woods*, tinha como principal propósito restabelecer um clima monetário estável que levasse à retomada do comércio internacional. (MOFFITT, 1984)

Para Lafer, esse:

[...] alinhamento político com os Estados Unidos não impediu, no entanto, - vale ressaltar esse ponto – que, no âmbito do multilateralismo econômico que então começava a consolidar-se, a diplomacia brasileira afirmasse a especificidade dos interesses do país na promoção do desenvolvimento econômico e da industrialização (LAFER, 2001, p. 92).

Com o início da bipolaridade do sistema internacional, o cotejo envolvendo as questões de ordem político-ideológica torna-se central, fato que contribui para que o Brasil, no bojo do interesse na América Latina, se subordine às denominações da hegemonia norte-americana.

Apesar disso, o Brasil não gozou de relações privilegiadas com a nova potência hegemônica, uma vez que os Estados Unidos priorizaram as relações de cooperação econômica com a Europa, o Oriente próximo, o Extremo Oriente e a África.

Segundo Cervo; Bueno (2002), o interesse norte-americano pela América Latina só iria ser despertado na conjuntura política que ensejou a Operação Pan-Americana (OPA) do presidente Juscelino Kubitschek e, mormente, pela revolução cubana.

A despeito dessas condições no campo econômico, nas questões de ordem política e militar o Brasil tinha uma forte convergência com os interesses norte-americanos, sobretudo durante o governo Dutra (1946-1950), quando o país aderiu a uma política de alinhamento completo à potência hegemônica. Exemplo dessa conjuntura foi a visita do presidente Truman ao Brasil em 1947, e a retribuição do presidente brasileiro em 1949¹³⁵.

Outros fatos que reforçaram a opção política brasileira de alinhamento com os Estados Unidos foram: a assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)¹³⁶; o rompimento diplomático com a URSS; a cassação da licença do Partido Comunista Brasileiro; o fechamento da Embaixada na China; e, o acompanhamento dos votos dos Estados Unidos na ONU¹³⁷.

A despeito dos possíveis resultados de uma cooperação econômica com os Estados Unidos não terem sido condizentes com as expectativas do governo brasileiro, foi nesse período, mais especificamente em 1947, que fora constituída uma comissão técnica conjunta,

¹³⁵ Cabe ressaltar que esta foi a primeira visita oficial de presidente brasileiro aos Estados Unidos.

¹³⁶ O TIAR representou a integração do sistema interamericano ao sistema mundial, cuja operacionalização baseava-se em mecanismos que visavam manter a paz e a segurança do hemisfério (MRE – disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/tiar.htm>).

¹³⁷ Vale ressaltar que estas últimas questões eram condizentes com a Doutrina Truman, que tinha, entre os seus principais objetivos, combater a expansão do comunismo.

denominada missão *Abblink*, que visava avaliar as condições econômicas do país, bem como fazer alguns prognósticos que deveriam contribuir para o seu projeto de desenvolvimento¹³⁸.

De uma forma geral, os Estados Unidos encaravam os projetos de reconstrução econômica a partir de uma perspectiva liberal e multilateral. Entretanto, tais proposituras eram consideradas inviáveis, uma vez que as condições estruturais estavam comprometidas.

Um sistema dessa natureza, que normaliza a concorrência internacional, era perigoso logo depois da guerra. Arriscava reduzir inutilmente as trocas entre países europeus, a pretexto de salvaguardar os direitos dos exportadores norte-americanos que então não tinham concorrentes. Só os Estados Unidos podiam, entre 1945-1949, fornecer ao mundo inteiro os bens de consumo e os equipamentos de que este necessitava; só a economia norte-americana saíra consolidada e enriquecida do último conflito mundial. A volta ao multilateralismo era prematura. (NIVEAU *apud* VIANA, 1990, p. 106)

Na prática, os Estados Unidos adiaram a implementação dos principais preceitos de que estavam previstos tanto na criação do GATT quanto no sistema de *Bretton Woods*, bem como deram início aos aportes de recursos voltados à reconstrução da Europa e do Japão.

Em meio a esse contexto, o Brasil introduz controles administrativos sobre o comércio exterior, de tal modo que se pode afirmar que as políticas brasileiras de câmbio e de comércio exterior passaram a seguir o movimento da economia mundial.

Esse sistema de controle de importações, que tinha o objetivo de equilibrar as contas externas brasileiras por meio do controle cambial, foi um dos principais mecanismos que permitiram impulsionar o crescimento da indústria nacional de bens duráveis no pós-guerra¹³⁹.

Neste sentido, percebe-se que a política externa brasileira do governo Dutra é caracterizada por um “alinhamento sem recompensa”, uma vez que, apesar de todos os esforços do governo brasileiro para beneficiar-se da aproximação com os Estados Unidos,

¹³⁸ A Missão *Abblink* elaborou um documento, bastante abrangente, que analisava não só os segmentos econômicos e as precondições para o desenvolvimento, mas também a participação do Estado e do capital estrangeiro. Foi a primeira tentativa de criar um plano de desenvolvimento para o Brasil. Contudo, a Missão não chegou a detalhar projetos para investimento, nem a calcular os montantes necessários. (BNDES 50 ANOS, 2002, p.2). Disponível em: http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro50anos/Livro_Anos_50.pdf>

¹³⁹ Segundo Tavares: “Esse controle baseava-se, porém, na manutenção da taxa de câmbio vigente e num controle quantitativo das importações que discriminava violentamente contra os bens de consumo não-essenciais, ao mesmo tempo que mantinha relativamente baratas as importações de produtos intermediários e de bens de capital. Daí resultou, naturalmente, um estímulo considerável à implantação interna de indústrias substitutivas desses bens de consumo, sobretudo os duráveis, que ainda não eram produzidos dentro do país e passaram a contar com uma proteção cambial dupla, tanto do lado da reserva de mercado como do lado dos custos de operação. Esta foi basicamente a fase da implantação das indústrias de aparelhos eletrodomésticos e outros artefatos de consumo duráveis” (1984, p. 71).

estes, mais uma vez, relegaram a América Latina ao segundo plano e priorizaram suas as relações com a Europa e a Ásia.

Entretanto, Moura descarta qualquer semelhança entre essa política de alinhamento aos Estados Unidos, e a vigorou no governo Vargas. Para o autor:

Enquanto com Vargas alinhamento foi tomado como um instrumento de política externa brasileira, com Dutra ele tornou-se na prática o próprio objetivo da política externa, tanto em termos bilaterais como em termos multilaterais. [...] Ademais, [...] As decisões voltavam a ser geradas no âmbito profissional da burocracia especializada, o Itamaraty, a essa altura fortemente influenciada por perspectivas liberais e preocupações jurídicas, facilmente traduzíveis numa clara política pró-aliados ocidentais, e mais precisamente, pró-Estados Unidos (1996, p. 166).

Ademais, considerando que no campo interno o final do governo Dutra é marcado pelo descontrole fiscal e pelo recrudescimento da inflação, o novo governo Vargas passa a pautar sua política econômica a partir de uma concepção baseada num projeto de governo que buscou articular e hierarquizar as forças políticas.

Para tanto, esse projeto foi dividido em duas etapas: numa primeira, buscar o reequilíbrio das contas públicas, com vistas a atacar o processo inflacionário, de tal modo que sua essência foi determinada por uma política ortodoxa e, uma segunda vertente, que daria impulso aos projetos que contariam com a entrada de capital estrangeiro para fomentar as atividades industriais de infra-estrutura, e garantir a superação de gargalos nas áreas de energia, portos e transportes, fato que contribuiria para a entrada de novos recursos estrangeiros¹⁴⁰.

A volta de Vargas ao governo é considerada de fundamental importância para a intensificação das relações com os Estados Unidos, tanto que foi nessa época que foi criada a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), fato considerado expressivo nas relações entre os dois países, uma vez que foi a partir de então que diversos projetos de investimentos foram financiados pelo *Eximbank* e pelo Banco Mundial.

Conseqüentemente, o mundo passa a assistir a uma rápida elevação das relações de comércio e dos fluxos de capital, que permitiram, inclusive aos países periféricos, o acesso às “novas” tecnologias disseminadas pelas importações de máquinas e equipamentos e pelos investimentos diretos realizados pelas empresas multinacionais.

É em meio a esse contexto que a política externa brasileira do segundo governo Vargas retoma o projeto de desenvolvimento nacional, para o qual as relações internacionais seriam fundamentais. Neste sentido, intensificar o alinhamento político e militar com o

¹⁴⁰ Ver Vianna (1990).

Ocidente era de essencial, fato que se consubstanciou na ação de um governo que agia a partir dos interesses estratégicos norte-americanos.

Neste momento, o ministro da Fazenda Horácio Lafer, à frente do projeto de desenvolvimento, deu início a uma articulação entre a cooperação econômica internacional, o Estado brasileiro e o setor privado nacional, levantando, assim, os recursos necessários junto aos organismos financeiros internacionais.

Segundo Hirst (1996), o segundo governo Vargas propôs um projeto, que apesar de desenvolvimentista, minimizava os aspectos ideológicos das relações econômicas internacionais, o que o caracterizou por ser um projeto desenvolvimentista associado ao capital estrangeiro.

No entanto, vale lembrar que ao mesmo tempo Vargas enfatizava a importância da autonomia do país, a partir de uma retórica nacionalista que norteava parte das questões de cunho econômico.

Todo esse embate, envolvendo as questões nacionalistas internas e as relações com os Estados Unidos, é tido com um dos principais fatores que levou ao fim trágico do governo Vargas, sobretudo quando da criação da Petrobrás, e a sua exclusividade na atividade petrolífera; a nova regulamentação envolvendo as remessas de lucros das empresas estrangeiras; e, o projeto de criação da Eletrobrás. Cabe ressaltar que estes eventos, entre outros, foram motivos de questionamento direto por parte do Departamento de Estado norte-americano¹⁴¹.

Ao assumir o governo, com o suicídio de Vargas, Café Filho dá início a um período da história que muitos consideram um mero interregno entre Vargas e Kubitscheck. Todavia, não se pode subestimar a importância política desse governo, sobretudo no que se refere às relações internacionais brasileiras.

Cervo ; Bueno chamam a atenção para o fato de que foi durante o governo Café Filho que o Brasil assinou o acordo de cooperação na área de energia atômica, bem como o Programa Conjunto de Cooperação para o Reconhecimento dos Recursos de Urânio no Brasil. Esse episódio para os autores mostrava que: “O hiato representado pelo governo Café Filho significou, em termos de política exterior, principalmente no que tange às relações com os Estados Unidos, um retorno ao período Dutra” (2002, p. 286).

¹⁴¹ Ver Fausto (2006).

Internamente, o governo Café Filho, apesar de sua composição relativamente heterogênea, trouxe para o seu quadro nomes de relevância do pensamento econômico liberal, com destaque para Eugênio Gudin.

Gudin assumiu o ministério da Fazenda enfatizando três importantes questões: a implementação de uma política econômica ortodoxa com o objetivo de frear o processo inflacionário; uma maior inserção do país junto ao sistema financeiro internacional; e, propiciar um melhor relacionamento com as empresas de capital estrangeiro¹⁴².

Considera-se que a gestão Gudin implementou um dos mais ortodoxos planos de estabilização da economia brasileira contemporânea. E, não fossem as contendas com o setor cafeeiro, que resultou na sua saída do ministério, o país talvez tivesse registrado uma forte retração em sua atividade industrial¹⁴³.

Neste ínterim, cabe ressaltar as questões envolvendo as contas externas brasileiras, que devido a distintas práticas cambiais ao longo dos últimos anos, implicavam em resultados que atentavam às proposituras já bastante influentes dos organismos financeiros internacionais, com destaque para o FMI, que enfatizava a necessidade premente do país desvalorizar e unificar as suas taxas de câmbio.

Esta perspectiva, que também era defendida pelo então superintendente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) Roberto Campos era condizente com as críticas desferidas ao modelo de desenvolvimento baseado no processo substituidor de importações (PSI), por considerá-lo o principal responsável pelos desequilíbrios nas contas externas, uma vez que a manutenção artificial das taxas de câmbio sobrevalorizadas desestimulava as exportações brasileiras.

3.1.2. A Conclusão da Primeira Fase do PSI e o Aprofundamento das Relações com as Empresas Multinacionais Estrangeiras

Com a eleição de Juscelino Kubitschek, o país inicia a sua etapa de desenvolvimento que ficou marcada tanto internamente, em função da intensificação do projeto desenvolvimentista constante do Plano de Metas e pela substituição da retórica trabalhista da

¹⁴² Como reflexos das relações com os Estados Unidos foram criadas duas instruções da SUMOC, a de número 70 de 1953, ainda sob o governo Vargas, que criou múltiplas taxas de câmbio, e estabeleceu regras para seleção de importações e exportações; e a 113 de 1955, já o governo Café Filho, que passou as relações com as empresas estrangeiras no que tange à importação de bens de capital sem cobertura cambial, bem como as remessas de lucros e rendas ao exterior.

¹⁴³ Segundo Madureira de Pinho Neto (1990, p. 156) a implementação do chamado Confisco Cambial, o que permitia ao Estado comprar as divisas oriundas das exportações de café, foi o “estopim” para a queda do Ministro Eugênio Gudin.

era Vargas pela defesa da rápida modernização do país, quanto nas relações internacionais nas quais o Brasil reativa o processo de alinhamento automático aos Estados Unidos.

Pode-se afirmar que foi a partir de então que o PSI foi intensificado, levando o Brasil a uma nova dinâmica econômica que não só acelerou o seu crescimento econômico, mas também diversificou o parque industrial nacional¹⁴⁴.

Não obstante os resultados alcançados ao longo do governo Kubitscheck, deve se chamar a atenção para o fato de que a implementação do Plano de Metas¹⁴⁵, apesar de gerar transformações de cunho capitalistas no país, deve ser caracterizado por elevar, ainda mais, as disparidades internas em função da ausência de uma fase de formação do sistema econômico nacional tecnologicamente autônomo.

Ademais, em concordância com Furtado (1974), considera-se que esse tipo de industrialização ocorreu em meio à escassez de capitais nacionais; às dificuldades de acesso à tecnologia de ponta no mundo; e, que contava com um mercado interno pequeno (a despeito da política trabalhista da era Vargas); e se efetivou em função da cooperação dos oligopólios internacionais, que utilizaram equipamentos e tecnologias amortizadas¹⁴⁶.

De uma forma geral, o país passou a assistir a substanciais alterações da sua estrutura econômica, que se basearam numa ampla diversificação da atividade produtiva. Ademais, esse período chama a atenção pelas proposituras desenvolvimentistas, que se aperfeiçoaram ao longo das décadas do pós-guerra e nortearam um modelo de inserção internacional para o Brasil que perdurou até o final da década de 80.

Vale ressaltar que no campo acadêmico o que vem à tona, levando-se em consideração tal modelo de inserção internacional, é exatamente uma avaliação de base estrutural que exprime uma condição de dominação e dependência¹⁴⁷.

Além disso, apesar da rápida expansão da atividade econômica, propiciada pelas políticas adotadas durante o período em questão, considera-se que essas induziram a

¹⁴⁴ Segundo Tavares: “[...] durante este período, para a maior parte dos países da América Latina, a orientação do crescimento voltou a ser mais para fora do que para dentro, pois repousou em maior grau na melhoria do poder de compra das exportações do que nas substituições das importações. Para alguns poucos países, no entanto, como, por exemplo, o Brasil, houve realmente o aproveitamento dessa situação relativamente favorável do setor externo para expandir o processo de industrialização” (1984, p. 37).

¹⁴⁵ Vale lembrar que originalmente o Plano de Metas foi idealizado a partir da CMBEU, que entre outras coisas contaria com os recursos do Tesouro norte-americano, numa negociação que condicionava o posicionamento do Brasil na Guerra Fria.

¹⁴⁶ Além disso, a análise desse processo é condizente com a chamada Teoria do Subdesenvolvimento, que não considera o crescimento da produtividade uma pré-condição para um verdadeiro processo de desenvolvimento, uma vez que para ser consubstanciado esse deve obrigatoriamente ocasionar a homogeneização social do país. Segundo Furtado, “essa teoria tem como ponto de partida a visão de Prebisch do capitalismo como um sistema que apresenta uma ruptura estrutural, sistema que ele chamou de centro-periferia” (1992, p. 40).

¹⁴⁷ Ver CARDOSO ; FALETTO (2004).

ocorrência de uma etapa “prematura” do desenvolvimento capitalista brasileiro, que antecipou e acelerou, de acordo com a concepção marxiana do modo de produção capitalista, o movimento geral de concentração de capital.

Ou seja, deve-se adicionar à análise marxiana uma particularidade típica dos países periféricos, que se refere a não ocorrência de uma fase capitalista concorrencial¹⁴⁸, o que contribuiu para explicar a intensificação da heterogeneidade tecnológica e a conseqüente dependência¹⁴⁹.

Assim sendo, pode-se afirmar que o modelo de desenvolvimento econômico brasileiro foi marcado por uma condição que exprimiu não a transformação endógena de uma economia pré-industrial, mas, sim, a implantação de um processo de crescimento acelerado realizado a partir da adoção de técnicas originárias da cooperação de oligopólios internacionais, cuja disseminação se dá a partir do modelo de inserção internacional adotado, que já evidenciava a relevância dos IED para o ordenamento econômico e político nacional¹⁵⁰.

Ademais, vale ressaltar a ponderação de Furtado (1983), que vê nessa estrutura industrial os traços que contribuíram para eclosão de tensões nas décadas seguintes. O primeiro deles foi o excessivo fechamento em si mesmo do aparelho produtivo, quando já se observava a abertura das economias mundiais com vistas a articular os seus mercados, fazendo com que o país se centrasse na excessiva dependência do pequeno mercado interno, o que contribuiu para a geração de consideráveis deseconomias de escala e capacidade ociosa. Além disso, a ausência de um setor de bens de capital desenvolvido, que contribuiu para comprometer a capacidade de autotransformação do sistema produtivo brasileiro.

Em meio a esse contexto, a continuidade da implementação do Plano de Metas passou a apresentar problemas a partir de 1958, em função da deterioração do balanço de pagamentos, bem como da intensificação do processo inflacionário¹⁵¹. Porém, a crise da economia brasileira não deve ser creditada apenas à sua dinâmica interna, mas também ao contexto internacional adverso, uma vez que os Estados Unidos também passavam por um momento de desaquecimento econômico, entre os anos de 1957 e 1958, fato que contribuiu

¹⁴⁸ Ver BARBOSA DE OLIVEIRA (2002, p. 175-181).

¹⁴⁹ De acordo com Merhav, o subdesenvolvimento é caracterizado “[...] por uma incapacidade estrutural para produzir os bens de capital requeridos pelo crescimento” (1987, p. 42).

¹⁵⁰ Segundo Merhav (1987), essa situação é peculiar aos países periféricos, uma vez que uma das conseqüências da ausência do estágio concorrencial nos países subdesenvolvidos é a ocorrência prematura de “forças estagnacionistas” típicas do sistema de iniciativa privada dos países centrais, dado que o papel de criador de expansão do monopólio nas economias centrais tornou-se um fator de destruição para os países periféricos, cuja incapacidade estrutural de produzir os bens de capital gerou dependência tecnológica, influenciou a estrutura de mercado e propiciou uma expansão parcial do mercado interno.

¹⁵¹ O índice geral de preços de 7% em 1957 saltou para 24,4% em 1958. (VILELA, 2005)

para ampliar a deterioração dos termos de troca envolvendo as exportações brasileiras de produtos primários.

Tais resultados levaram o país a recorrer ao FMI, de tal modo que em 1958 um acordo *stand by* foi assinado, além dos recursos solicitados junto ao *Exibank*, que estavam condicionados ao aval do FMI. Em contrapartida, o FMI exigiu que o governo brasileiro adotasse políticas econômicas contracionistas, com vistas a atacar os problemas apontados¹⁵².

Tendo em vista não apenas a indisposição do governo Kubitschek em abandonar o seu projeto desenvolvimento, mas também as condições atribuladas da política interna, o governo brasileiro optou por contrariar as proposições do FMI, ao adotar uma política de estabilização gradual por meio de um Plano de Estabilização Monetária (PEM). Porém, a exasperação do debate político interno, bem como o forte questionamento ao PEM levou Kubitschek a radicalizar suas relações com o organismo, e romper as negociações em junho de 1959.¹⁵³

No entanto, a posição de Kubitschek não deve ser vista como radical, apesar da capitalização política alcançada junto aos setores nacionalistas, uma vez que nos bastidores o próprio Kubitschek negociou com Eisenhower um maneira de retomar as conversações com o FMI.

A aproximação entre os dois presidentes eliminou a possibilidade de se efetivar um conflito aberto tanto com o FMI quanto com os Estados Unidos, além do que, viabilizou a continuidade das políticas expansionistas que garantiram a manutenção dos projetos de desenvolvimento constantes do Plano de Metas. Isso porque, segundo Oliveira: “O confronto estaria em contradição com a crescente dependência do capital estrangeiro que caracterizou o período Juscelino e deslocaria demasiado à esquerda a coalização de apoio à Juscelino” (1993, p. 44).

De uma forma geral, adotou-se, a partir de então, uma nova postura, em termos de política externa, cujo objetivo era aprofundar a relação com os Estados Unidos, bem como ampliar os horizontes da diplomacia brasileira, por meio de uma opção inicial pela América Latina, seguida pela África e pela Ásia, pelos países socialistas, além de outros centros capitalistas. Segundo Vizontini:

O ponto alto na alteração da política externa de Kubitschek foi o desencadeamento da Operação Pan-Americana (OPA) em 1958. A operação passou a ocupar um lugar dominante no discurso diplomático brasileiro, o que levou alguns analistas a

¹⁵² A missão do FMI, em março de 1958, exigiu a adoção de uma política econômica que se centrasse na contenção dos salários; na redução do ritmo de crescimento econômico; no controle dos gastos públicos; e na redução da inflação para o patamar de 6% ao ano. (OLIVEIRA, 1993)

¹⁵³ Ver Almeida (2004).

sobrevalorizar seu alcance e suas realizações, enquanto outros, mais voltados a um realismo crítico, chamaram a atenção para sua inviabilidade. Clodoaldo Bueno argumenta que “como resposta à OPA, costuma-se apontar o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) como único resultado concreto. Mas a Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC) e a aliança para o progresso (ALPRO) do Presidente Kennedy com ela se relacionam (CERVO; BUENO, 1992, p. 361 *apud* VIZENTINI, 1996, p. 237) .

Para Almeida (1999), é a partir desse contexto que o Brasil passa a assumir uma clara posição no campo internacional de privilegiar as relações com os Estados Unidos, mas que:

[...] se faz também no contexto da emergência de uma diplomacia do desenvolvimento, que se afirmará plenamente na fase seguinte. Se, por um lado, a doutrina de segurança nacional define o sustentáculo ideológico da Guerra Fria, o Pan-Americanismo, por outro, mobiliza os esforços da diplomacia para a “exploração” da carta da cooperação com a principal potência hemisférica e ocidental. É nesse quadro de barganhas políticas e de interesse econômico bem direcionado que o Brasil empreenderá sua primeira iniciativa multilateral digna de registro, a Operação Pan-Americana, proposta pelo governo Kubitschek em 1959 (ALMEIDA, 1999, p. 57-58).

Neste sentido, Lafer considera que:

As fissuras do sistema internacional (Bandung, Suez, Revolução Húngara) abriram espaço para a política externa brasileira exercitar de maneira mais desenvolvida o nacionalismo de fins no estilo *grociano* de sua conduta diplomática. [...] A OPA foi uma inovadora afirmação da diplomacia presidencial. Por meio dela Juscelino Kubitschek (1956-1961) articulou no âmbito do sistema interamericano o imperativo do desenvolvimento como condição de sustentação da democracia, da solidariedade e da paz. [...] A OPA teve a dimensão simbólica, no plano dos valores, de colocar inequivocamente a diplomacia brasileira a serviço do desenvolvimento de forma muito convergente com o sentido de direção que norteou a presidência Juscelino Kubitschek (“50 anos em 5”) (2001, p.94).

Pode-se afirmar que a OPA enfatizou a exploração de novas possibilidades ocasionadas pelas condições vigentes das relações internacionais do Brasil, de tal modo que a política externa passou a fazer parte do conjunto de instrumentos voltados para a tentativa de solucionar os problemas relacionados: à escassez de capitais e de tecnologia; a deterioração dos termos de trocas, oriunda do descasamento crescente entre os preços dos produtos agrícolas e básicos em relação aos produtos industrializados; o acesso, por parte dos produtos brasileiros, a um mercado externo mais extenso, necessário para viabilizar a ampliação da capacidade de importar do país.

Neste sentido, em concordância com CerVO ; Bueno (2002), considera-se que a relevância das relações internacionais para os propósitos de desenvolvimento nacionais ainda não haviam sido tão importantes quanto no governo Kubitschek.

E, de uma forma geral, a implantação do Plano de Metas permitiu uma rápida expansão da economia brasileira, na qual a política externa contribuiu, sobremaneira, para dar início a uma nova forma de integração econômica por meio da entrada maciça de grandes multinacionais estrangeiras, o que exprimiu, no que tange às relações internacionais, um associativismo às forças externas do capitalismo por meio de sua matriz, os Estados Unidos, fato que se reafirmou com a proposição da OPA.

Os principais resultados dessa nova fase de inserção internacional foram: a obtenção de capitais e de tecnologia, bem como a maciça entrada de empresas estrangeiras¹⁵⁴. Todavia, estes não devem ser creditados exclusivamente às novas condições da política externa, e tampouco às condições vantajosas propiciadas pelo Plano de Metas.

Em consonância com Vizentini (1996), considera-se, também, que contribuíram para tanto, os resultados do desenvolvimento desigual que acirrou a concorrência entre alguns países europeus e os Estados Unidos. Para justificar tal assertiva, deve-se lembrar, por exemplo, que a Volkswagen foi a primeira grande montadora a se instalar no Brasil, só depois vieram as empresas norte-americanas¹⁵⁵.

Em suma, considera-se, mais uma vez em concordância com Cervo; Bueno (2002), que a política externa brasileira, a partir do governo Kubitschek, ganhou relativa notoriedade internacional, tendo sido o seu ponto alto a proposição da OPA. Além disso, foi a partir de então que se deram os primeiros passos para a formulação da Política Externa Independente dos governos Jânio e Jango e, sobretudo, para a construção das bases da diplomacia contemporânea.

3.1.3. O Interregno Jânio-Jango e o Ensaio de uma Política Externa Independente

Intercalando esse novo momento da sociedade brasileira com o período da ditadura militar, os governos de Jânio Quadros e João Goulart buscaram desenvolver a chamada política externa independente. Mas, essas mesmas decisões, entre outras, contribuíram para que ambos encontrassem um ambiente institucional e político hostil, o que contribuiu para as conseqüentes crises e para o golpe de 64.

¹⁵⁴ Entre os anos de 1951 e 1961 a entrada de capitais autônomos cresceu a uma taxa média anual de 54,84%. (Cálculo elaborado pelo autor a partir dos dados de Abreu (1990))

¹⁵⁵ Ademais, cabe lembrar que a conjuntura internacional era favorável, uma vez que refletia o gradual afrouxamento do controle de capital implementado a partir do Sistema de Bretton Woods, que permitiu o aumento da liquidez internacional (EICHENGREEN, 2000).

Para Cervo ; Bueno (2002), a Política Externa Independente de Jânio Quadros não era uma ruptura, mas sim o desdobramento da política de Kubitschek. Para os autores:

[...] importa observar que na XV Assembléia Geral da ONU, aberta em 20 de setembro de 1960, no contexto da admissão de 15 novos Estados africanos, além de Chipre, o Brasil defendeu e apoiou o princípio da autodeterminação dos povos. Princípio, aliás, que se tornou tema dominante durante a Assembléia. O Brasil, por tradição, o apoiava. A partir da Política Externa Independente, [...], esse princípio passou a ser um dos *leitmotiv* da retórica do Itamaraty (CERVO ; BUENO, 2002, p. 306).

Araújo (1996) vai além, e considera que a política externa do último biênio de Kubitschek é um marco para a “política externa independente”, uma vez que deu início a um conjunto de articulações junto à América Latina, com vistas a intensificar o projeto de desenvolvimento econômico vigente no país.

Tanto Jânio quanto João Goulart objetivaram enfatizar o interesse nacional e, para tanto, buscaram adotar uma postura externa calcada numa posição independente dos Estados Unidos no campo das relações internacionais.

Todavia, as questões internas eram adversas, uma vez que no campo da economia o governo Jânio herdou do governo Kubitschek problemas macroeconômicos crônicos, tanto que assim que assumiu o governo, em 31 de janeiro de 1961, o novo presidente lançou um pacote de medidas restritivas que envolveram: a desvalorização e a unificação cambial; a redução de gastos públicos; à redução de subsídios à importação de petróleo e trigo; a implementação de uma política monetária contracionista etc.

Tais medidas foram bem vistas pelo FMI e pelos credores internacionais, fato que garantiu o reescalonamento da dívida externa do país, além da obtenção de novos recursos oriundos dos Estados Unidos e da Europa¹⁵⁶.

No entanto, a renúncia de Jânio comprometeu a manutenção do seu plano de estabilização, de tal modo que o não há condições de avaliar os possíveis resultados de sua eficácia neste curto período de tempo.

Entre as principais decisões de política externa do governo Jânio, se destaca o questionamento da decisão norte-americana de isolar Cuba; a retomada das relações com a União Soviética; a tentativa de reconduzir a China ao FMI; e, a defesa da descolonização da África.

Para o Presidente Jânio, a PEI cumpria a obrigação de defender os interesses de nação sem alinhamento e de forma realista, ou seja, ela não deveria estar a reboque da política

¹⁵⁶ Ver Almeida (2004).

externa de qualquer outro país. Esta a perspectiva deveria ser a base de uma política nacional desenvolvimentista, que estivesse alijada de qualquer apreensão ideológica. Ademais, o país deveria compor uma frente – com os países vizinhos, os africanos e os asiáticos – contra o subdesenvolvimento.

Tais conjecturas compunham a proposta de planejamento que seria realizada por países não comunistas, fato que soava como pressão sobre os Estados Unidos, uma vez que estava implícita a idéia de que a manutenção das precárias condições sócio-econômicas nesses países seria um campo fértil para a disseminação da ideologia socialista.

Foi em meio a este contexto, ainda durante a gestão Jânio, que o governo Kennedy lança em 13 de março de 1961 a Aliança para o Progresso, da qual fazia parte um plano econômico que destinaria vultosos recursos para o desenvolvimento econômico da região.

De certa forma, pode-se afirmar que a Aliança para o Progresso foi uma resposta atrasada à OPA, que teve como ingrediente fundamental a adesão cubana ao bloco socialista. Contudo, cabe ressaltar que o projeto norte-americano não foi tão bem recebido no Brasil, principalmente entre os nacionalistas que questionavam o fato de que a maior parte dos recursos estava sendo destinado aos setores dominados por empresas norte-americanas, fato que só contribuía para ampliar a dependência brasileira aos Estados Unidos.

Por outro lado, os Estados Unidos, que consideravam adequadas as medidas econômicas de cunho ortodoxo adotadas pelo governo Jânio, questionavam a política externa brasileira. Apesar desse quadro, o governo optou por enfatizar a PEI, inclusive mantendo a sua posição contrária ao isolamento de Cuba, de tal modo que Washington começou a estreitar os seus vínculos com os grupos pró-americanos dentro do Brasil¹⁵⁷.

Cabe aqui, fazer uma consideração em relação aos impactos do contexto político interno nas relações econômica internacionais do Brasil, cuja desconfiança dos capitais estrangeiros fez com que o país passasse a registrar uma considerável queda na entrada de capital autônomo¹⁵⁸.

Em meio a todo esse contexto, intensifica-se a crise político-institucional no país, culminando na renúncia de Jânio Quadros, e no início à turbulenta fase sob a presidência de João Goulart, que entre outras coisas buscou manter a PEI.

Como se sabe, o curto período do governo Goulart (agosto de 1961 até março de 1964) se divide em duas fases, o parlamentarismo híbrido e o presidencialismo. Porém, segundo

¹⁵⁷ Ver Vizentini (1994).

¹⁵⁸ Em 1961 o país havia registrado uma entrada de capitais autônomos na ordem de US\$615 milhões, em 1962 houve uma queda de 20% no influxo desses recursos. Ver Abreu (1990).

Cervo (1996), em ambas a principal tônica das relações internacionais do Brasil é a manutenção da PEI que, por sua vez, antecipa alguns dos temas que serão tratados, mais a frente, pelo pragmatismo responsável da política externa do governo Geisel¹⁵⁹.

Em termos práticos, as relações econômicas internacionais do Brasil apontaram para uma nova realidade, apesar dos Estados Unidos ainda figurarem como o principal parceiro, uma vez que outros países ampliaram suas participações tanto no que tange aos investimentos quanto ao intercâmbio comercial.

Tabela 13 - Investimento Estrangeiro Direto no Brasil - país de origem (em US\$ e part. %)

País	1951 a 1960 - em US\$ milhões	1961 a 1970 - em US\$ milhões	1951 a 1960 - part. %	1961 a 1970 - part. %
Estados Unidos	407.926	690.790	42,66	32,46
Alemanha Ocidental	109.222	331.946	11,42	15,60
Suiça	133.168	236.305	13,92	11,11
Canadá	53.970	124.645	5,64	5,86
Japão	28.778	110.242	3,01	5,18
Panamá	49.799	91.579	5,21	4,30
França	28.230	73.801	2,95	3,47
Reino Unido	49.363	73.563	5,16	3,46
Itália	5.257	66.125	0,55	3,11
Antilhas Holandesas	10.988	59.843	1,15	2,81
Total	956.331	2.127.820	91,67	87,36

Fonte: BCB.

Exemplo dessa situação são os IEDs, que apesar de manter os Estados Unidos como o principal detentor desses capitais no Brasil, identifica uma tendência de redução em sua participação relativa, fato que se explica pela significativa ampliação do envio desses aportes por outros países, conforme mostra a Tabela acima.

¹⁵⁹ Cabe destacar, também, que PEI, a partir do governo Jango, assumiu uma postura bem mais profissionalizada de sua diplomacia, algo que não se restringiu ao período parlamentarista, mas se estendeu também durante o seu governo presidencialista que precedeu o golpe de 64.

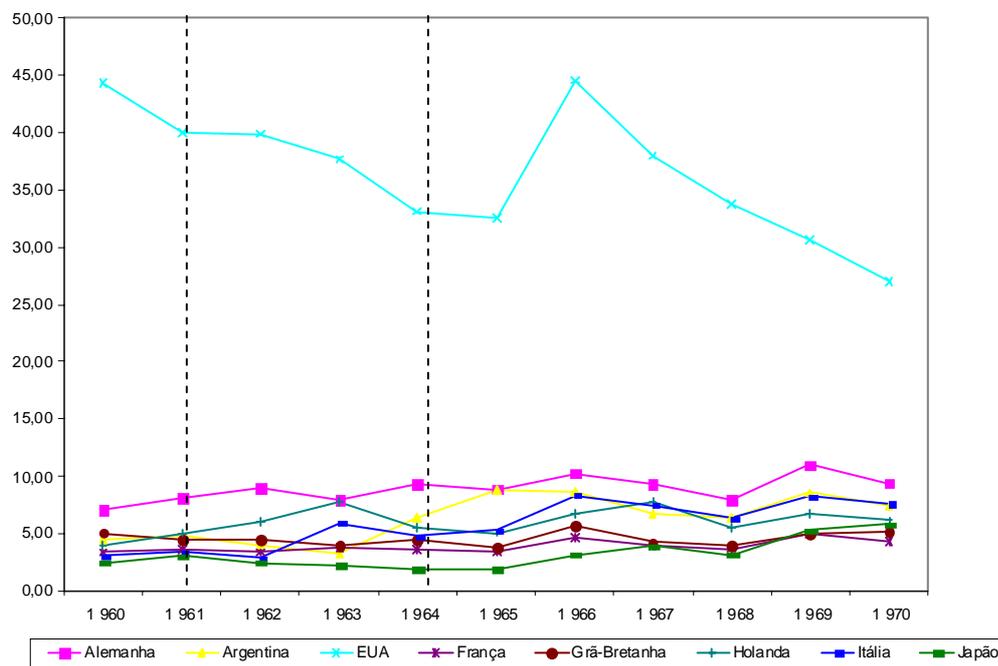


Figura 22 - Exportações brasileiras – 1960 até 1970

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir das Estatísticas do Século XX – IBGE.

Quanto ao intercâmbio comercial, um movimento semelhante se observa no que tange às exportações brasileiras. Porém, destaca-se o maior grau de diversificação no destino dos produtos brasileiros, uma vez que não se observa um crescimento tão significativo da participação relativa dos principais “clientes” brasileiros, o que implica na ampliação das relações comerciais brasileiras com um maior número de países, conforme mostra a figura acima.

3.1.4. O Regime Militar e o Aprofundamento do Modelo Desenvolvimentista

Com o agravamento da instabilidade política que culminou no golpe de 1964, os militares no poder atacaram dois pontos que consideravam centrais na economia brasileira: o recrudescimento do processo inflacionário, que em 1963 registrou um índice de 72,8%, e a retomada do crescimento econômico, que no mesmo ano foi de apenas 0,6%, conforme mostra a Figura abaixo.

Para tanto, um amplo programa de estabilização foi implementado, a partir do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), visando, além de reverter este quadro, implementar

um conjunto de reformas constitucionais que, segundo seus criadores, “atravancavam” o desenvolvimento econômico do Brasil.

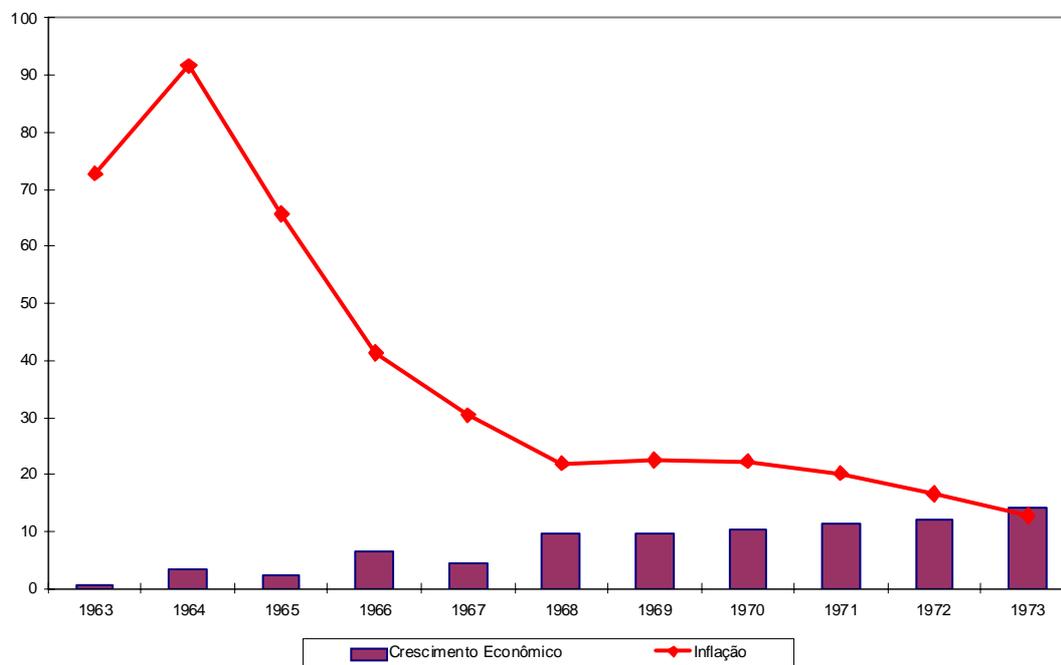


Figura 23 – Crescimento Econômico (var. % do PIB real) e Inflação (IPC-RJ)

Fonte: Abreu (1990)

No que tange às relações internacionais, o novo governo militar tinha como compromisso rever os princípios da PEI. Porém, o padrão então adotado pelo governo Castelo Branco perdurou apenas até 1967, quando uma nova perspectiva de política externa passou a ser norteadada pelos projetos de longo prazo que fizeram parte da política de desenvolvimento brasileira.

O Presidente Castello Branco, bem como o seu Ministro das Relações Exteriores, Vasco Leitão da Cunha, irromperam com os princípios da PEI, por considerá-los inadequados quanto às suas perspectivas de retomada do crescimento econômico.

Neste sentido, buscaram reverter alguns pontos da política até então vigente, que eram: a defesa do nacionalismo incondicional, que por um lado afugentava o capital internacional, e por outro impedia o livre funcionamento dos mercados em função das opções estatistas; a Operação Pan-Americana; e a tentativa de tornar o país autônomo em meio à divisão bipolar do mundo e a preponderância econômica e militar dos Estados Unidos sobre a América Latina.

Alternativamente, a nova política externa passou a ser pautada por três dimensões: *i*) a bipolaridade, que enfatizava o combate à ideologia comunista e as questões geopolíticas, o que trouxe à tona as categorias de ocidentalismo, interdependência, segurança coletiva, a aproximação com os Estados Unidos, e o combate à ideologia comunista; *ii*) a abertura ao capital estrangeiro como elemento do contexto bipolar e do discurso antinacionalista e estatista; *iii*) a contradição que realçava a importância de se manter os princípios universalistas, mesmo a partir de uma opção de alinhamento com os Estados Unidos e com o Ocidente, bem como a defesa por uma nova ordem do capitalismo internacional, apesar da abertura e da garantia aos capitais estrangeiros¹⁶⁰.

Na prática, o novo governo brasileiro buscou demonstrar o efetivo afastamento de qualquer tentativa de maior independência de sua política externa, tanto que as suas primeiras atitudes foram o rompimento das relações diplomáticas com Cuba, e a reafirmação do seu posicionamento exclusivo no contexto bipolar¹⁶¹.

Em retribuição, o governo dos Estados Unidos se comprometeu em ampliar as cooperações no campo econômico e tecnológico. Neste sentido, o governo brasileiro esperava obter significativos recursos via empréstimos e financiamentos, bem com ajuda técnica que auxiliassem os órgãos de planejamento.

Cabe lembrar, que entre as contrapartidas exigidas do Brasil, para que se reativassem tais fluxos de recursos, encontrava-se a recuperação dos principais fundamentos macroeconômicos do país, com vistas a viabilizar um ambiente propício e seguro para os investimentos estrangeiros. Coube, também, ao governo militar rever a lei que regulava a remessa de lucros das empresas multinacionais estrangeiras, suspendendo, assim, quaisquer restrições à circulação de capitais estrangeiros.

Todavia, o governo brasileiro buscou inserir em suas negociações com os Estados Unidos a revisão, por parte destes, de três questões de cunho econômico que eram providenciais para a economia brasileira: *i*) a alteração nos termos de troca entre os dois países, de tal modo que se estabelecesse uma condição compensadora para o comércio exterior brasileiro; *ii*) a possibilidade, às filiais das empresas norte-americanas, de ter acesso aos mercados latino-americanos; *iii*) a abertura do mercado norte-americano aos produtos

¹⁶⁰ Ver Cervo; Bueno (2002).

¹⁶¹ Além disso, o país enviou, em conjunto com os Estados Unidos, forças brasileiras para combater na República Dominicana, bem como defendeu, junto a OEA (Organização dos Estados Americanos), a formação da Força Interamericana de Paz, cuja função era criar um instrumento de segurança no continente contra a subversão comunista.

industrializados, que via de regra eram produzidos pelas empresas multinacionais norte-americanas¹⁶².

Um dos principais resultados que se esperava com essa nova conjuntura só foi registrado em 1966, quando o influxo de capitais externos passou a gerar superávits na conta capital, conforme mostra a Figura abaixo. No entanto, cabe destacar que tais recursos eram compostos, em sua maioria, de financiamentos e empréstimos obtidos por empresas multinacionais estrangeiras estabelecidas no país e por empresas públicas¹⁶³.

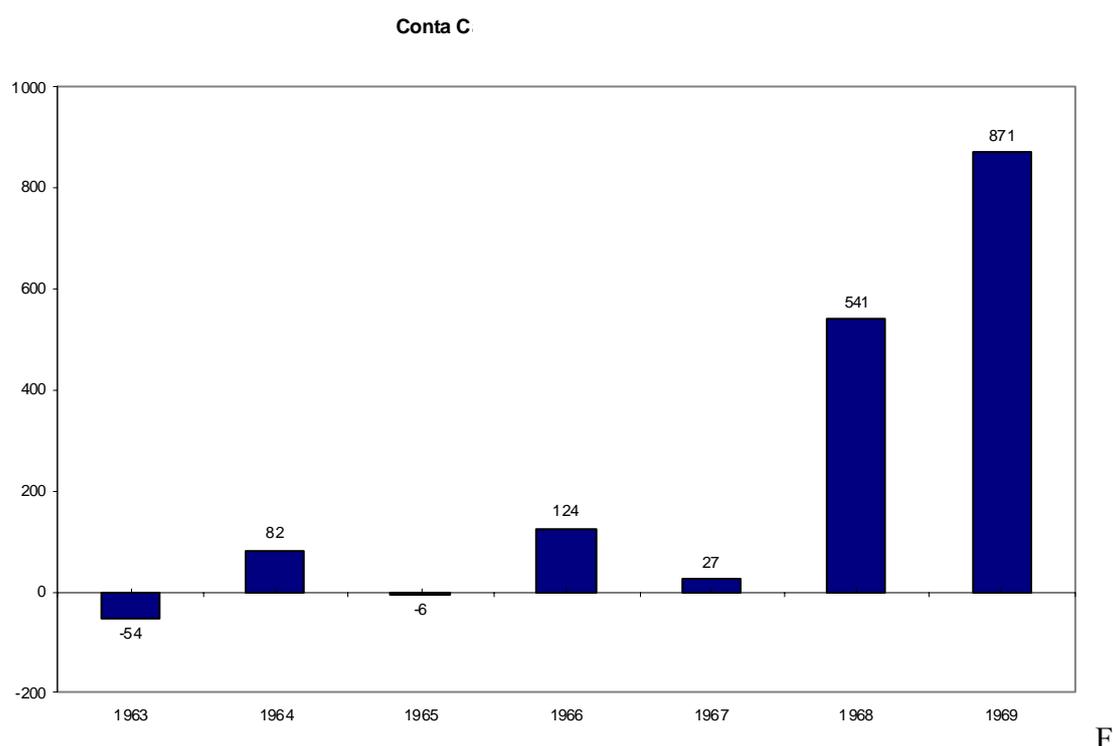


Figura 24 – Conta Capital (Brasil) – em US\$ milhões

Fonte: Abreu (1990)

As “boas relações” com o FMI também foram retomadas, contribuiu, para tanto, a adoção de políticas econômicas ortodoxas a partir do PAEG, e a sustentação política do governo militar nas forças conservadoras. Assim sendo, novos acordos foram firmados com a instituição, bem como mais recursos foram disponibilizados ao país pelo *Exibank*¹⁶⁴.

Apesar dos resultados acima citados, cabe notar que não apenas os Estados Unidos não deram as respostas esperadas pelas autoridades brasileiras em diversas áreas de cooperação, como também o influxo de capitais ficou bem aquém do esperado.

¹⁶² Ver Martins (1975).

¹⁶³ Segundo Resende (1990) 44,2% dos empréstimos e financiamentos eram contratados pelas empresas estrangeiras, 46,4% pelas empresas públicas, e apenas 6,5% pelas empresas privadas.

¹⁶⁴ Segundo Almeida (2004), foram negociados praticamente todos os anos acordos do tipo *stand by* durante o período de 1965 a 1972.

De uma forma geral, este primeiro período do regime militar pode ser caracterizado seguindo a assertiva de Martins (1975), segundo o qual a política externa brasileira:

[...] tem como seu principal fundamento os interesses virtuais da burguesia internacionalizada, na qual se incluem, naturalmente, os grupos nacionais associados aos investimentos estrangeiros ou dependentes, em moldes tradicionais, do setor externo da economia. Simultaneamente, verifica-se, pelo menos no interior do governo, uma estreita correlação entre a defesa da política externa posta em prática e o apoio ao projeto de institucionalização de um modelo político elitista, mas de corte liberal democrático. No campo da doutrina militar, prevaleceram teses defensivas, ligadas ao conceito de segurança coletiva. Finalmente, a ideologia dominante no período foi o chamado liberal imperialismo. (MARTINS, 1975, p. 57)

Em dissonância com parte dos princípios que nortearam as relações externas do governo Castello Branco, inaugura-se uma segunda fase do regime militar, a partir do governo Costa e Silva e, posteriormente, do governo Médici, que abandonam algumas das premissas que orientavam as proposições “liberais” do Marechal Castello Branco, propondo uma nova doutrina que foi denominada Diplomacia da Prosperidade¹⁶⁵.

As novas concepções constantes dessa doutrina abdicavam de conceitos considerados centrais para os prognósticos de o primeiro governo militar, uma vez que estes desconsideravam, como fator determinante de suas perspectivas, a divisão bipolar do mundo como ponto de sustentação política, dado que esta (divisão) se encontrava num período de intensas negociações em prol do entendimento entre os Estados Unidos e a União Soviética; partiam do pressuposto de que o princípio de segurança coletiva subestimava as questões sociais; não davam a devida atenção para os interesses nacionais, que na concepção do novo governo deveria ser o ponto central na condução das decisões externas; e, enfatizavam sobremaneira o ocidentalismo, o que comprometia uma proposição universalista para as relações internacionais do Brasil.

De acordo com Vizontini (1999), esta fase pode ser caracterizada pelo retorno a uma diplomacia com vistas ao "interesse nacional" do desenvolvimento. Embora minimizasse as questões de cunho ideológico, estas eram marcadas pela política interna, que se encarregava de intensificar o embate contra os segmentos opositores, principalmente aqueles atrelados aos movimentos de esquerda, o que consistia numa estratégia de legitimação da própria política interna.

O período também é marcado por diversos confrontos entre o Governo Costa e Silva e o governo norte-americano, o que viabilizou uma margem relativamente autônoma na esfera

¹⁶⁵ Ver Cervo; Bueno (2002).

regional. Porém, dada a intensificação, no âmbito interno, das políticas de repressão aos movimentos de esquerda, tais opções foram aceitas como parte do jogo, garantindo relativa convergência com Washington.

Segundo Vizontini: “Essa aliança com autonomia foi também possível devido ao redimensionamento da estratégia americana pela administração Nixon-Kissinger, que se apoiava em aliados regionais, os quais desempenhavam o papel de ‘potência média’” (1999, p. 148).

Mas a principal mudança nas perspectivas das relações internacionais se dá com a adoção de uma proposição de interação entre o interno e o externo, que abandona a forma de inserção adotada por Castello Branco, e recupera o projeto nacionalista, num contexto em que se busca retomar as questões do subdesenvolvimento para nortear a atuação externa brasileira.

Neste sentido, em conformidade com Cervo ; Bueno, parte-se do pressuposto de que essa concepção de economia política das relações internacionais:

[...] sacrificou os conceitos de interdependência, porque congelava o poder mundial, e de segurança coletiva, porque desvinculava a segurança da soberania e das condições materiais. A segurança converteu-se em variável dependente, não mais do elemento ideológico bipolar nem da “cobertura” das potências ocidentais, mas da economia nacional, forte e autônoma [...] A diplomacia foi concebida e mantida como instrumento do expansionismo brasileiro. [...] abrindo-se [...] ao universo, cotejando as reivindicações dos povos atrasados, sentando à mesa das potências avançadas, lutando para cooptar os foros internacionais aos esforços do desenvolvimento, denunciando seus fracassos sem perder a esperança, engajando, enfim, um plano gigantesco de cooperação internacional, mediante o qual captava recursos, ciência e tecnologia do Norte e aguardava seu processamento para repassá-los ao Sul (2002, p. 384).

Segundo Lafer (2001), essa guinada é a própria expressão dos ideais constantes do nacionalismo de fins, mas que possui um componente adicional por ser influenciado, no campo interno, pelo militarismo, cujo lema baseou-se na possibilidade da autonomia de uma potência emergente.

Este período também é marcado pelas condições econômicas internas, cuja atuação do governo foi voltada para sustentar uma política econômica baseada na adoção de medidas expansionistas tanto em termos monetários, com o controle e a redução das taxas de juros, quanto fiscais, com o aumento dos gastos públicos.

Também foram criadas inúmeras empresas estatais federais e estaduais¹⁶⁶, sendo que, para tanto, utilizou-se de forma expressiva não apenas os recursos públicos, mas também os

¹⁶⁶ Segundo Corrêa do Lago (1990) foram criadas, entre 1968 e 1974, 231 empresas públicas, das quais cerca de 75% delas na área de serviços, 18% na indústria de transformação e 5% no segmento de mineração.

empréstimos e financiamentos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, num período em que o mercado financeiro internacional registrava intensa expansão de sua liquidez¹⁶⁷.

No setor externo registram-se alterações significativas tanto para comércio exterior quanto para a dívida externa e o fluxo de investimento estrangeiro direto. Tais eventos são justificados pelas políticas econômicas adotadas e pela segurança aos capitais propiciada pelo regime militar. Todavia, também se destacam alguns eventos externos que contribuíram para o período do Milagre Econômico Brasileiro, tais como o elevado crescimento econômico mundial; a melhoria dos termos de troca dos produtos brasileiros; e, como já fora dito anteriormente, o aumento da liquidez internacional.

Historicamente, o período inaugura mais uma nova etapa da dinâmica econômica brasileira, cujo principal resultado é o elevado crescimento econômico¹⁶⁸, o qual cabe lembrar, não repercute sobre a elevação do bem estar da sociedade brasileira, muito pelo contrário, é neste momento que o país passa a registrar um apreciável crescimento da desigualdade de renda¹⁶⁹.

No que tange às imbricações entre as relações interna e externa específicas do governo Costa e Silva, que levaram a tais resultados, estas podem ser sintetizadas, mais uma vez seguindo as proposições de Martins (1975), segundo as quais a política externa brasileira tem:

[...] como seu principal fundamento os interesses virtuais da burguesia nacional, não no sentido de que os próprios membros dessa classe pressionassem o governo em favor da adoção daquela política, mas no sentido de que um influente setor dos círculos governamentais decidiu auto-erigir-se em porta voz e promotor dos interesses imputáveis à burguesia local não associada a grupos externos. Simultaneamente, verifica-se, pelo menos no interior do governo, uma estreita correlação entre a defesa da política exterior posta em prática e o apoio ao projeto de institucionalização de um modelo político mobilizador, mas de corte autocrático-paternalista. No campo da doutrina militar, continuaram a prevalecer as teses defensivas, mas agora ligadas ao conceito de segurança nacional. Finalmente, a ideologia dominante no período foi um nacional-populismo de tipo novo, distinto das versões anteriores, como o janguismo ou o janismo, quando menos pelo fato de não se apoiar no funcionamento normal das instituições democráticas (MARTINS, 1975, p. 57-58).

¹⁶⁷ Credita-se a esta opção política, uma parcela significativa do crescimento da dívida externa brasileira entre os anos de 1967 e 1973. Segundo Corrêa do Lago (1990), entre os anos de 1967 e 1973, a dívida externa bruta registrou uma taxa de crescimento médio anual de 19,3%.

¹⁶⁸ A taxa de crescimento médio anual entre os anos de 1968 e 1973 foi de 9,58%. (Cálculo elaborado pelo autor, a partir dos dados do IBGE. Disponível em www.ibge.gov.br. É bem verdade, que tais objetivos não compunham os objetivos imediatos dessas políticas, estes estavam associados à “teoria do crescimento do bolo”. Ademais, Entretanto, boa parte da performance do milagre econômico também é atribuída à capacidade ociosa da indústria, fruto da recessão causada pelo PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo).

¹⁶⁹ O Índice de Gini aumentou de 0,497 em 1960 para 0,622 em 1973, ver Corrêa do Lago (1990).

Já o governo Médici intensifica a compreensão da importância da diplomacia baseada no interesse nacional, a partir do lançamento do projeto "Brasil Grande Potência". Seu principal feito foi o lançamento do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), que abrangeu não apenas os investimentos nas atividades industriais ligadas aos setores siderúrgico, petroquímico, de transporte e de energia elétrica, mas também o Programa de Integração Nacional (PIN)¹⁷⁰.

Toma conta do país – apesar de todas as distensões internas causadas pela violência da ditadura e pela política salarial que afetava substancialmente as classes mais baixas – um clima de grande euforia, em função manutenção de elevadas taxas de crescimento econômico do período que ficou conhecido pela expressão "milagre brasileiro".

Em termos de relações externas, a atuação do governo Médici buscou enfatizar o bilateralismo, inclusive com países do terceiro mundo, de tal modo que tais opções estavam contidas num conjunto de estratégias que visavam elevar ao máximo os possíveis ganhos da inserção internacional do país.

Segundo Souto (2003), a inserção internacional do Brasil no período Médici é marcada pela tentativa de um relacionamento não subordinado aos Estados Unidos, num contexto em que se buscava não apenas rejeitar a interdependência, com também abdicar de uma posição “terceiro-mundista reivindicatória”. Ademais, a autora enfatiza que o país assumia uma posição tipicamente intermediária, dando início às bases da estratégia de inserção que passará a adotar nos anos seguintes, que ficou conhecida por pragmatismo responsável.

Em função disso, se buscou, entre outras coisas, intensificar as relações econômicas com a Europa, com o Japão e com a América Latina. Além desses objetivos, foram prospectados novos projetos de cooperação com países do Terceiro Mundo, além da ampliação das relações do país com a África Subsaariana e com o Oriente Médio.

Entre os principais resultados das estratégias do governo Médici, se destacam a diversificação do intercâmbio comercial brasileiro¹⁷¹, fato que contribuiu para a redução da participação relativa das exportações brasileira para os Estados Unidos, de 33,17% em 1964 para 21,85% em 1974. Em contrapartida, o Japão tornou-se um importante parceiro comercial do Brasil, passando a responder por cerca de 7% das exportações totais do país em 1974,

¹⁷⁰ O PIN deu início a um planejamento rodoviário que tinha como objetivo integrar todo o território nacional.

¹⁷¹ A diversificação se dá tanto no destino das exportações quanto nos itens comercializados, os quais passaram a contar com uma ampliação da participação de produtos industrializados e de serviços.

expressando um significativo crescimento, uma vez que em 1964 o intercâmbio com o país asiático era de apenas 1,95% do total de mercadorias exportadas¹⁷².

Em suma, considera-se que as relações internacionais do governo Médici, bem como sua atuação por meio da política externa tiveram:

[...] como seu principal fundamento os interesses virtuais da burguesia estatal, a qual inclui as burocracias que se encontram à frente dos principais órgãos e empresas do Estado. Simultaneamente, verifica-se, pelo menos no interior do governo, uma estreita correlação entre a defesa da política exterior posta em prática e o apoio ao projeto de institucionalização do modelo político vigente, de corte autoritário. No campo da doutrina militar, prevaleceram teses contra-atacantes, ligadas ao conceito de poder nacional. Finalmente, a ideologia dominante no período foi o nacional-autoritarismo. (MARTINS, 1975, p. 58)

Como se sabe, este período de grande euforia econômica, tanto interna quanto externa, sofreu consideráveis transformações em função dos dois eventos centrais para contexto internacional: o colapso do sistema de *Bretton Woods* e o Primeiro Choque do Petróleo.

Os primeiros anos da década de 70 reverteram o ciclo de prosperidade econômica mundial que, sobretudo a partir da segunda metade da década, aponta para o esgotamento de um ciclo de crescimento que se sustentou no sistema de *Bretton Woods*. Tais resultados adversos foram registrados pelas principais potenciais desenvolvidas, fato que se justifica, principalmente, pela contração no intercâmbio internacional, bem como pelo processo inflacionário que passa a ser disseminado mundialmente, conforme mostra a Tabela abaixo.

Tabela 14 – Indicadores Selecionados da Economia Mundial – (% a.a.).

Indicadores	1950-1960	1960-1970	1970-1980
PIB Total	4,2	5,3	3,6
Exportações Mundiais	6,5	8,3	5,2
Índice de Preços ¹	2,5	2,7	7,9

Fonte: Carneiro (2002)

O outro evento, o Primeiro Choque do Petróleo, em novembro de 1973, trouxe para o Brasil – e para países não desenvolvidos - diversos problemas de ordem econômica, que comprometeram a manutenção e o dinamismo econômico do Milagre Econômico.

A deterioração dos termos de trocas dos produtos brasileiros, em função do aumento do preço do petróleo, foi uma das principais conseqüências dessa crise, junto à elevação das taxas de juros internacionais.

¹⁷² Cálculos elaborados pelo autor a partir das Estatísticas do Século XX (IBGE).

Apesar disso, o recém empossado Presidente Geisel contrariou as expectativas gerais de inflexão da política econômica expansionista que até então vigia, e refutou a adoção de um plano de ajuste, optando pela manutenção de uma política que desse continuidade ao ciclo de crescimento econômico iniciado no final dos anos 60. A esta opção creditam-se, como conseqüências, o recrudescimento do processo inflacionário e a explosão da dívida externa brasileira.

A opção do Governo Geisel contrária a uma política contracionista se explicava, entre outras coisas, pela sua aversão a qualquer comparação com os governos anteriores, de tal modo que avaliava ser inaceitável governar sob reduzidas taxas de crescimento econômico. Ademais, também contribuiu para sua decisão o ambiente político adverso, que se agravou em função dos resultados das eleições em novembro de 1974, quando o governo sofreu uma importante derrota nas urnas.

Em meio a todas essas questões, a resposta política do General Geisel foi o lançamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que chamava a atenção para o imperativo de se ampliar as indústrias de bens de produção, almejando, dessa forma, alcançar uma infraestrutura econômica necessária ao progresso do País, alçando-o à posição de uma potência mundial emergente.

O II PND ambicionava manter as elevadas taxas de crescimento, além de corrigir os desequilíbrios estruturais da indústria brasileira e do setor externo, que são considerados “[...] típicos de uma situação de subdesenvolvimento, ainda presentes na economia brasileira apesar de quase meio século de crescimento industrial contínuo” (CARNEIRO, 2002, p. 60).

Estruturalmente o II PND tinha como principais objetivos: a inversão da matriz industrial brasileira a partir da ampliação da indústria pesada, com destaque para o setor de bens de capital; a desconcentração regional; a maior ênfase à empresa nacional privada; e, a melhoria das condições distributivas da renda (FURTADO, 1983).

Uma parte das metas de mudanças na estrutura industrial prevista no II PND foi alcançada¹⁷³. Mas os problemas macroeconômicos e sociais dele decorrentes representaram uma pesada herança para as décadas seguintes, com destaque para o endividamento externo¹⁷⁴.

Ademais, o II PND não conseguiu atender à necessidade de superação da divisão internacional do trabalho nos setores mais intensivos em tecnologia, fato que não só elevou o

¹⁷³ Segundo Hermann (2005), esse resultado pode ser exemplificado pela pauta de exportações brasileira que permitiu o aumento do peso relativo dos bens manufaturados de 23% em 1973 para 56% em 1984.

¹⁷⁴ A dívida externa registrada total passou de US\$12,6 bilhões em 1973 para US\$91,1 bilhões em 1984. Ver www.bcb.gov.br.

hiato de necessidades no campo do financiamento, mas também distanciou o país da difusão tecnológica vigente nos países centrais. Além disso, a expansão do setor de bens de capital foi baseada na excessiva diversificação, que o conduziu a reduzidas escalas de produção e baixa especialização.

Disso tudo, o que cabe ressaltar é a importância do financiamento externo para o crescimento acelerado ocorrido após o ano de 1968, que se efetivou a partir do aprofundamento da política de inserção internacional do Brasil num período de ampla liquidez internacional, e permitiu o influxo maciço de capital estrangeiro por meio da entrada de empresas multinacionais¹⁷⁵, que em conjunto com as empresas estatais tornaram-se as principais protagonistas do processo de crescimento do país.

Considera-se que os desígnios do II PND eram audazes, além do que, o Brasil não detinha as condições necessárias para financiar os volumosos recursos necessários à implementação dos projetos elaborados pelo Governo.

Segundo Cervo ; Bueno, é em meio a esse contexto que o governo Geisel redefine as bases da política externa brasileira, enfatizando a importância de sua relação com o a implantação do II PND, de tal modo que:

[...] a diplomacia, convertendo-se em instrumento mais ágil, buscou a cooperação, a expansão do comércio exterior, o suprimento de matérias-primas e de insumos, o acesso a tecnologias avançadas, com a finalidade de dar suporte a grandioso plano interno de auto-suficiência em insumos básicos e bens de capital (2002, p. 385).

Para tanto, considera-se que a condução da política internacional brasileira sofreu uma inflexão em relação ao que vigorara até então, dando início a uma política externa que estava calcada no que se denominou “Pragmatismo Responsável”.

A partir de então, o Brasil alternava distintos graus de abertura de suas relações econômicas internacionais, sempre visando acolher interesses específicos das opções políticas do governo Geisel, de tal modo que a entrada de capitais estrangeiros, bem como o volume de importações estavam sempre vinculados à importância que tais fluxos tinham sobre o projeto de desenvolvimento em vigência.

Também com relação a sua forma de inserção internacional, cabe nota a atuação do governo Geisel quanto aos organismos multilaterais, que tidos como ineficientes para viabilizar o desenvolvimento dos países de terceiro mundo, levou a diplomacia brasileira a buscar alternativas com vistas a alcançar melhores resultados para as relações econômicas

¹⁷⁵ A última subseção fará uma breve avaliação desses recursos.

internacionais desse grupo de países, sempre atendendo a máxima de contribuir para os seus objetivos desenvolvimentistas. Exemplo disso foi a proposta brasileira, ainda em 1973, do Acordo Geral, o qual propunha firmar entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento novas regras para o comércio internacional, que substituíssem aquelas que vigiam no GATT.

Segundo Cervo ; Bueno (2002), tal proposta baseava-se no princípio de uma doutrina nacional de segurança econômica coletiva. No entanto, os resultados obtidos com tais proposições são considerados irrelevantes, uma vez que os países desenvolvidos responderam às “acusações” de protecionismo com a elaboração de novos mecanismos que lhes permitiam manter as condições vigentes no comércio internacional¹⁷⁶.

Em meio ao contexto acima, o Brasil amplia a sua insatisfação na relação com os Estados Unidos, questionando, entre outras coisas, que o já elevado déficit da balança comercial com este país tenderia a se ampliar em função das novas regras de protecionismo que seriam adotadas pelo governo norte-americano, contribuindo ainda mais para os resultados adversos das contas externas brasileiras. De fato, as previsões do governo brasileiro se efetivaram, tanto que o país chegou a registrar, no ano de 1975, um déficit comercial de US\$ 2 bilhões com os Estados Unidos¹⁷⁷.

Soma-se aos fatos acima, ainda, a interrupção em 1974, por parte dos Estados Unidos, do fornecimento do urânio necessário à geração de energia nuclear na usina de Angra, fato que ampliou a dependência brasileira de energia.

Esses eventos são considerados centrais para justificar as ações do governo brasileiro de intensificar as relações diplomáticas com os países fornecedores de petróleo da América Latina e do Oriente Médio, além do Acordo Nuclear com a Alemanha em 1975.

Em termos de relações internacionais, cabe lembrar, ainda, que o governo Geisel chamou para o Brasil a responsabilidade de tornar-se um “catalisador” do processo de integração entre os países da América Latina, sem deixar de lado a sua atuação internacional.

O posicionamento do governo Geisel baseava-se no pressuposto de que ordem internacional vigente era um verdadeiro obstáculo para as aspirações de desenvolvimento constantes do II PND, em função disso, passou a recorrer de forma mais enfática à atuação

¹⁷⁶ Neste interim, cabe lembrar a nova lei norte-americana de comércio exterior de 1974 que criou uma série de restrições às importações de produtos oriundos de países em desenvolvimento.

¹⁷⁷ O saldo comercial com os EUA pulou de US\$242,05 milhões em 1970 para US\$2.049,21 milhões em 1975. Ver Estatísticas do Século XX – IBGE. Disponível em www.ibge.gov.br/seculoxx/economia.

diplomática, a partir da proposição do “Pragmatismo Responsável”, segundo o qual os interesses dos países não desenvolvidos deveriam ser representados¹⁷⁸.

Outra importante questão a ser considerada é levantada por Fonseca Jr. (1998), para quem as proposições na política externa do governo Geisel expressam a descontinuidade das políticas adotadas pelos demais governos militares, e a retomada de alguns dos princípios da Política Externa Independente (PEI), com destaque para a importância do processo de internalização da segurança nacional¹⁷⁹.

Segundo Cervo; Bueno (2003) os Estados Unidos estavam insatisfeitos com o posicionamento do Brasil frente ao sistema internacional. Os norte-americanos não viam com bom grado os vários atritos comerciais, bem como alguns eventos políticos que iam de encontro à sua atuação na Guerra Fria. Dentre eles destacam-se: a não assinatura do Tratado de Não-Proliferação de Armas Atômicas; o apoio do país a alguns regimes de esquerda na África; o estabelecimento das relações com a China; e, a classificação do sionismo como racismo.

Em meio a este cenário, o governo Geisel buscou intensificar as relações com a Europa, processo que já havia sido iniciado no governo Costa e Silva, fechando diversos acordos bilaterais com a Alemanha, com a Grã-Bretanha, com a França e com a Itália.

Com o Japão buscou-se, também, ampliar as relações econômicas a partir da formação de uma Comissão Mista que levou à intensificação do intercâmbio comercial entre os dois países, além de acordos de cooperação técnica, que viabilizaram a captação de recursos, equipamentos e tecnologias.

Já a relação Sul-Sul foi conduzida por meio de estratégias que eram norteadas pelos objetivos de desenvolvimento nacional e calcada no pragmatismo da política externa. As relações, que foram iniciadas ainda no governo Costa e Silva, resultaram de diversos acordos bilaterais, e da descrença da eficácia dos organismos multilaterais regionais. Estes acordos viabilizaram a ampliação das relações de comércio entre o Brasil e os países da região, bem

¹⁷⁸ Apesar dessas aspirações, Souto Maior considera que: “Nada indica, porém, que tal aproximação com as demais nações pobres tenha sido considerada como um objetivo em si. Ao que tudo faz crer, ela teria sido antes a tática considerada eficaz para a consecução de uma meta julgada importante para o interesse nacional – a modificação da ordem econômica mundial. Tal interpretação parece corroborada pelo fato do governo Geisel sempre ter-se furtado a aderir ao Movimento Não-Alinhado (MNA), ao qual pertencia a grande maioria dos países em desenvolvimento” (1996, p. 340).

¹⁷⁹ Segundo Cervo; Bueno (2002, p. 405-406), quatro eventos corroboram tal opção: *i*) a política de exportação de material bélico; *ii*) o acordo nuclear com a Alemanha em 1975; *iii*) a denúncia, em 1977, do Acordo Militar com os Estados Unidos de 1952, além de outros, que na prática representava o fim de uma aliança que perdurava desde a Segunda Guerra Mundial, o que permitiria ao Brasil livrar-se da dependência armamentista tida como obsoleta e maléfica ao desenvolvimento tecnológico nacional; *iv*) o desenvolvimento de um programa nuclear paralelo, que envolvia todas as instâncias das Forças Armadas.

como desencadearam diversos projetos de cooperação, com destaque para o acordo firmado com o Paraguai que resultou na construção da Usina de Itaipu.

Os resultados mais concretos talvez tenham sido políticos, apesar do acréscimo das relações de comércio na região. Isto porque, grande parte dos esforços foi destinada a desmistificar a imagem negativa do Brasil, que ora era considerada uma potência hegemônica, ora um país que estava a serviço dos Estados Unidos¹⁸⁰.

De uma forma geral, a política brasileira para a América Latina, entre 1967 e 1979, foi conduzida em três dimensões: a ação nos órgãos multilaterais regionais para promover a cooperação dos Estados Unidos ao desenvolvimento regional; as iniciativas de integração multilateral e bilateral intrazonal; e, o escalonamento da América Latina na estratégia de inserção mundial.

Como já fora dito, a relação com a África também fazia parte da estratégia de inserção internacional do Brasil. Neste sentido, ressaltaram-se aqueles que eram considerados os princípios basilares da política brasileira, que eram: a repulsa ao colonialismo e ao racismo; a defesa dos princípios de soberania e autodeterminação dos Estados; e, o universalismo.

Foi a partir de então que o Brasil passou a apoiar a independência das colônias portuguesas. Um dos principais resultados das relações entre as partes foi a significativa ampliação do intercâmbio comercial, cujas exportações nacionais saltaram de US\$ 90,4 milhões em 1972 para US\$ 1,96 bilhão em 1981, enquanto que as importações foram de US\$ 152,9 milhões para US\$ 1,98 bilhão no mesmo período¹⁸¹.

No que se refere ao Oriente Próximo, o destaque a ser feito foi a posição brasileira de apoio aos palestinos, baseado, mais uma vez, no princípio de autodeterminação dos povos e na soberania; a condenação do sionismo como forma de racismo; e, a solução dos problemas palestinos com a divisão do território.

Por fim, cabe destacar o estabelecimento das relações diplomáticas com a China comunista, que objetivou ampliar as relações de trocas, e representou um importante marco de uma parceria econômica com este país.

Segundo Souto Maior:

Ao terminar o governo Geisel o Brasil havia preenchido quase todos os vazios deixados pela diplomacia dos governos anteriores e ajustados a intensidade de seu relacionamento com outros países em consonância com as circunstâncias contemporâneas (1996, p. 357).

¹⁸⁰ Ver Cervo ; Bueno (2003)

¹⁸¹ *Op. Cit.*

Neste sentido, pode-se afirmar que o posicionamento do governo brasileiro foi utilizado para intensificar a implementação do projeto desenvolvimentista, fazendo com que as questões de cunho puramente ideológico não fossem reproduzidas nas relações econômicas.

Ademais, os objetivos imbricados nas políticas interna e externa, que se sustentavam em metas de desenvolvimento e no pragmatismo responsável, eram expressos a partir de um posicionamento frente ao sistema internacional de uma nação que se via como uma potência emergente.

Todavia, como já fora apontado, um dos principais resultados dessa nova fase de inserção internacional do país, necessária à manutenção dos projetos desenvolvimentistas, é considerado adverso. Após o primeiro choque do petróleo, não tendo uma alternativa interna de financiamentos de longo prazo necessários à manutenção das elevadas taxas de crescimento econômico, o país intensificou a utilização de recursos externos, o que implicou na significativa expansão da dívida externa brasileira, que na década seguinte culminaria numa das piores crises econômicas já vividas pelo país¹⁸².

Segundo Carneiro (2002), além do aumento da liquidez internacional, outra importante questão deve ser levada em consideração quando se busca entender este momento da história. O autor se refere aos aspectos domésticos, que ao almejar a manutenção de elevadas taxas de crescimento econômico encontravam um entrave interno, que era a “atrofia do sistema financeiro nacional”, que inviabilizava a disponibilização de empréstimos e financiamentos de longo prazo, fazendo que não restasse outra alternativa se não recorrer aos recursos externos, conforme mostra a figura abaixo.

¹⁸² Segundo Moffitt (1984), este período se caracteriza pela crescente importância dos países de Terceiro Mundo na evolução da atividade bancária mundial durante os anos 60 e 70.

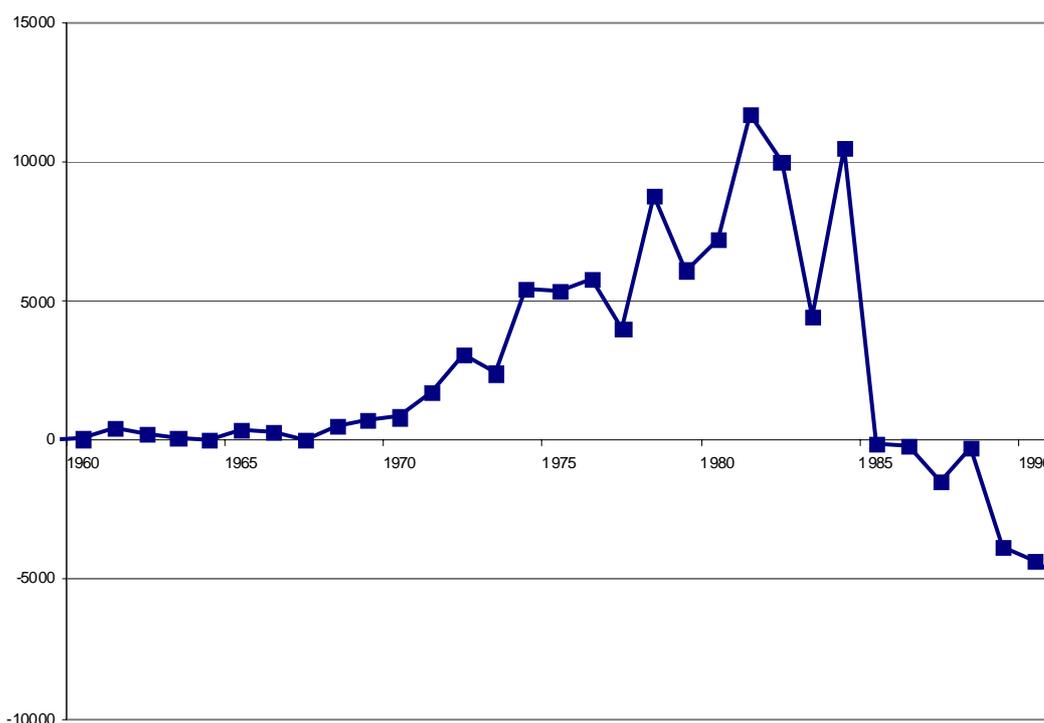


Figura 25 - Empréstimos e financiamentos Externos - Longo Prazo e Curto Prazo (em US\$ milhões)

Fonte: Séries temporais do BCB

Cabe ressaltar que esse quadro foi propício para a convergência dos objetivos de uma parte da elite econômica do país, que de um lado se beneficiava dos recursos utilizados na expansão das atividades industriais, e do outro expressava uma tendência de interesses entre o capital financeiro internacional e o doméstico¹⁸³.

Por fim, o governo Geisel também pode ser avaliado de acordo com as proposições de Almeida, segundo as quais este período intensifica a diplomacia do secundário, que foi propiciada pelo aprofundamento das perspectivas desenvolvimentistas. Em anuência com o autor, considera-se que:

Essa fase corresponde igualmente ao período que alguns designam como de ascensão, afirmação e auge do pensamento cepalino ou terceiro-mundista em nossa diplomacia econômica, correspondendo, internamente, a uma política econômica e industrial protecionista (dita substitutiva), de caráter propriamente nacional. (2004, p. 315)

¹⁸³ Além da escassez de recursos internos, Carneiro (2002) chama a atenção para o fato de que tais operações de crédito envolvendo os bancos internacionais também possibilitavam ao setor financeiro nacional níveis elevados de lucro, uma vez que ao eximi-lo de qualquer responsabilidade de arcar com os recursos de longo prazo, o liberava para atuar em segmentos que lhes proporcionassem menores riscos e maiores ganhos, num contexto em que essas opções eram consubstanciadas não apenas pelas relações internacionais, mas também pela política econômica em vigência.

A transição do governo Geisel para o governo Figueiredo é marcada pela intensificação dos problemas externos, que acabam afetando frontalmente os objetivos da nova administração, sobretudo quanto à manutenção do ritmo de crescimento econômico.

Os problemas políticos no Irã, que afetaram a oferta de petróleo mundial, contribuíram para o agravamento da recessão mundial, dando início ao segundo choque do petróleo, o que levou a uma intensa queda nas relações de troca, cuja tendência de declínio já havia se estabelecido desde 1978, em função da falta de solidez dos preços dos bens primários exportados pelo país.

Soma-se a este fato, a crise financeira, que a partir do início dos anos 80 já apontava para os primeiros sinais de escassez do sistema financeiro internacional, comprometendo a disponibilização de novos financiamentos externos para os países do terceiro mundo¹⁸⁴.

Esta condição infausta comprometeu a capacidade de importação do Brasil, principalmente de petróleo e de insumos necessários para a implantação de mais um plano nacional de desenvolvimento. Ademais, o país assistiu a uma estimável elevação da dívida externa¹⁸⁵, cujo serviço passou a absorver cerca de dois terços do montante exportado, conforme mostra a figura abaixo, num momento em que o Brasil tentava ensaiar os primeiros passos para o seu processo de abertura política.

¹⁸⁴ Cabe lembrar que foi neste período, também, que as taxas juros flutuantes foram significativamente elevadas, em função, principalmente, da política dos Estados Unidos.

¹⁸⁵ A maior parte da dívida externa brasileira fora contraída a taxas de juros flexíveis, que em decorrência dos problemas nos países do terceiro mundo e da política monetária do *Federal Reserve* fez com que estas registrassem um intenso crescimento.

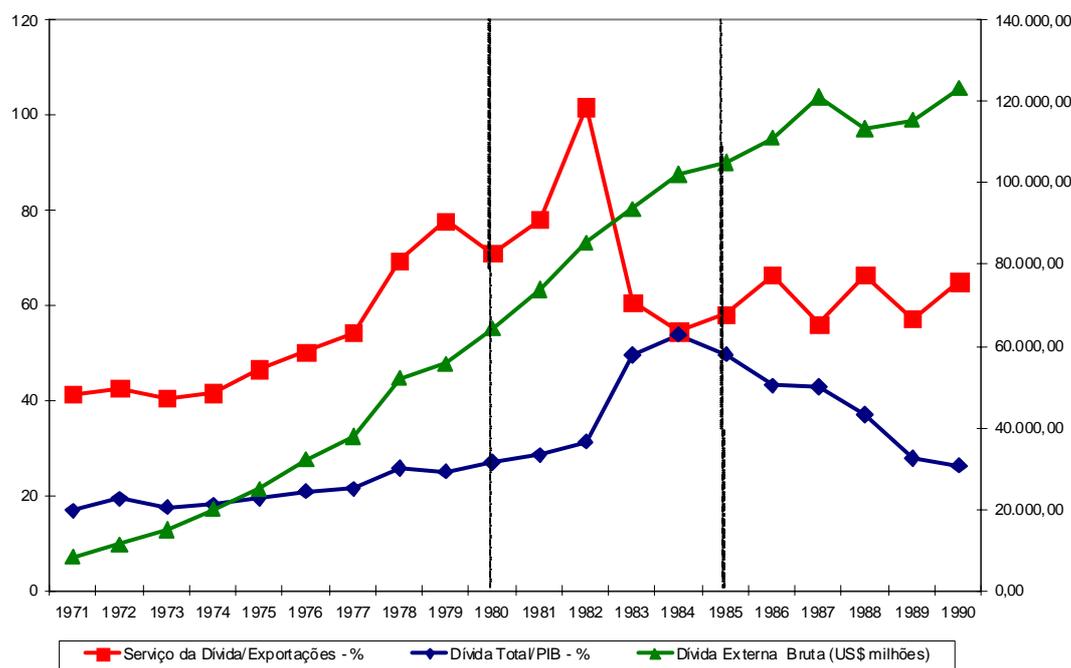


Figura 26 – Dívida Externa Brasileira, 1971-1990

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do BCB

Apesar desses problemas, o então Ministro da Fazenda Delfin Neto tentou manter, no ano de 1979, uma política econômica expansionista, que de certa forma contribuiu para que a comunidade financeira internacional aumentasse sua desconfiança quanto à capacidade de solvência do país, o que a levou a não renovar os empréstimos e tampouco disponibilizar novos, enquanto o país não ajustasse suas contas externas¹⁸⁶.

Dá-se início a um dos momentos mais críticos da economia brasileira, que marca o fim de um ciclo de quinze anos de crescimento econômico, e início de um período que ficou conhecido como a “década perdida”, que posteriormente se associa ao esgotamento do modelo substituidor de importações. O ápice da crise brasileira foi entre os anos de 1981 e 1983, quando a taxa média de crescimento econômico foi de -1,6% ao ano, conforme mostra a figura abaixo.

¹⁸⁶ O Brasil acumulou, no ano de 1982, um déficit no Balanço de Pagamentos de US\$8,83 bilhões.

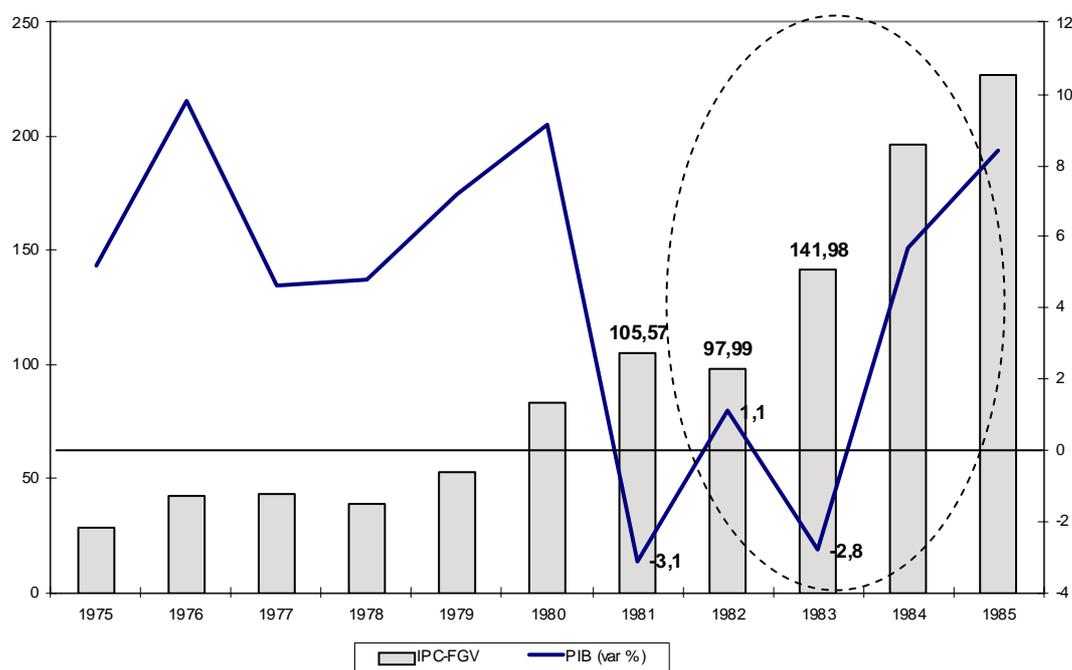


Figura 27 - Inflação e Crescimento Econômico nos Anos 70 e 80 no Brasil.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do IPEADATA.

Pode-se afirmar que de 1979 a 1984 as diretrizes da política econômica brasileira passaram a ser determinadas pela disponibilidade de financiamentos externos. Num momento em que o ambiente político interno era tido, por parte dos seus condutores, como impróprio para o país recorrer aos recursos do FMI, motivo pelo qual o governo relutou em recorrer às operações de regularização do organismo.

Mas, o agravamento nos resultados das contas externas fez com que o Brasil desse início, em setembro de 1982, às negociações com o FMI¹⁸⁷, encetando um longo período de relações com o organismo. Porém, a proximidade das eleições de 1982 fez com que o governo adiasse a solicitação formal dos recursos de regularização para o final de novembro do mesmo ano, apesar de já atuar a partir de uma política contracionista condizente com parte do programa de ajustamento posteriormente proposto pelo Fundo.

Em janeiro de 1983, o governo brasileiro submeteu a primeira carta de intenções ao FMI, e nos dois anos seguintes outras sete foram acordadas. A essas barganhas credita-se a tentativa de adaptar o receituário ortodoxo da instituição às condições de uma economia em desenvolvimento, que se caracterizava pelo elevado grau de indexação; e, pelo peso do setor

¹⁸⁷ Segundo o governo à época, recorrer ao FMI tornou-se inevitável uma vez que a escassez de reservas do país comprometeu sua capacidade de obter acesso aos mercados de curto prazo.

público, que respondia por quase metade dos investimentos realizados na economia, além de ser responsável pela intermediação de boa parte dos investimentos privados¹⁸⁸.

Em meio a este contexto, que contou inclusive com ajustes cambiais visando melhorar os resultados da balança comercial, um problema que já rondava a economia brasileira recrudescer e torna-se crônico ao longo de décadas: o processo inflacionário.

De acordo com Carneiro (2002), uma das principais explicações da inflação neste período encontra-se no elevado grau de concentração em diversos setores da economia nacional, que em decorrência da redução das importações, encontrou uma ampla possibilidade de reajustar suas margens de lucro, apesar do ambiente recessivo.

Ademais, o país passou a assistir a debilidade do seu mercado interno com o esgotamento do PSI, ao mesmo tempo em que a sua integração internacional era deficiente e a incapacidade das empresas nacionais de desenvolver tecnologia era cada vez maior.

A recessão, o recrudescimento do processo inflacionário e a desorganização do setor público impactaram negativamente sobre os determinantes sociais da competitividade, sobretudo no que tange a educação e a qualificação da mão-de-obra, bem como sobre o padrão de vida da maioria da população¹⁸⁹.

Em meio a toda essa turbulência interna, parte-se do pressuposto de que a inserção internacional do país, que se baseava nos princípios da política exterior voltados para o projeto desenvolvimentista, “inaugura” uma nova fase marcada por crises e contradições. Neste sentido, considera-se que:

O Brasil, como a maioria dos países em desenvolvimento, passou a sofrer os efeitos do sistema internacional, ao tempo em que sua capacidade de influir sobre ele reduziu-se, porque não mais encontrava o caminho das reações adequadas e das alternativas criadoras. Tornou-se passivo, qual um indócil submisso, e quase consumiu uma herança, sem fazê-la frutificar. [...] Além disso, [...] as posições brasileiras, quanto aos princípios, objetivos e teses levados a público e sustentados nos foros internacionais, caracterizaram-se por uma queda em densidade de autoconfiança e uma elevação em retórica reivindicatória terceiro-mundista. Não se tratava, entretanto, de um recuo aos tempos de Costa e Silva, porque a inserção brasileira no sistema internacional havia ampliado o leque de alternativas. (CERVO ; BUENO, 2003, p. 427-428)

O endividamento externo passou a representar o principal gargalo da economia brasileira à época, fazendo com que o governo centralizasse os seus esforços nas negociações envolvendo o FMI e os credores internacionais, de tal modo que este passou a ditar boa parte das relações externas brasileiras.

¹⁸⁸ Ver Modiano (1990).

¹⁸⁹ Ver Ferraz ; Kupfer ; Haguenaer (1997).

Tal evento marca uma nova forma atuação, em termos de política externa, que se torna recorrente no país, em que se subestima o papel do Ministério das Relações Exteriores em determinadas questões de ordem econômica, trazendo à tona os atores que passam a atuar de maneira efetiva sobre esses assuntos, geralmente ligados aos ministérios econômicos.

A partir de então, o governo brasileiro optou por impedir a Chancelaria brasileira de atuar sobre as questões que envolviam as negociações com a comunidade financeira internacional, expressando uma escolha que não era condizente com os tirocínios da política externa brasileira acumulados desde era Vargas¹⁹⁰.

O ajustamento externo da economia brasileira foi exitoso em seus propósitos de reequilibrar as contas externas. Porém, tal opção foi baseada numa brutal recessão que perdurou entre 1981 e 1983, e que obviamente implicou em elevadíssimos custos sociais.

Essas condições adversas, somadas aos limites do modelo desenvolvimentista impactaram sobre política externa brasileira, justamente enquanto a diplomacia brasileira buscava basear-se num princípio universalista, com o claro objetivo de se apoiar no multilateralismo como meio de buscar superar a crise.

Essa perspectiva contava com a manutenção dos propósitos desenvolvimentistas, mas a partir de fontes alternativas de relações estrangeiras. Foi a partir de então que se buscou manter a política de aproximação com a América Latina, Ásia, Oriente Médio e África, bem como foram mantidos os contatos com alguns países do bloco socialista. É neste sentido que se pode afirmar que o governo Figueiredo buscou manter e, até mesmo, aprofundar a política externa do General Geisel¹⁹¹.

Todavia, este período também é marcado pela falta de consenso no debate envolvendo a PEB, sobretudo porque muitos críticos da política em curso defendiam idéias opostas ao universalismo vigente¹⁹².

Contribui, para tanto, o próprio ambiente interno de abertura política, uma vez que os debates dentro Itamaraty apontavam para a necessidade de uma maior autonomia da instituição em relação às ingerências governamentais.

¹⁹⁰ Cervo ; Bueno (2002) destacam que havia uma posição discordante por parte do Itamaraty, que enfatizava a posição política no trato dos problemas envolvendo o endividamento externo, semelhantes àquelas presentes nas negociações da Alemanha, no entre Guerras, e da Europa Ocidental e Oriental após a Segunda Guerra Mundial. Havia uma perspectiva, por parte da diplomacia brasileira, de que recorrer a expedientes semelhantes seria bem mais benéfico para o Brasil, e impediria de se adotar políticas as econômicas ortodoxas impostas pelo FMI. Para tanto, recorrer-se-ia às negociações que envolviam um determinado poder de barganha dentro do contexto nortesul.

¹⁹¹ Ver Cervo ; Bueno (2002).

¹⁹² Vizentini (1998).

Portanto, as condições econômicas internas e externas adversas colapsavam as contas externas e paralisavam os novos investimentos e a própria atividade produtiva, e os rumos da política interna, que implicava na redistribuição de poderes na sociedade, contribuíram para que fossem afloradas as posições contrárias às políticas oficiais até então vigentes. O que na prática explicitou a não existência de um consenso na condução da PEB, que não estava restrito à oposição, mas também no arco de alianças que compunham o governo militar.

Esse debate permitiu aflorar diversos projetos envolvendo as opções de inserção internacional do Brasil, no qual se destacaram (nos setores do Itamaraty) aqueles que defendiam a necessidade de o Brasil posicionar-se como uma liderança junto às negociações envolvendo as relações norte-sul, a partir de uma posição reivindicatória terceiro-mundista.

Neste sentido, o discurso disseminado baseou-se na ênfase às injustiças do sistema internacional, controlado pelos interesses dos países centrais, que impossibilitava os países não desenvolvidos de levar à frente os seus projetos de desenvolvimento, de tal modo que seria necessária a criação de novas instâncias que abrissem novas possibilidades nas relações norte-sul.

Assim sendo, o Ministro das Relações Exteriores Ramiro Saraiva Guerreiro apostava numa posição dentro do sistema que refletisse a sua própria condição (de uma grande nação, mas em desenvolvimento), de tal modo que a aproximação com o grupo de países do terceiro mundo não implicariam no distanciamento com os países do primeiro mundo. Esta posição, própria de uma política universalista, permitiria a ampliação não apenas os horizontes de relações diplomáticas, mas também de novos parceiros comerciais¹⁹³.

As principais críticas à condução da PEB nesses moldes foram a de que o universalismo apoiava-se numa condição terceiro-mundista, que calcada em aspectos ideológicos contribuiria, em termos concretos, muito pouco para o desenvolvimento nacional. Entre os principais críticos encontrava-se o ministeriável, à época, Roberto Campos. Porém, a escolha do presidente Figueiredo evidenciava a manutenção de fortes componentes ideológicos, a partir da manutenção de uma linha universalista, de tal modo que o nome de Campos foi preterido por ser um dos principais críticos a essa linha de condução da PEB¹⁹⁴.

Por fim, cabe enfatizar que a PEB, neste período, foi marcada pela suas dimensões multilateral, bilateral e regional, que marcaram o modelo de inserção internacional do

¹⁹³ *Op. Cit.*

¹⁹⁴ Segundo Campos, “[...] a política externa terceiro-mundista precisava de uma 'chacoalhada’” (1994, p. 1013)

Brasil¹⁹⁵, as quais foram estabelecidas a partir da década de 70. As posturas multilaterais e bilaterais foram recorrentes no governo Geisel, enquanto que o regionalismo se fortaleceu no governo Figueiredo.

O final do regime militar carregou uma série de problemas econômicos, foi marcado por um ambiente de grande instabilidade política, apesar do processo de abertura em curso, e se deu em meio às mudanças que estariam por vir no sistema internacional que impactaram significativamente sobre a forma de inserção internacional do Brasil.

3.2. O Esgotamento do PSI e a Opção pelo Modelo de Desenvolvimento Baseado na Globalização

Um novo contexto fez emergir, no âmbito do sistema internacional, um grupo de potências médias e recém-industrializadas, do qual o Brasil faz parte. Esses países optaram por uma forma de inserção na qual as posturas de relativo antagonismo foram abandonadas, e foram substituídas por práticas que eram condizentes às condições vigentes, que como fora discutido, passaram a ser determinadas pela globalização.

Neste sentido, o governo José Sarney marca um novo período das relações externas brasileiras, em que se dá início ao processo de abertura comercial, apesar da PEB do governo Sarney manter boa parte dos princípios vigentes no período anterior.

A Nova República representa uma fase intermediária, em termos de política externa, entre momentos bem definidos da história nacional, que se expressam pela política externa do regime militar e a implementação da política neoliberal do governo Collor, conforme será avaliado na próxima subseção.

3.2.1. O Governo Sarney: o Ensaio da Abertura Econômica

O ano de 1985 marca o fim do Regime Militar e a presidência civil de José Sarney, em meio a um contexto político interno conturbado. Como se sabe, no campo econômico foram vários os planos de estabilização implementados, com destaque para o Plano Cruzado em 1986, dando início a um período que intercalou políticas abruptas de controle dos preços com políticas de cunho ortodoxo.

¹⁹⁵ Segundo Sennes (2003), esse modelo teve como norte as seguintes condições: a posição, assumida pelo país, de uma potência intermediária; o alinhamento com o Terceiro Mundo; uma atuação ativa nos organismos multilaterais; a busca pela diversificação nas relações com os países desenvolvidos, principalmente o Japão e a Europa; a busca pela expansão da influência do país sobre a América do Sul; e o aprofundamento das relações políticas e econômicas com outros países classificados como potências médias.

Buscou-se, entre março de 1985 e fevereiro de 1986, recorrer a políticas graduais de combate à inflação. Entretanto, após essa fase inicial o governo optou por um plano alternativo, tendo em vista que o problema da inflação não cedera, o que inclusive contribuía para ampliar o quadro instabilidade política, em função do questionamento da legitimidade do processo que levou José Sarney à Presidência.

Baseando-se numa reforma monetária que lançou o Cruzado como nova moeda brasileira, concomitantemente a uma política de congelamento de preços e salários, o novo plano proporcionou um aumento da demanda agregada da economia por meio da elevação da renda real dos trabalhadores, fator que combinado com outras medidas levou o país a esgotar suas reservas internacionais acumuladas ao longo do governo anterior.

Em geral, pode-se afirmar que o período pós-ditadura foi conturbado tanto no campo da política interna quanto da política externa, e os seus resultados em termos econômicos foram desastrosos em diversos aspectos.

O crescimento médio da economia brasileira, que chegara a quase 7,5% no ano do Plano Cruzado, foi de apenas 2,21% (entre os anos de 1987-89), ao mesmo tempo em que as taxas de investimento da economia despencavam, a inflação disparava, e setor público brasileiro experimentava graves e crescentes dificuldades com o aumento do endividamento nos três níveis de governo.

O lado financeiro da economia brasileira ainda refletia o completo descontrole econômico vivido pelo país, causado pela explosão do processo inflacionário, e pelas dificuldades junto ao sistema financeiro internacional, em função da decretação unilateral da moratória unilateral, que levou o país a suspender o pagamento de juros dos empréstimos (de médio e longo prazos) aos credores privados externos em fevereiro de 1987.

Tabela 15 – Crescimento econômico, Inflação, Taxa de Investimento e Déficit público

Período	PIB - var. real anual	Inflação - INPC	Capital fixo - formação bruta - var. real anual	Déficit Operacional
1985	7,85	239,06	8,76	4,7
1986	7,49	59,2	22,59	3,6
1987	3,53	394,6	-1,36	5,7
1988	-0,06	993,28	-4,93	4,8
1989	3,16	1.863,56	1,2	6,9

Fonte: IPEADATA

Já no campo das relações comerciais externas, considera-se que o final do governo Sarney (1988-1989) representou uma primeira fase do processo abertura, que se intensificou a partir de 1990. Apesar de essa abertura ter sido relativamente acanhada, em comparação às mudanças registradas no período seguinte, ela foi um indicativo de uma importante mudança no rumo das relações comerciais do país.

Contribuiu, para tanto, a redução das tarifas nominais, bem como uma série de medidas que diminuíram as barreiras não-tarifárias. Essas medidas compuseram a reforma tarifária de maio de 1988, que pode ser considerada o início da reversão das políticas de restrições às importações vigentes desde o início dos anos 80.

Tabela 16 - Tarifa Nominal de Importação Brasileira 1985/1989 (%)

Ano	1985	1986	1987	1988	1989
Média	51,3	51	41	35,5	32,2
Moda	30	30	40	40	40
Desv. Padrão	26	26,3	17,6	20,8	19,6

Fonte: Fonte: Moreira ; Correia (1997)

Outra importante evidência desse processo de abertura foi a redução do intervalo das alíquotas de importação. Antes da reforma esse intervalo era de 0 (zero) a 105%, a partir de 1988 passou a ser de 0 (zero) a 85%¹⁹⁶.

Os resultados de tais medidas não foram tão sentidos, uma vez que no final da década de 80 o Brasil registrou a menor taxa de abertura da década, conforme mostra a figura abaixo, muito em função das condições adversas que economia brasileira passava neste momento, pois beirava à hiperinflação.

Apesar dos resultados apontarem para uma retração da taxa de abertura, sua avaliação individualizada mostra o aumento das importações, depois de seis anos de relativa estagnação. Vale ressaltar que esses resultados, principalmente em 1989, foram ocasionados tanto pelo aumento do valor importado como do quantum.

¹⁹⁶ Ver Moreira ; Correa (1997).

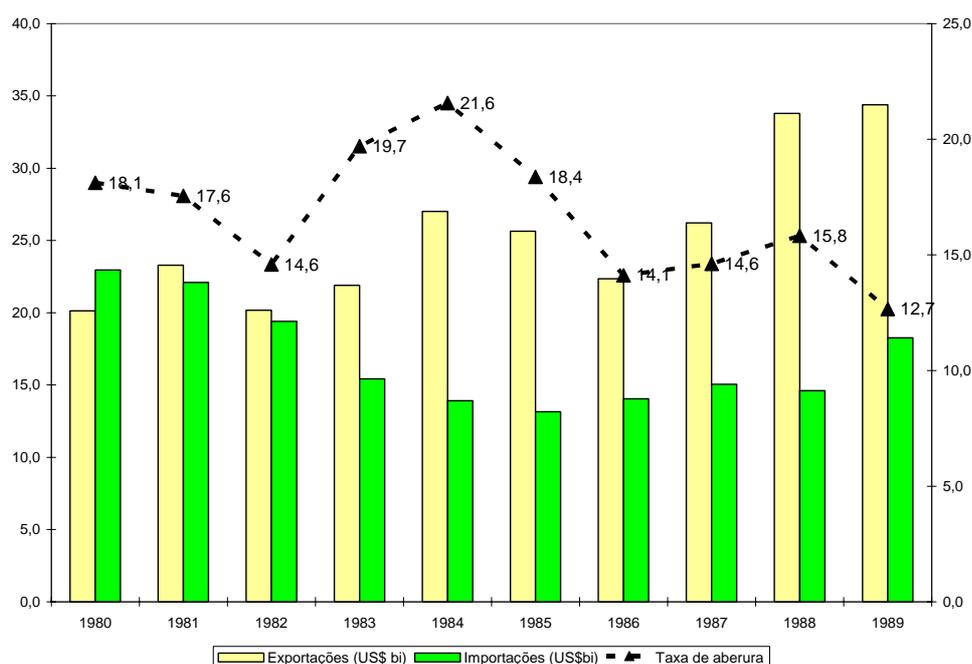


Figura 28 – Exportações, Importações e Taxa de Abertura – anos 80

Fonte: IPEADATA

A tabela abaixo mostra que os principais itens que contribuíram para o crescimento das importações foram os bens de consumo não duráveis, que aumentaram em 2,5 vezes a sua participação no montante importado, e os bens intermediários, cujo crescimento na participação relativa foi de cerca de 40%.

Vale ressaltar, ainda, que as quatro categorias de importados, descritas na tabela abaixo, também aumentaram significativamente sua participação na pauta nacional, que para a primeira metade da década correspondia à metade do volume total importado, e passou para quase três quartos na segunda metade do período.

Vale notar, também, que os bens de capital não apresentaram uma taxa de crescimento tão significativa, apenas 23,5%, comparado aos demais itens, algo que refletia a própria atividade econômica e a baixa taxa de investimento, que entre os anos de 1985 e 1989 registrou um crescimento real de apenas 5,25% ao ano em média¹⁹⁷.

Tabela 17 – Importações de Bens de Consumo Duráveis, de Bens de Consumo Não Duráveis, de Bens Intermediários e de Bens de Capital – período 1980-84 e 1985-89 (part.% do total importado)

Período	B. Cons. Dur.	B. Cons. Não duráveis	Bens Interm.	Bens de Capital	Somatória
Média 80-84	0,40	2,45	38,19	9,40	50,44
Média 85-89	0,88	6,08	53,89	11,61	72,46

¹⁹⁷ Ver a tabela 15.

Fonte: IPEADATA

Quanto aos movimentos financeiros, os investimentos estrangeiros em carteira apresentaram, ao longo de toda a década de 80, não apenas uma acentuada retração como também registraram um saldo negativo crônico. Mesmo com a pequena retomada dos fluxos em 1987, esses não foram suficientes para superar as saídas de capital ao longo dos últimos anos da década de 80.

Tais resultados impactaram sobre a Conta financeira do Balanço de Pagamentos, que em 1988 apresentou um resultado deficitário de US\$2.101 milhões, e uma leve recuperação em 1989, ao registrar um superávit de US\$632 milhões¹⁹⁸, o que refletiu, em partes, as renegociações envolvendo a retomada do pagamento com as despesas da dívida após a decretação da moratória, cuja avaliação será ainda nesta subseção.

Já os fluxos de IED oscilaram bastante ao longo dos anos 80, retraindo ainda mais a pequena participação do Brasil no fluxo mundial, fato que mais uma vez estava associado à crise da dívida, à retração do nível de atividade econômica, às incertezas associadas aos diversos planos de estabilização adotados ao longo da década, e à instabilidade do quadro político interno.

A figura abaixo mostra que a primeira metade da década de 80 foi marcada por uma intensa queda das entradas líquidas de IED, que foram intensificadas pela elevação dos reinvestimentos. Esse resultado denuncia um influxo ainda menor de divisas, fato que também contribuiu para comprometer ainda mais as contas externas brasileiras.

Já entre os anos de 1986 e 1989 os fluxos crescem, mas a intensificação das condições econômicas adversas fez com que em 1989 o país registrasse uma queda de 55% na entrada desses capitais, conforme mostra a figura abaixo.

¹⁹⁸ Dados disponíveis no Balanço de Pagamentos. Ver séries temporais no www.bcb.gov.br.

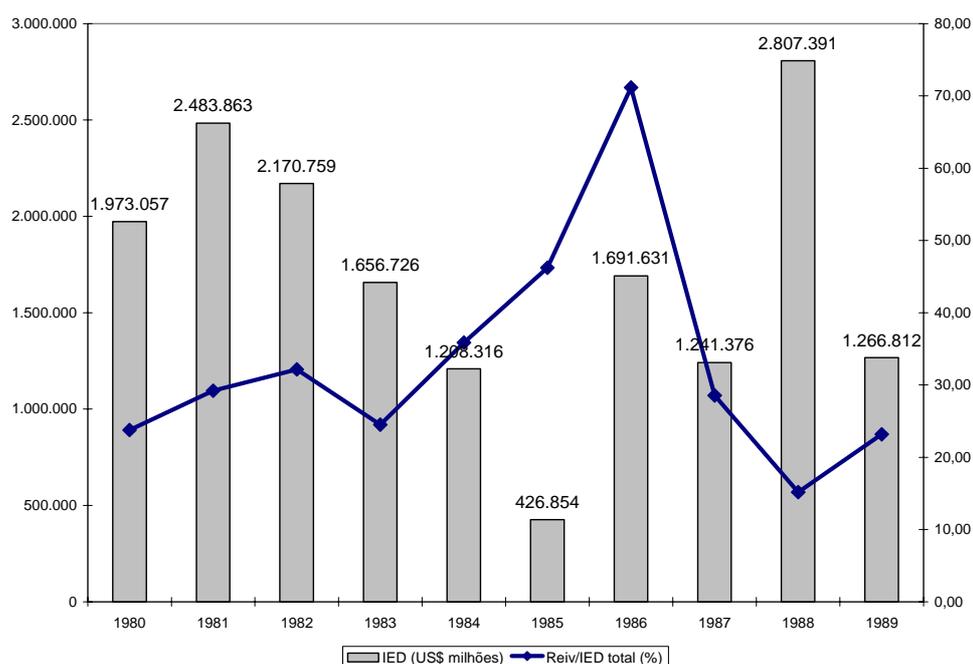


Figura 29 – IED (em US\$ milhões) e Proporção Reinvestimentos de IED e Fluxo de IED (em %) – 1980/1989

Fonte: BCB

Notadamente, esses resultados refletiam, além do desgoverno econômico, a decisão brasileira de decretar moratória em 1987. Pode-se afirmar que tal medida, do ponto de vista das relações internacionais do Brasil, foi considerada drástica por parte da comunidade financeira internacional e, sobretudo, pelo FMI, mas a verdade é que as reais condições econômicas do país tornavam impraticável a manutenção dos referidos pagamentos, uma vez que a dívida chegara a um patamar elevadíssimo, ao mesmo tempo em que as suas reservas internacionais despencaram.

No ano da moratória, 1987, a dívida externa total chegou a US\$121 bilhões, enquanto que as reservas internacionais caíram para apenas US\$7,5 bilhões, tornando inevitável a decisão unilateral do Brasil.

Cabe lembrar que ao mesmo tempo o governo brasileiro tentou, sem sucesso, propor uma renegociação baseada na securitização da dívida aos moldes do que seria feito a partir de 1990 com o Plano *Brady*¹⁹⁹, mas como a credibilidade externa brasileira era praticamente nula, o então Secretário do Tesouro norte-americano James Baker não aceitou a proposta.

¹⁹⁹ Brady foi o sucessor de Baker no Tesouro norte-americano. Essa fase conturbada do Brasil com a comunidade financeira internacional perdurou até 1990, quando foi iniciada uma nova etapa inaugurada pelo então Ministro da Fazenda do governo Collor Marcílio Marques Moreira, e consubstanciada pelo Ministro Fernando Henrique Cardoso que designou o economista Pedro Malan como negociador da dívida externa brasileira, buscando recuperar a respeitabilidade política brasileira no exterior.

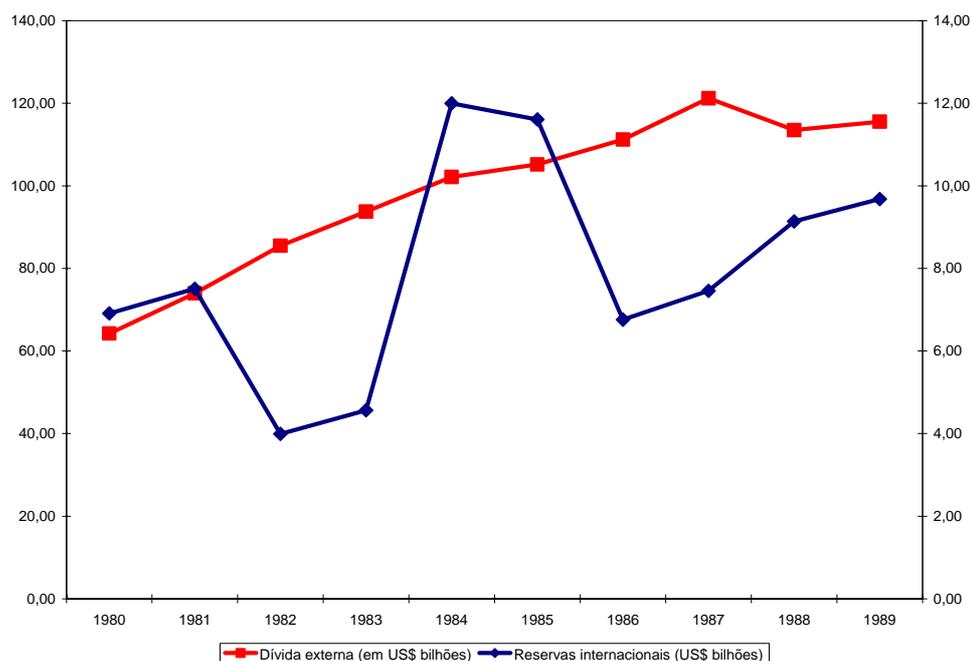


Figura 30 – Dívida externa total e Reservas internacionais do Brasil - em US\$ bilhões

Fonte: IPEADATA

Internamente, parte da sociedade via a moratória não a partir dos seus objetivos oficiais de reverter a perda de reservas cambiais e dar início a uma nova rodada de negociações junto aos credores internacionais, mas como sendo uma jogada política para reconquistar o apoio popular que estava comprometido em função do insucesso do Plano Cruzado.

O impasse envolvendo o Brasil e a comunidade financeira e, principalmente, o FMI só começou a ser revertido em 1990, já sob o governo Collor, sob a gestão do ministro da Fazenda Marcílio Marques Moreira, e depois pela equipe econômica do Ministro Fernando Henrique Cardoso no governo Itamar Franco.

Todavia, vale lembrar que ainda sob o governo Sarney o Ministro Mailson da Nóbrega assinou uma carta de intenções junto ao FMI, em junho de 1988, com o objetivo de fechar um novo acordo *stand-by* e dar início às renegociações com o Clube de Paris. Como resultado, o País só conseguiu sacar algo em torno de um terço do valor esperado, em função da turbulência política e econômica que acometia o Brasil no final da década de 80²⁰⁰.

Portanto, as relações externas do país encontravam-se num momento bastante delicado, ao mesmo tempo em que insucesso do Plano Cruzado levou à aceleração do

²⁰⁰ Ver Almeida (2004).

processo inflacionário²⁰¹, e novos planos econômicos foram anunciados (Bresser e Verão), os quais, como se sabe, não foram eficientes para debelar o crônico problema que acometia a economia brasileira.

Outra importante consideração refere-se ao endividamento público, que dá início a uma curva ascendente, sobretudo porque as fontes externas se escassearam, contribuindo para compor a herança econômica que seria deixada para os anos vindouros.

No campo da política externa, uma das principais críticas à herança deixada pelo governo Sarney foi a reafirmação da minimização do papel da diplomacia sobre as questões de cunho econômico, sobretudo no que tange às negociações junto aos credores internacionais.

Mais uma vez, essa posição do governo Sarney contribuiu para enterrar uma tradição oriunda da era Vargas, contrapondo-se à disposição da diplomacia nacional de recorrer ao poder de barganha que geralmente orientava sua atuação nas relações Norte-Sul, o que para os defensores dessa tese evitaria a adoção das soluções recessivas prescritas pelo FMI e pela comunidade financeira internacional. Ao longo deste capítulo esta questão será retomada, até porque essa prática se tornou recorrente nos governos seguintes.

Nas relações com os Estados Unidos, estes foram efetivos em sua atuação política visando impor uma ampla liberalização comercial para Brasil no mercado de informática, cujo setor era um dos mais protegidos por uma política de reserva de mercado.

Os norte-americanos também já atuavam sobre os pilares estatais da economia brasileira, com destaque para a necessidade de privatizar as empresas públicas, bem como eliminar os incentivos às exportações, e abrir sua conta de capitais. Ao mesmo tempo, o Brasil defendia o fim do protecionismo nas atividades econômicas norte-americanas ineficientes, além da tentar obter apoio nos acordos envolvendo o comércio de *commodities*.

Vale destacar, também, o aprofundamento das relações com a China, que seguindo as orientações que haviam sido estabelecidas no regime militar, deu início ao crescimento das relações comerciais entre os dois países, bem como originou acordos de cooperação que, inclusive, levaram à construção de um satélite em conjunto; à criação de uma empresa binacional para a promoção do comércio; à assinatura de acordos na área de tecnologia espacial e de informática²⁰².

²⁰¹ Segundo Carneiro (2002), a aceleração da inflação levou à financeirização dos preços, ou seja, à utilização das taxas de juros de curtíssimo prazo – *overnight* -, como critério para reajuste de preços.

²⁰² Ver Cervo ; Bueno (2002).

Porém, um dos principais atos do Governo Sarney, foi a assinatura do tratado celebrado em 1985, entre o governo brasileiro e argentino, que ficou conhecido como a Declaração do Iguaçu, dando início à proposta efetiva de integração econômica e política do Cone Sul, o que foi a base para o tratado de Assunção, em 1991, que estabeleceu o MERCOSUL²⁰³.

No sentido de estreitar as relações, a Argentina, em fevereiro de 1986, declara a intenção de uma "associação preferencial" com o Brasil, que em seguida foi retribuída por um gesto do governo brasileiro, dando origem a um acordo mais efetivo, que visava, segundo ambos os lados, promover o desenvolvimento econômico e a integração internacional dos dois países.

Em 1988, os dois governos assinam o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, o qual previa a constituição, no prazo máximo de dez anos, de uma zona econômica comum, a partir da eliminação de qualquer obstáculo tarifário e não-tarifário ao comércio de bens e serviços, que culminaria num processo de liberalização integral. A partir de então, deu-se início ao processo de aproximação entre os dois principais países da América do Sul, dando prosseguimento ao Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), firmado em 1986.

Como foi dito anteriormente, o Período Sarney é considerado um marco na matriz da PEB, pois se encontra em dois momentos ímpares da história nacional, em que predominou uma atuação voltada para o desenvolvimento a partir de projetos nacionais durante o regime militar, na qual o modelo de desenvolvimento baseou-se na indústria substitutiva; e, uma atuação externa consoante com o movimento de globalização (governo Collor), na qual predominaram algumas opções de inserção aos moldes das prescrições do Consenso de Washington.

Em geral, considera-se que a política externa do período Sarney possuía fortes traços de continuidade em relação àquela que era conduzida pelos militares, num contexto em que o problema do endividamento externo tornou-se um dos principais campos de atuação externa, e exprimiam uma das principais dificuldades nas relações norte-sul, sobretudo a partir da ofensiva norte-americana no cenário mundial e regional²⁰⁴.

Ao mesmo tempo, o mundo passava por profundas transformações, com o fim do bloco socialista soviético, e as relações internacionais do Brasil, em meio a esse contexto,

²⁰³ Cabe lembrar, que as negociações envolvendo o MERCOSUL estavam baseadas no tratado de estabelecimento da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), nos anos 60, e da Associação Latino-Americana de Integração nos anos 80. Ver www.mercosur.int.

²⁰⁴ Ver Pereira (2003).

exprimiam um comportamento de forte pressão, por parte dos Estados Unidos, além das dificuldades internas.

Em suma, em termos de relações internacionais o período Sarney pode ser caracterizado por atuar no campo financeiro, de modo a tornar as relações com o sistema financeiro bastante conturbadas; quanto às questões comerciais, a Nova República marcou o início do processo de abertura comercial, ainda que incipiente se comparado aos períodos posteriores; e, no campo do regionalismo aproximou-se da Argentina, gestando o bloco econômico que originaria o MERCOSUL .

Internamente, os problemas econômicos se avolumaram com o total descontrole do processo inflacionário, fazendo com que o debate político nacional, que pautou as eleições em 1989, elegeesse este tema como central na campanha dos candidatos à presidente.

3.2.2. O Governo Collor e a Intensificação da Abertura

Todos esses problemas marcaram os debates da primeira eleição presidencial depois de quase 30 anos, enfatizando a necessidade de reorganização da economia brasileira, bem como a reavaliação do seu modo de inserção internacional.

Com um discurso calcado na moralidade (o caçador de marajás) e na modernidade, o candidato do recém formado Partido da Reconstrução Nacional, Fernando Collor de Melo, acampou boa parte das proposições constantes do Consenso de Washington. Em dezembro de 1989 Collor vence o segundo turno das eleições presidenciais amparado por uma aliança que compreendia as agremiações mais conservadoras à época, o Partido da Frente Liberal, o Partido Democrático Social e o Partido Trabalhista do Brasil.

Apesar de curto, o governo de Collor de Mello deu início a uma fase de profundas transformações do Brasil, em função tanto de decisões políticas internas quanto de sua atuação no campo das relações internacionais.

Neste sentido, os primeiros anos da década de 90 foram marcados não só pelo início de um amplo processo de abertura comercial, mas também por mais algumas tentativas desastrosas de combater o processo inflacionário (Planos Collor I e II), e por mais um período de forte instabilidade política que culminou no *impeachment* do presidente em dezembro de 1992.

O grande mote campanha do candidato Fernando Collor era, além de debelar a inflação, “enterrar” as idéias do nacional-desenvolvimentismo, a partir de um programa de

reformas econômicas modernizantes que eram orientadas pela liberalização comercial e pelo processo de privatização.

Uma vez eleito, Collor buscou, a partir desse arco de alianças políticas, disseminar os princípios “modernizantes” por meio de uma série de reformas condizentes com a efetiva adesão do país à globalização subordinada.

Entretanto, o insucesso do plano de estabilização, a instabilidade política que levaria ao *impeachment*, entre outros fatores, adiou por mais um tempo a efetiva entrada do Brasil aos preceitos liberalizantes próprios da globalização, para o qual seria necessária a edificação, no interior da sociedade brasileira, de um bloco de poder coeso que atendesse aos requisitos de confiabilidade necessários para a efetiva inserção do país a este processo²⁰⁵.

Obviamente, que também se fazia necessário que o recém empossado presidente apresentasse para os atores internacionais a sua capacidade de quebrar as aversões de parte da sociedade de aceder aos princípios constantes do Consenso de Washington, de tal modo que a política externa brasileira buscou atuar sobre as relações com as instituições financeiras internacionais, bem como com alguns governos dos países desenvolvidos, no sentido de reverter à desconfiança que pairava sobre o Brasil.

Neste sentido, considera-se que as reformas propostas por Collor representaram uma ruptura com o modelo de desenvolvimento vigente há décadas, que se caracterizava por uma significativa participação do Estado na economia, sobretudo como provedor em diversas áreas de atividade, bem como pela elevada restrição às importações.

Entre os grandes desafios internos, debelar a inflação - cujas taxas mensais já eram superiores a 80% ao mês - e retomar o crescimento econômico - após uma década que ficou conhecida por “década perdida” - eram os principais objetivos do primeiro governo eleito após a ditadura.

No entanto, os planos implementados pelo governo Collor não apenas foram incapazes de debelar o processo inflacionário, mas também representaram um verdadeiro fiasco por se apoiar em medidas irresponsáveis, sobretudo quando do seqüestro das aplicações financeiras. Tais medidas representaram um dos principais fatos que afetaram a credibilidade do novo governo, bem como contribuíram para que o país entrasse num período de intensa recessão econômica, conforme mostra a figura abaixo.

A equipe econômica do governo Collor se baseou, para nortear suas decisões de política econômica, no diagnóstico de que o Estado brasileiro passava por uma condição

²⁰⁵ Essa condição corresponde, de acordo com o que foi abordado no capítulo anterior, às categorias de globalização subordinada e de construção do consentimento.

extremamente frágil do ponto de vista financeiro, de tal modo que propôs a desindexação de parte da economia, e a desoneração temporária sobre a moeda indexada que fora disseminada para manter as condições necessárias para a rolagem da dívida pública, mas que também contribuíam para realimentar o processo inflacionário²⁰⁶.

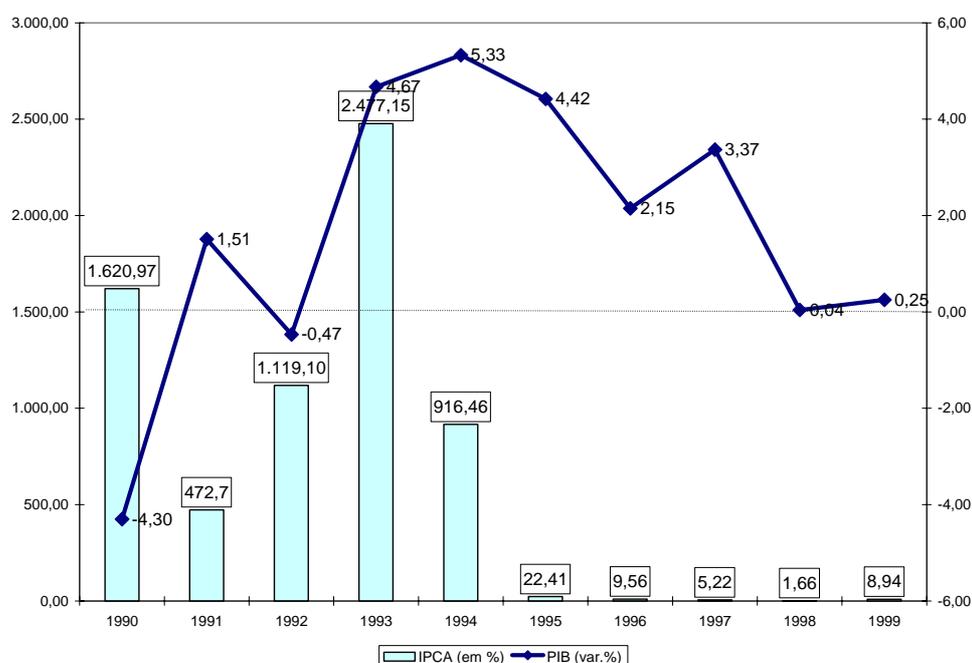


Figura 31 – Inflação (IPCA) e Crescimento Econômico (var. % do PIB)

Fonte: IPEADATA e IBGE

Conforme mostra a figura acima, o principal impacto sobre as medidas constantes do Plano Collor I foi a retração da atividade econômica, com uma queda de 4,3% do PIB real, perfazendo um enorme sacrifício para a sociedade brasileira, até porque não atingiu o objetivo central do novo plano, que era atacar o processo inflacionário.

Um dos principais setores atingidos pela política econômica conduzida pela equipe da Ministra Zélia Cardoso de Melo foi a indústria, que neste ano crítico de 1990 sofreu uma

²⁰⁶ Segundo Belluzzo ; Almeida (1990 *apud* CARNEIRO, 2002, p. 217-218), [...] processo de aceleração quase contínua da inflação deu origem, [...] à financeirização dos preços, ou seja, à utilização das taxas de juros de curtíssimo prazo – *overnight* –, como critério para reajuste de preços. Como a inflação acelerava os intervalos de tempo cada vez mais curtos, para evitar a defasagem de preços. Como a inflação acelerava a intervalos de tempo cada vez mais curtos, para evitar as defasagens de preços – ainda mais sob ameaça permanente de congelamento –, era preciso utilizar como parâmetro de reajuste algum instrumento que incorporasse a expectativa de variação corrente da inflação. Esse instrumento era a taxa de juros de curto prazo expressa pela LBC. A LBC era um título público cuja remuneração compunha-se pela taxa de juros *overnight*. Dessa forma, era possível manter essa taxa em linha com a inflação corrente, incorporando suas eventuais acelerações. A partir da financeirização dos preços, a formação desses últimos perde qualquer referência com os processos produtivos concretos ou, mais precisamente, com os custos. Assim, a trajetória da inflação passa a depender exclusivamente do movimento das taxas de juros de curto prazo.

retração de 8,18% em relação ao ano anterior, enquanto na agricultura tal variação foi de – 3,72% e no setor de serviços registrou-se um crescimento de 1,69%²⁰⁷.

Conseqüentemente, a taxa de desemprego cresceu a partir desse ano, fator que decorre não apenas da política de estabilização da inflação, mas também dos programas de reforma que estavam no bojo da abertura comercial a partir da Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE)²⁰⁸, e do programa de privatização denominado Programa Nacional de Desestatização (PND)²⁰⁹.

Buscando resolver os problemas fiscais, o Plano Collor I também procurou atacá-los por meio da criação de novos impostos e do aumento de alguns já existentes. Pelo lado dos gastos, o governo promoveu uma ampla redução do número de ministérios, autarquias, bem como deu início a uma campanha que visava desmoralizar o funcionalismo público.

O Plano Collor I foi muito mal recebido pela sociedade brasileira, e sofreu críticas das mais variadas. O principal ponto de atrito, evidentemente, se encontrava no bloqueio de boa parte dos ativos financeiros, que além de ter trazido as conseqüências mais desastrosas para a economia, deixou uma marca que até hoje é recorrentemente lembrada, que se trata da confiança no sistema financeiro nacional.

Além dessa mácula, o Plano Collor I também foi fortemente criticado por recorrer a um expediente que nos anos anteriores já se mostrava ineficaz, o congelamento de preços.

Boa parte das críticas elaboradas não visava apenas contestar os mecanismos utilizados pela equipe econômica, mas, sobretudo, questionar a incompetência de parte da equipe quanto aos conhecimentos teóricos sobre os principais fundamentos que regem a própria ciência econômica²¹⁰.

Diante de toda confusão do Plano Collor I, e do retorno da inflação aos patamares elevados de antes, Collor substituiu Zélia Cardoso, em maio de 1991, pelo então embaixador do Brasil junto ao governo dos Estados Unidos da América, Marcílio Marques Moreira, que procurou aprofundar – a partir um segundo plano implementado ainda na gestão anterior, o Collor II - o controle sobre os gastos públicos, bem como impulsionar o processo de desenvolvimento industrial por meio da exposição nacional à concorrência externa²¹¹.

²⁰⁷ Ver IPEADATA. Disponível em: www.ipea.gov.br.

²⁰⁸ Ver Suzigan (1997).

²⁰⁹ De acordo com a Taxa de desemprego aberto nas Regiões Metropolitanas (referência 30 dias), o desemprego cresce de 3,64% em 1989, para 4,65% em 1990, 5,24 em 1991 e 6,14% em 1992.

²¹⁰ Ver Pastore (1990)

²¹¹ Segundo Suzigan, o ajuste pretendido pela PICE foi perverso do ponto de vista social, uma vez que apenas lado do Comércio Exterior da política foi efetivado, enquanto a tentativa de modernização da atividade foi comprometida pela política macroeconômica recessiva e pela falta de políticas adequadas para as atividades de Ciência & Tecnologia. (1993, p. 132)

A partir de uma nova reforma monetária, buscou-se gradualmente atacar o problema da inflação, mas o quadro político atribulado, envolvendo diretamente o Presidente Collor paralisou qualquer tentativa de manter em marcha mais um plano que visasse atacar a inflação, até porque todo o imbróglio político envolvendo tanto a saída de Collor quanto a sua sucessão representou mais uma das crises institucionais que o país assistiria.

Uma vez feita essas breves considerações sobre esse início de década, cabe aprofundar as questões relacionadas às relações internacionais do Brasil nesse período, destacando tanto o processo de abertura comercial implementado de maneira radical quanto a reinserção do país ao sistema financeiro internacional, fatores que compunham parte de um conjunto que inaugurou a efetiva adesão do Brasil à lógica da globalização.

A abertura comercial ocorreu, concomitantemente, com uma inserção regressiva do Brasil no comércio internacional, uma vez que o país reduziu a sua participação do nas exportações mundiais. De acordo com os dados da OMC, a participação média das exportações brasileira no comércio mundial foi de 1,15% nos anos 80, e caiu para 0,92% (média entre os anos de 1990-1992)²¹².

Ademais, deve-se ressaltar que os resultados acima decorreram, inclusive, da queda absoluta das exportações brasileiras de mercadorias durante os dois primeiros anos do governo Collor, fato que exprimiu a redução da competitividade brasileira no comércio internacional, conforme mostra a figura abaixo²¹³.

²¹² Dados disponíveis em www.wto.org.

²¹³ Gonçalves (2000, p. 88) chama a atenção para o fato de que apesar dessa perda de competitividade, a economia brasileira havia registrado, ao longo dos anos 90, um aumento na produtividade tanto da atividade agrícola quanto na industrial. Segundo o autor, o crescimento médio da produtividade industrial foi de 5,3% em 1990-1993, e de 4,1% em 1990-1994 para a agrícola.

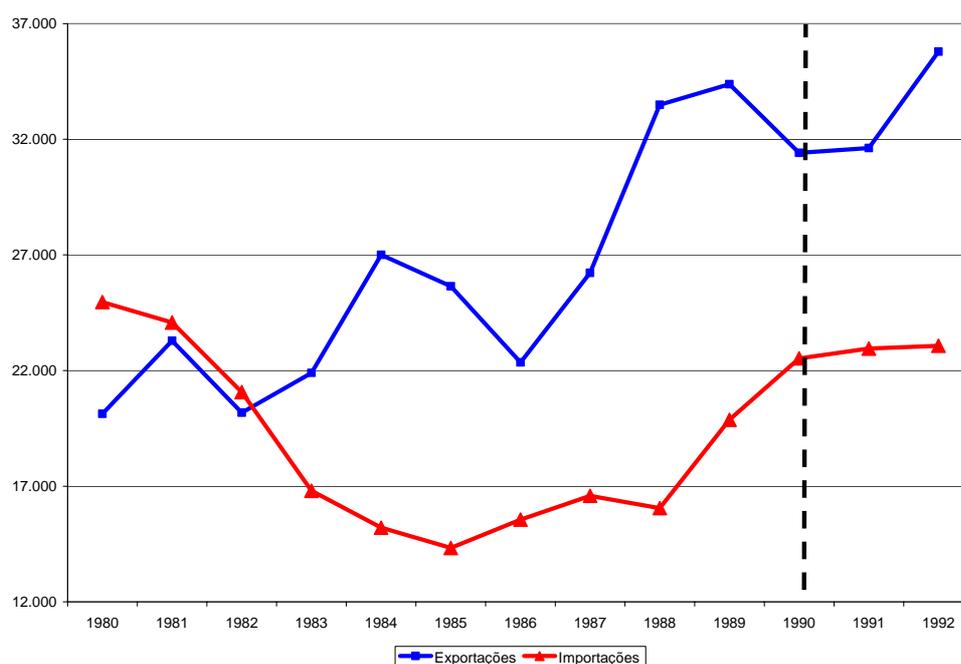


Figura 32 – Exportações e Importações brasileiras de mercadorias – 1980/1992 (em US\$ milhões)

Fonte: OMC

Quanto às importações, apesar do volume de importações haver crescido entre os anos 1990 e 1992, pode se perceber que a taxa de crescimento foi bem menor se comparada à década anterior, fato que se explica pela baixa atividade econômica ocasionada pela política recessiva do período Collor.

Todavia, é durante esse período, em que o segundo estágio do processo de liberalização comercial se efetiva, que os mecanismos que faziam parte das diretrizes determinadas pela Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) concretizariam a extinção de boa parte das barreiras não-tarifárias oriundas do PSI, bem como implementariam um cronograma de redução tarifária, cuja proposta original previa que a tarifa máxima, em 1994, deveria ser de 40%, enquanto que a modal de 20% e o desvio padrão menor que 8%²¹⁴. Em sete anos, a tarifa média passa de 51,3% para 21,2%, conforme mostra a tabela abaixo.

Tabela 18 - Tarifa Nominal de Importação Brasileira 1990/1992 (%)

Ano	1990	02/91	01/92
Média	32,2	25,3	21,2
Moda	40	20	20
Desvio Padrão	19,6	17,4	14,2

Fonte: Moreira ; Correia (1997)

²¹⁴ Ver Moreira ; Correia (1997).

Apesar dessa projeção original de regressão gradual, tais metas foram sendo alteradas ao longo da década, em função de vários fatores, entre eles: o Plano Real; o MERCOSUL ; e, as eleições presidenciais de 1993. De qualquer forma, o governo Collor implementou, de fato, uma ampla redução tarifária, conforme mostra a tabela acima.

Uma análise mais detalhada da abertura comercial será feita ao longo desse capítulo, compondo uma avaliação comparativa que compreenda um período mais longo, até 2002, de tal modo que o importante nessa primeira abordagem é destacar que de fato o Brasil dá os passos iniciais no sentido de romper, do ponto de vista das barreiras comerciais, com o tipo de isolamento que o caracterizou ao longo das últimas décadas.

Nas relações com o sistema financeiro internacional, como foi avaliado no capítulo anterior, se assistiu no início dos anos noventa a intensificação dos movimentos financeiros internacionais. Esse aumento da liquidez internacional, que está no bojo do regime de dominação financeira, permitiu ao Brasil, bem como a outros países em desenvolvimento, retomar o influxo de capitais estrangeiros.

Tal ocorrência, além das novas condições externas expressas pelo aumento da liquidez internacional, também se deu em função das novas condições internas do país, que se tornaram atrativas aos capitais internacionais, a partir do momento que o país passou a se inserir de forma mais intensa, nesse início de década, não apenas ao processo de liberalização comercial, mas também financeira.

Contribuiu, para tanto, a regularização dos pagamentos dos juros da dívida externa, no bojo das negociações constantes do Plano *Brady*²¹⁵, bem como a estabilização da economia a partir de 1993, que viabilizou um ambiente inflacionário estável, ao mesmo tempo em que as taxas de juros pagas eram significativamente elevadas, contribuindo para que o Brasil se tornasse um importante receptor de investimentos em carteira e direto.

O volume de fluxos de capitais externos líquidos para o Brasil no período Collor, apesar de ainda não apresentar ritmo de crescimento que foi registrado a partir do Plano Real, já apontava para o efetivo retorno do Brasil ao sistema financeiro internacional, uma vez que os investimentos líquidos em carteira, que foram negativo ao longo da década de 80, retornaram ao país a partir de 1990, conforme mostra a figura abaixo.

Porém, como a mesma figura mostra, é somente a partir do Plano Real que o país passa a receber vultosos recursos externos destinados tanto para os investimentos em portfólio quanto os IED, fato que será avaliado na próxima seção com maiores detalhes.

²¹⁵ Essas negociações já fazem parte da gestão do Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso.

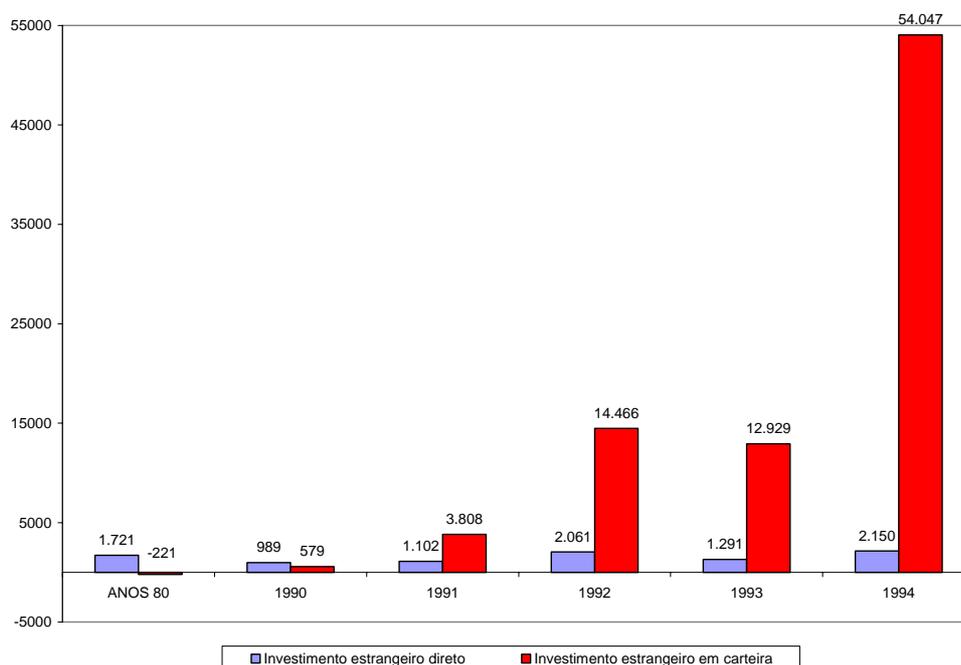


Figura 33 – Investimento Estrangeiro em Carteira e IED – Brasil - Anos 80 até 1994 (em US\$ bilhões)

Fonte: BCB

Vale lembrar, ainda, que entre os anos 70 e 80, a principal rubrica dos recursos externos eram empréstimos e financiamentos captados pela economia brasileira²¹⁶. Já os anos 90 inauguram uma nova fase em que os fluxos para empréstimos e financiamentos perdem importância, e os fluxos de capitais para portfólio e IDE se tornam predominantes.

E como será avaliado ao longo deste capítulo, entre essas suas modalidades de recursos, se observa uma alternância, principalmente a partir de 1997, quando há uma maior participação dos fluxos de IDE no volume total de recursos estrangeiros recebidos pelo país.

Tal qual o movimento de abertura financeira e comercial, as privatizações formaram o tripé de sustentação à lógica globalizante, que passou a orientar a inserção internacional do Brasil a partir da década de 90.

As privatizações feitas no governo Collor estavam baseadas no Programa Nacional de Desestatização, a partir do qual 19 empresas estatais foram vendidas para o setor privado, o que envolveu um total de recursos de US\$ 4.078,10 milhões, entre os anos de 1990 e 1992²¹⁷,

²¹⁶ Em média o Brasil registrou um saldo líquido dos empréstimos e financiamentos (curto e longo prazo) de US\$4.359 milhões na década de 70, US\$3.794 milhões nos anos 80, - US\$ 4345 milhões em 1990, e - US\$ 5.138 milhões em 1991. Dados disponíveis em: www.bcb.gov.br.

²¹⁷ O montante envolvido não significou uma entrada correspondente de recursos para os cofres públicos, uma vez que parte desses pagamentos foi feito em títulos de privatização, que correspondiam a título de dívidas públicas, que à época ficaram conhecidos por moeda podre.

o que incluiu empresas estaduais, por exemplo, a VASP. As empresas privatizadas pertenciam principalmente ao setor siderúrgico e petroquímico²¹⁸.

3.2.2.1. A Política Externa do Governo Collor

Diante desse contexto recém inaugurado, de redemocratização, que coincidiu com o fim da bipolaridade do sistema internacional e a efetiva ascensão da globalização, o Brasil se depara como uma nova fase de sua inserção, que se deu não apenas pela abertura e desregulamentação da economia nacional, mas também pela mudança nos rumos da política externa.

Considera-se que houve uma efetiva ruptura no consenso quanto à política externa, que fora estabelecido em 1974, na qual se buscou, por meio do seu pragmatismo, uma inserção autonomista, a partir da tentativa de uma performance avulsa e mais ativa dentro do sistema internacional.

Porém, após a segunda metade da década de 80, já era possível notar a corrosão de parte das premissas que sustentavam o modelo de desenvolvimento nacional vigente, em função do esgotamento do modelo de crescimento baseado no processo substituidor de importações.

Diante dessa nova realidade, pode-se afirmar que a política externa brasileira passou a ser reavaliada no sentido de adaptar-se à nova estrutura global, e ao recém inaugurado modelo de desenvolvimento nacional, não mais baseado no processo substituidor de importações.

A política externa, tal qual a interna, seguiu uma orientação inspirada no neoliberalismo recém incorporado, de tal modo que ao longo do curto governo Collor as negociações junto ao GATT privilegiaram os temas relacionados: à propriedade intelectual; o sistema multilateral de comércio; a liberalização financeira etc.

Tal perspectiva já fazia parte da plataforma eleitoral do candidato Collor, que se baseava no discurso de que o país deveria se inserir a um amplo processo de modernização, rompendo com as limitações que foram criadas pela ordem econômica até então vigente, que já se mostrava incapaz de dar uma resposta convincente para retomar o ritmo de crescimento da economia. Para tanto, seria importante transformar, de forma rápida e intensa, o modo de

²¹⁸ As empresas privatizadas à época foram: Cosinor, Usiminas, Piratini, CST e Acesita do setor siderúrgico; VASP do setor aéreo; Celma do setor energético; Marfesa do setor de transportes; Indag, Goiasfertil e Fosfertil do setor de fertilizantes; CBE, Nitriflex, Polissul, PPH, Alcalis e Petroflex do setor petroquímico; e, SNBP do segmento de serviços portuários. Ver *Privatization Data – World Bank*. Disponível em: www.worldbank.org.

inserção internacional do país, para tanto, o novo modelo deveria se apoiar nas seguintes metas: *i*) a adequação da agenda internacional brasileira ao novo contexto internacional, *ii*) a construção de agenda positiva com os Estados Unidos; *iii*) o distanciamento do perfil terceiro-mundista²¹⁹.

Segundo Ministro Celso Lafer, a execução de algumas medidas, no âmbito da política externa, buscou ser convergente com as proposições econômicas internas que estavam baseadas nos princípios do liberalismo econômico. Visando um maior protagonismo internacional, o Brasil sediou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92). E no campo do regionalismo assinou, em 1991, o tratado de Assunção com Argentina, Uruguai e Paraguai, que estabeleceu o MERCOSUL, além de outros eventos.

Todavia, vale destacar uma observação de Hirst ; Pinheiro, segundo a qual:

Um aspecto a ser ressaltado é o de que as mudanças propostas para a política internacional brasileira não alteravam um de seus aspectos essenciais, i.e., sua estreita vinculação com o modelo econômico do país. Da mesma forma que a política de corte autonomista continha um sentido fortemente instrumental para a estratégia desenvolvimentista brasileira, pretendia-se que o novo padrão de política externa fosse um apoio para os desafios internacionais a serem enfrentados pelo país a partir de seu processo de reformas econômicas internas (1995, p. 7).

Fica evidente que a política exterior do governo Collor visava compor um conjunto de instrumentos que levariam à melhoria da competitividade do país, a partir da reinserção ao mercado financeiro internacional e ao mercado de capitais, que permitiria o acesso aos recursos e às tecnologias de produção dos países desenvolvidos²²⁰.

Essas orientações eram explícitas no sentido de implementar uma nova fase do desenvolvimento nacional que estivesse baseada nos princípios liberais, e condicionada ao processo de modernização da sociedade brasileira.

De acordo com o discurso de posse no Congresso Nacional, o Presidente afirmou que a “[...] proposta de modernização econômica pela privatização e abertura (do mercado) é a esperança de completar a liberdade política, reconquistada com a transição democrática, com a mais ampla e efetiva liberdade econômica”²²¹.

Tais perspectivas foram reproduzidas também em 1991, na Assembléia Geral da ONU, quando o Presidente Collor descreveu o seu governo como sendo uma nova era para o

²¹⁹ Ver Hirst ; Pinheiro (1995).

²²⁰ Ver Azambuja (1991).

²²¹ Ver www.collor.com.

Brasil, na qual o ideário liberal havia derrotado as forças conservadoras e retrógradas, e que partir de então uma nova plataforma liberal nortearia suas decisões políticas²²².

Alguns autores, como Lafer (2001), justificaram essa como uma opção natural, uma vez que havia se tornado inviável a manutenção do chamado nacionalismo de fins, cuja operacionalidade somente se daria num contexto de polaridades definidas.

Para o autor, com o fim de tais polaridades, esgota-se a possibilidade de condução de uma diplomacia voltada para “[...] explorar os variados e variáveis nichos de oportunidades oferecidos pela convivência competitiva da bipolaridade para uma potência média de escala continental, situada na América Latina” (LAFER, 2001, p. 105).

Neste sentido, o Brasil busca posicionar-se no sistema internacional a partir da reafirmação da presença diplomática nos órgãos multilaterais, e em concordância com Cervo ; Bueno, considera-se que esse:

[...] multilateralismo foi eleito como meio de ação da nação desprovida de poder para realizar sua vontade. A diplomacia brasileira voltou-se para os novos temas que compunham a agenda da globalização – aliás, não eram novos, mas renascidos da distorção que lhes imprimia a ordem bipolar. Com o fim da Guerra Fria, desapareceu a dicotomia entre alta e baixa política e a segurança estratégica incorporou sem distância o reordenamento econômico. A ascensão do livre comércio e do livre fluxo de capitais deprimiam a questão da segurança entre 1990 e 2001, quando o tema da governabilidade global ameaçava as soberanias nacionais. O Brasil ocupava-se então com o liberalismo econômico, ecologia, direitos humanos, segurança, multilateralismo comercial e fluxos de capitais. (2002, p. 463)

Inicialmente, o governo conseguiu empreender um ritmo intenso para as suas metas condicionadas ao modelo liberalizante. Mas, a crise política ainda no primeiro ano de mandato, somada ao insucesso do plano de estabilização, permitiu que, no campo das relações internacionais apenas as medidas relacionadas à liberalização comercial pudessem ser efetivamente implementadas²²³.

Como conseqüência, a crise política interna resvalou sobre a credibilidade do Brasil junto à comunidade internacional, sobretudo para aqueles que contribuíram para impulsionar a inserção do país ao processo de ampla abertura econômica. Contribuiu, ainda, para complicar a posição do país, a decisão brasileira de não enviar tropas para a Guerra do Golfo, o que aumentou a indisposição norte-americana para com o Brasil; e a pouca disposição do governo em levar à frente as tratativas envolvendo acordos de livre comércio com os Estados Unidos.

²²² *Op. Cit.*

²²³ Como foi dito anteriormente, a renegociação da dívida externa somente foi retomada para valer a partir do governo Itamar, enquanto que o retorno efetivo dos capitais internacionais só ocorreu em 1994.

3.3. Os Governos Itamar e Fernando Henrique: a Efetivação do Processo de Abertura e de Inserção à Globalização

O *impeachment* do Presidente Collor representou um revés momentâneo para a disseminação das políticas neoliberais no país, que para as quais já contavam com o apoio das elites econômicas e políticas nacionais.

O momento de transição política foi bastante conturbado, pois trouxe à tona a atuação efetiva do Congresso Nacional, cuja heterogeneidade ideológica parecia não permitir qualquer convergência programática, além do que, o próprio substituto, o Presidente Itamar Franco, transparecia uma posição avessa à manutenção da perspectiva neoliberal implementada pelo seu antecessor, o que foi sendo desmistificado ao longo dos seus dois anos de governo.

Portanto, é fato que o conturbado contexto interno reverberou também sobre a condução da política externa brasileira, fato que pode ser explicado, inclusive, pelo elevado número de ministros das Relações Exteriores durante o curto período, foram cinco entre 1990 e 1995²²⁴, sendo que apenas no período Collor dois chanceleres estiveram à frente da pasta.

Em termos efetivos, nesse período as relações internacionais do Brasil estiveram condicionadas à tentativa de retomada das negociações com o sistema financeiro internacional, para o qual, como já dito anteriormente, relegou ao Itamaraty um papel coadjuvante, uma vez que as tratativas continuaram a ser feitas pelas pastas econômicas, que no caso contou com a atuação direta do então Ministro da Fazenda Marcílio Marques Moreira.

Além disso, cabe aqui reafirmar que a retomada das negociações seguia as novas orientações de Washington e do próprio FMI, que se apoiavam numa estratégia de flexibilização da dívida, cuja tendência já havia sido estabelecida quando dos acordos feitos ao longo do final do governo Sarney, que assinou uma carta de intenções, e pelo próprio governo Collor, cujo novo acordo só não foi concluído em função das inconsistências do plano de estabilização implementado. Apesar disso, tais tratativas permitiram a conclusão de um novo acordo, em 1992, com o Clube de Paris, que contou com o aval do FMI²²⁵.

²²⁴ Francisco Rezek (março de 1990 até abril de 1992); Celso Lafer (abril de 1992 até 2 de outubro); Fernando Henrique Cardoso (outubro de 1992 até maio de 1993); Luiz Felipe Palmeira Lampreia – interino - (maio de 1993 até julho de 1993); Celso Amorim (julho de 1993 até janeiro de 1995).

²²⁵ Ver Almeida (2004).

3.3.1. O Governo Itamar, o Plano Real e a Eleição de Fernando Henrique

O Presidente Itamar Franco assume interinamente a presidência em 2 de outubro de 1992, e efetivamente em dezembro do mesmo ano, após o Presidente Collor renunciar ao cargo na tentativa de evitar a tramitação do processo de *impeachment*²²⁶.

O Brasil assistia, nesse momento, além da crise política o agravamento das condições econômicas, cujos resultados mais adversos eram expressos pelos índices de inflação, que chegaram a 1.149,06 % em 1992 e a 2.489,11% em 1993²²⁷.

Assim sendo, as condições econômicas deixadas pelo governo Collor era o maior problema a ser enfrentado pelo governo recém empossado, para o qual contribuíam não apenas o descontrole inflacionário e das contas públicas, mas também a própria atividade econômica recessiva do ano anterior, que fez com que o país registrasse as mais altas taxas de ociosidade na atividade industrial²²⁸, ao mesmo tempo em que o processo de abertura comercial ameaçava sucatear a atividade em função da exposição dos produtos brasileiros ao comércio internacional.

Entre as suas primeiras medidas, o Presidente Itamar dividiu o Ministério da Economia novamente em duas pastas (Fazenda e Planejamento), e empossou o então Deputado Federal por Pernambuco Gustavo Krause no Ministério da Fazenda, em dezembro de 1992, dando início a mais um momento bastante conturbado da política brasileira, no qual diversos ministros passaram pela pasta da Fazenda, mas não permaneceram no cargo por não conseguirem ser efetivos ao atacar aquele que era considerado o maior problema da sociedade brasileira²²⁹.

Este foi um momento crítico do período da recém democratização do País, uma vez que contava com um governo cuja legitimidade era questionada, além do que o Presidente Itamar, contraditoriamente, possuía um perfil avesso ao liberalismo adotado pelo seu antecessor, de tal modo que toda essa conjuntura contribuía para fragilizar o equilíbrio de forças que formava a base de apoio do novo presidente.

²²⁶ Apesar de ter renunciado, o processo de impeachment prosseguiu e Collor teve seus direitos cassados por oito anos por determinação do Senado Federal.

²²⁷ Esses índices se referem ao INPC/IBGE. Ver www.ibge.gov.br.

²²⁸ O Índice de Utilização da capacidade instalada na indústria no Estado de São Paulo foi de 72,3% em 1991 e 70,71% em 1992. Ver www.ipea.gov.br.

²²⁹ Durante o governo Itamar os Ministros da Fazenda foram: Gustavo Krause Gonçalves Sobrinho de 02/10/1992 a 16/12/1992; Paulo Roberto Haddad de 16/12/1992 a 01/03/1993; Eliseu Resende de 01/03/1993 a 19/05/1993; Fernando Henrique Cardoso de 19/05/1993 a 30/03/1994; Rubens Ricupero de 30/03/1994 a 06/09/1994; e, Ciro Gomes de 06/09/1994 a 31/12/1994.

Por outro lado, as condições sócio-econômicas se debilitavam, o que poderia ampliar a insatisfação da sociedade e fortalecer a esquerda nacional, lembrando que ainda estavam na memória os resultados do segundo turno das eleições presidenciais de 1989, no qual o candidato Lula da Silva obteve 44% dos votos.

Em meio a este contexto, buscou-se uma via intermediária entre a esquerda capitaneada pelo Partido dos Trabalhadores e uma direita pouco avessa às mudanças que o processo de abertura ensejava.

A opção para esse dilema foi a nomeação, em maio de 1993, do Chanceler e Senador Fernando Henrique Cardoso para o Ministério da Fazenda, que buscou se consolidar nesta condição a partir do anúncio e da implementação do Plano Real, e posteriormente com a sua própria candidatura à Presidência da República, fato que contou com o apoio político de boa parte do empresariado e de diversas forças políticas conservadoras que formaram a base do seu governo.

Como já dito anteriormente, a equipe do Ministro Cardoso contava com economistas que foram formados ou eram professores da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, (Pérsio Arida, André Lara Resende, Gustavo Franco, Pedro Malan e Edmar Bacha), um dos berços da ortodoxia econômica no Brasil, o que atendia às perspectivas de efetivação de um projeto de globalização subordinada, bem como de disseminação de um pensamento baseado numa única alternativa em termos de política econômica para o país.

Além disso, como dissera Bacha (1998), parte dessa equipe era de filiados atuantes do PSDB, o que também corrobora a hipótese de que o processo de consentimento tende a ser instalar, em uma das suas etapas mais avançadas, nos partidos políticos, que alçados ao poder, levam tais políticas uniformes pra dentro do Estado.

O Plano Real, a despeito dos seus resultados em relação à inflação, de sua complexidade operacional e de sua originalidade²³⁰, foi condizente com os planos de estabilização que seguiam as proposições desenvolvidas pelos já referidos *technopols* de Washington.

Neste sentido, tem-se que tanto a formação quanto a ideologia desses *technopols* eram condizentes com os preceitos liberalizantes do Consenso de Washington, de tal modo que

²³⁰ Desenvolvida a partir da perspectiva inercial da inflação, para a qual alguns economistas brasileiros procuraram desenvolver teorias que pudessem debelar este problema. Entre eles, destacam-se a proposta de congelamento de Bresser Pereira e Nakano e Chico Lopes. E a que serviu de base para o Plano Real, desenvolvida por Pérsio Arida e Lara Resende, na qual se estabeleceu, inicialmente, uma indexação total da economia como coordenação prévia dos aumentos de preços, que foi precedida de uma reforma monetária na qual se procedia à desindexação. (Ver PEREIRA, 1994, p. 130)

caberia a estes implementar esta agenda, e contemplar mais uma etapa do novo processo de inserção do Brasil à globalização.

O Plano Real foi gradualmente implementado ao longo de 1993 e 1994, expressando uma nova maneira de atuar do ponto de vista da política econômica, uma vez que as medidas eram previamente anunciadas e implementadas por etapas²³¹.

Como se sabe, o Plano estava baseado no tripé ajuste fiscal, desindexação e âncora nominal. Porém, pode-se afirmar que o seu sucesso dependeu, em grande parte, da ampliação da inserção internacional do Brasil, mais especificamente no sistema financeiro, que à época registrava um excesso de liquidez internacional, o que demandava o prosseguimento, por parte do governo brasileiro, de uma maior abertura financeira.

Além das condições econômicas, procurou-se, a partir de um projeto de poder que envolvia a aliança partidária PSDB/PFL, amparar o sucesso e a continuidade do Plano Real à eleição de Fernando Henrique Cardoso. Apesar dessa perspectiva, não se considera que o plano tenha sido eleitoreiro, apesar de ter sido utilizado para tal fim²³².

Porém, deixando de lado a perspectiva eleitoral, o Plano Real representou um verdadeiro projeto de reestruturação da economia brasileira, e de efetivação de um novo modo de inserção internacional do Brasil, que pela sua própria origem estava associado, em diversos aspectos, aos receituários do Consenso de Washington.

3.3.2. O Governo Neoliberal de Fernando Henrique

Com a eleição do Presidente Fernando Henrique e a efetividade do Plano, o problema maior da economia brasileira à época, a inflação, foi debelado. E, boa parte do projeto estruturado a partir das ponderações acima passou ser implementada, dando início a uma ampla reestruturação das atividades produtivas nacionais, em função da exposição comercial, da intensificação dos influxos financeiros e da continuidade do processo de privatização.

O Plano Real mirou nos mecanismos utilizados pelo PSI, com o objetivo de justificar a necessidade de se reverter o quadro adverso gestado por esse modelo de desenvolvimento,

²³¹ O Plano Real foi implementado em três fases: na primeira, denominada PAI (Plano de Ação Imediata), objetivava-se atacar promover um ajuste fiscal, uma vez que o desequilíbrio das contas públicas era considerado o principal determinante da inflação; a segunda fase criou um padrão estável de valor, a Unidade Real de Valor (URV); e, finalmente, a fase final com a implantação da nova moeda, o Real, em 30 de junho de 1994.

²³² Cabe lembrar, inclusive, que à época a equipe econômica foi acusada de antecipar a implementação da terceira fase do plano, com a reforma que criou o Real. Muitos críticos apontavam que ainda era prematura essa decisão, que inclusive poderia colocar em risco os objetivos de debelar a inflação. Baseado nisso, a oposição acusou o governo e o candidato de estar utilizando o Plano Real como propaganda eleitoral.

que de acordo com os principais membros do governo contribuiu para ampliar as desigualdades sociais no país.

Para tanto, os gestores da política econômica se apoiavam na hipótese de que os resultados desse modelo de desenvolvimento contribuíssem negativamente para a produtividade industrial do país, o que para os economistas neoclássicos explica a desigualdade de renda no país.

Assim sendo, deu-se início à reversão desse quadro, que viabilizado pelo Plano Real, se sustentou na intensificação do processo de abertura econômica, com a expectativa de que tais medidas pudessem afetar positivamente o dinamismo tecnológico do país, inaugurando um novo ciclo de crescimento inclusivo.

De acordo com o novo governo, para atingir tal meta, a abertura deveria estar edificada a partir de uma inserção do Brasil ao processo de internacionalização da produção, que permitiria efetivar, quase que automaticamente, uma melhora na produtividade e, por conseguinte, atacar as desigualdades sociais.

Essa posição era condizente com o próprio movimento de globalização econômica, e com os princípios etapistas que norteiam o pensamento liberal adotado no Brasil desde a década de 90, que como ficou evidente nos capítulos anteriores, tornou o fluxo de IED um dos principais componentes da engrenagem da globalização.

É em função dessa perspectiva que se pode afirmar que o Plano Real representa a reversão não apenas das políticas comerciais e industriais recorrentes no país, mas também o estabelecimento de uma nova relação econômica internacional que vem imprimindo uma ampla reestruturação da atividade econômica, a partir da adequação das empresas estrangeiras estabelecidas no território nacional aos padrões de produção internacionais, conforme foi discutido no segundo capítulo, além da entrada de um grande número de novas empresas estrangeiras que também passaram a reproduzir os seus modelos organizacionais baseados em redes interdependentes de produção.

Portanto, para o governo Fernando Henrique esse novo modelo de desenvolvimento partia do pressuposto de que apenas uma profunda inserção internacional, sobretudo com a exposição comercial e com uma relação livre com os capitais estrangeiros, seria capaz de atacar o problema da produtividade da economia brasileira, o que por sua vez tornaria possível a reversão da cruel realidade social, cabendo, principalmente, às empresas estrangeiras atuar para melhorar as condições produtivas e tornar o país competitivo internacionalmente.

Nessas condições, um projeto conseqüente (portanto, livre de charlatanismo populista) de crescimento com redução da pobreza e da concentração de renda, haverá de ter como elemento central a aceleração da taxa de crescimento da produtividade, o que, necessariamente, haverá de ter lugar com a superação da Substituição de Importações e aprofundamento do processo de abertura (FRANCO, 1996, p. 12)

Em suma, esse amplo projeto, do qual o plano de estabilização era apenas um dos nódulos, partia do pressuposto básico do pensamento dual, fato que é explícito nas palavras de um dos principais ideólogos e condutores da política econômica ao longo de boa parte do governo Fernando Henrique:

É evidente, portanto, que a abertura não é um expediente temporário para enquadrar oligopólios nos momentos mais críticos da estabilização. A abertura é a base para a construção de um modelo de crescimento, para os próximos anos, que permita que o Brasil dê um salto qualitativo e conseqüente em termos de padrões de vida de sua população. [...] Por último, e por conclusão, resta observar que o novo modelo que se esboça, onde a mola mestra do processo é o crescimento da produtividade, as ações de governo não são, em si, deflagradoras do processo de desenvolvimento. A dinâmica básica do desenvolvimento brasileiro começa a prescindir das ações de governo, especialmente no que toca aos grandes programas e projetos de investimento, embora isto não seja o caso no tocante à configuração macroeconômica básica. O governo se torna coadjuvante e as burocracias e os políticos perdem o papel missionário que assumiram ao longo de décadas. (FRANCO, 1996, p. 40)

Vale lembrar, que a atuação estatal deveria ser minimizada não apenas a partir das intervenções políticas, mas também com a redução da participação do Estado brasileiro como provedor de bens e serviços, ou seja, as privatizações eram fundamentais para o complemento desse projeto, até porque, mais uma vez, os princípios da concorrência justificavam a atuação ineficaz dessas empresas, motivo pelo qual deveriam ser transferidas para o setor privado, um *locus* em que estariam sujeitas ao “bom funcionamento do mercado”, o que, mais uma vez, contribuiria para o aumento da produtividade e da eficiência econômica eliminando gargalos que afetavam diversos serviços de utilidade pública.

O processo de abertura estabelecido a partir de então, como será avaliado, manteve-se apoiado, em boa medida, numa condição em que os déficits comerciais, de serviços e de rendas (que compõem a conta transações correntes) eram financiados pela entrada de capitais de curto prazo (para aplicações em carteira) e de longo prazo (IED).

Porém, em 1998 já era mais do que evidente o esgotamento do regime monetário-cambial vigente²³³, denominado banda cambial, e ha poucas semanas das eleições de 1998, o

²³³ Tal situação, que desencadeou a crise, era previsível porque as transações correntes, em função da enorme apreciação cambial, vinham registrando elevados déficits que estavam sendo cobertos (ver Tabela 24, p. 238),

governo brasileiro, buscando reverter o quadro extremamente adverso das contas brasileiras, iniciou as negociações com o FMI para buscar reverter essa situação. Tais tratativas resultaram num pacote de ajuda externa para o país que totalizou US\$42 bilhões, dos quais US\$18 bi eram oriundos do próprio FMI, e o restante de alguns países do G7 e do BIS²³⁴.

Como contrapartidas, novas condicionalidades foram impostas, sobretudo no que se refere às contas do governo. Entre as principais exigências destacam-se as de superávit primário, que deveria ser implementadas imediatamente, e elevadas gradualmente.

Apesar do aporte de recursos, o Brasil tornou-se, por diversos fatores, a “bola da vez”, o que obrigou o governo a desvalorizar o Real em janeiro de 1999, após uma tentativa considerada bastante desastrosa, conduzida pelo Presidente do Banco Central Francisco Lopes, o que implicou num enorme prejuízo para o país.

Substituído pelo economista e diretor-gerente da *Soros Fund Management* Armínio Fraga, o governo substituiu o regime cambial vigente por uma sistemática baseada no câmbio flexível, combinada com o regime de metas de inflação²³⁵, encerrando o fim do modelo de estabilização adotado desde a implementação do Plano Real.

É em meio a esse conturbado cenário econômico que o Brasil reelege no primeiro turno em outubro de 1998 o Presidente Fernando Henrique, lembrando que tal resultado foi possível graças às mudanças nas regras eleitorais ao longo do seu primeiro mandato, fato que foi questionado não apenas em função da legitimidade de uma alteração da legislação no meio de um mandato, mas também por conta das denúncias de corrupção envolvendo a aprovação dessa emenda constitucional.

Explorando o discurso de que possíveis incertezas no ambiente político nacional poderiam reverter o processo de modernização em andamento, o que representaria um grande retrocesso para o País, uma vez que a trajetória na qual o modelo de desenvolvimento inaugurado pelo Plano Real não consentiria nenhum tipo de anomalia, ou seja, o momento ensejava dar prosseguimento à aprovação das reformas globalizantes

em partes, por capitais de curto prazo, cuja característica principal é a volatilidade. Esse quadro tornava a incerteza quanto à manutenção do regime cambial cada vez menor, de tal modo que os agentes financeiros, buscando minimizar suas perdas, deram início a uma fuga em massa dos ativos nacionais, o que culminou na crise de 1999 e na desvalorização do Real.

²³⁴ Ver www.fazenda.gov.br.

²³⁵ O regime de metas foi originalmente adotado pela Nova Zelândia, em 1990. No início da década de 90 vários países desenvolvidos reproduziram este modelo em suas economias, e no final dos anos 90 e início do século XXI, foi a vez dos países em desenvolvimento, no bojo das crises cambiais que lhe acometera, reproduzir esse modelo de política econômica, o que fazia compunha, em parte dos casos, dos cumprimento dos acordos fechados com o FMI para a obtenção de novos recursos que foram utilizados para reverter o problema cambial geralmente ocasionado pela fuga de capitais de curto prazo.

Reproduzindo a mesma coalizão política conservadora de 1994, Fernando Henrique reeleito dá seqüência ao projeto de abertura econômica que continuou contribuindo para mudar a conformação da sociedade brasileira.

Cabe destacar que as principais reformas que contribuíram para tanto, ao longo dos dois governos do Presidente Fernando Henrique, foram: as privatizações; o fim dos monopólios estatais nos setores de petróleo e telecomunicações; a mudança no tratamento do capital estrangeiro; saneamento do sistema financeiro, com o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER); reforma (parcial) da Previdência Social; renegociação das dívidas estaduais; aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal; ajuste fiscal, a partir de 1999; Criação de diversas agências reguladoras dos serviços de utilidade pública, recém privatizados; e, adoção de uma política monetário baseada no sistema de metas para inflação²³⁶.

Dessas reformas, duas merecem destaque, dada as suas relações com o objeto central desse trabalho. Foram as privatizações e a mudança constitucional que trata da empresa estrangeira. Ambas contribuíram para incentivar a entrada de IED no Brasil.

Com as privatizações abriu-se a possibilidade do capital estrangeiro atuar em setores altamente concentrados, e prospectar um mercado interno caracterizado por ter uma demanda altamente reprimida.

Complementando tais medidas, a aprovação de uma emenda constitucional que não mais distinguiu a empresa nacional da estrangeira, permitiu que as empresas multinacionais gozassem do mesmo tratamento que as empresas sediadas no país, o que implicava, inclusive, o fim da proibição de empresas estrangeiras nos setores de mineração e energia.

Apesar das crises em diversos países na década de 90²³⁷, e especificamente do Brasil em 1999, o país conseguiu contornar o que parecia ser o fim de um período de estabilidade da inflação. Porém, não se pode deixar de enfatizar que o mesmo reinaugurou uma nova fase de intenso monitoramento da economia brasileira, por parte do FMI, sobretudo no que tange ao ajuste fiscal e ao cumprimento das metas de inflação previamente anunciadas.

Não há dúvidas de que período propiciou uma incomensurável transferência de riquezas, motivada não apenas pelo processo de privatização, que vendeu diversas e importantes empresas estatais para alguns oligopólios internacionais, bem como viabilizou a efetiva solidificação de grupos nacionais, principalmente no setor financeiro.

²³⁶ Ver Giambiagi (2005).

²³⁷ A do Sistema Monetário Europeu, em 1992; a do México, em 1994; a asiática, em 1997, a russa, em 1998; e, a brasileira, em 1999.

Ao mesmo tempo, o recurso mais utilizado para manter os ativos estrangeiros no país, e assim sustentar a política econômica altamente dependente desses capitais, foi a elevação das taxas de juros reais em níveis estratosféricos, principalmente nos momentos de maior instabilidade cambial, o que viabilizou uma condição rentista para boa parte da elite econômica nacional, compensando, entre outras coisas, a perda de espaço nas atividades produtivas decorrente tanto da entrada de empresas estrangeiras quanto da exposição ao comércio internacional²³⁸.

3.3.2.1. A Abertura Comercial

O processo de abertura comercial brasileiro no período em análise pode ser dividido em três etapas. Na primeira, entre 1988 e 1993, quando se ensaiou uma tentativa de liberalização em decorrência de uma reforma aduaneira que foi considerada tímida, mas que a partir nomeação de Fernando Henrique para o Ministério da Fazenda fica evidente a intensificação da orientação liberal que levou à expansão das importações ao mesmo tempo em que as exportações perderam ampla competitividade.

Cabe lembrar, que às vésperas da implementação do Real, e das eleições presidenciais de 1994, uma intensa especulação de preços foi verificada, fazendo com que o governo optasse por reduzir significativamente os impostos de importação, impondo uma concorrência dos produtos estrangeiros no mercado interno. Durante este período o país possuiu uma das mais reduzidas restrições ao produto importado, que inclusive foram revertidas parcialmente posteriormente.

O segundo período da abertura comercial, denominado por Kupfer (2005) como o da “ultra-abertura”, começa no Plano Real e vai até a crise cambial de 1999. Vale lembrar, que os resultados combinados da redução tarifária e da apreciação cambial fomentaram consecutivos déficits na balança comercial a partir de 1995, que contribuíram para reverter um resultado superavitário de 14 anos consecutivos. Esses resultados foram ocasionados não apenas pela expansão das importações, mas também pela reduzida taxa de crescimento das exportações, conforme mostra a figura 35²³⁹.

A terceira etapa ocorre a partir do momento em que a sistemática de financiamento das contas externas apresenta um revés, em função da excessiva apreciação cambial que

²³⁸ A participação dos juros pagos pelo setor público em relação ao PIB cresceu de 2,9% em 1990, para 5,07% em 2000, contribuindo, sobremaneira, para a distribuição funcional da renda no país. Ver http://www.mte.gov.br/sal_min/t20.pdf.

²³⁹ Ver p. 233.

desencadeou uma ampla fuga de capitais, que como já fora dito resultou na substituição do regime cambial semi fixo pelo flutuante, ao mesmo tempo em que o país adotou o regime de metas de inflação.

Iniciou-se, a partir de então, uma ampla desvalorização da moeda nacional que permitiu o registro de novos superávits na balança comercial, fato que em 2002 contou com o crescimento dos preços das *commodities*, bem como pela abertura de novos mercados ocasionada pela melhoria da competitividade de alguns produtos industrializados.

Na prática, diversas medidas não tarifárias procuraram eliminar as restrições ao produto importado, além disso, o governo atuou de forma intensa sobre a liberalização tarifária no Brasil, reduzindo a tarifa média de importações de 32,2% em 1990 para 9,4% em 2002, conforme mostra a tabela abaixo. O desvio padrão das tarifas também apresentou uma forte queda, quando comparados os mesmos anos.

Além disso, fica evidente como esse processo sofreu uma intensificação entre 1993 e 1994, fato que explica não apenas a própria abertura, mas também a utilização desses mecanismos de política comercial para conter a disparada dos preços no início do Plano Real, fato que por um lado comprometia a efetivação do Plano, e do outro a própria eleição do candidato Fernando Henrique Cardoso.

Tais medidas contribuíram para reduzir o saldo do balanço de pagamentos de US\$14.670 milhões em 1992 para US\$7.215 milhões em 1994, conforme mostra a tabela 24²⁴⁰.

Tabela 19 - Evolução da Liberalização Tarifária no Brasil – 1990-2002 (em %)

Período	1990	fev/91	jan/92	jul/93	dez/94	1995	1996
Média	32,2	25,3	21,2	13,2	11,2	13,9	13,6
Desvio padrão	19,6	17,4	14,2	6,7	5,9	9,5	8,2
Período	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
Média	13,80	16,74	10,7	12,68	10,8	9,4	
Desvio padrão	8,7	7,9	3,7	7,3	8,5	8,2	

Fonte: Moreira ; Correa (1997); Receita Federal, disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Aduana/Importacao>.

Concomitantemente, o período encetou, como se sabe, uma profunda apreciação da taxa de câmbio, que somado ao processo de liberalização contribuiu para que as importações crescessem, entre 1990 e 1994, a uma taxa de 177,19%. Os bens de consumo duráveis

²⁴⁰ Ver p. 238.

apresentaram a maior taxa de crescimento dos importados, 859,14%, enquanto que as compras de bens de Capital cresceram 184,33%²⁴¹.

O quadro abaixo descreve com bastante clareza o contexto vivido durante o período analisado, quando a participação dos bens de consumo cresceu fortemente, como parte do processo de exposição comercial atividade nacional, além dos bens intermediários e de capital que também apresentaram uma taxa de crescimento ascendente em função da reestruturação da economia brasileira, que em boa parte contou com o capital estrangeiro, ou seja, está associado ao fluxo de IED, motivo pelo qual esta questão será retomada ao final deste capítulo.

Tabela 20 – Pauta de importações brasileira - anos 70 até 2002 (part. %)

Período	bens de consumo	bens intermediários	bens de capital	total
Anos 70	4,79	48,92	16,94	70,65
anos 80	4,90	46,04	10,51	61,45
1990	8,98	52,73	14,12	75,83
1991	10,33	53,75	15,22	79,29
1992	8,24	54,99	16,25	79,48
1993	10,63	55,93	15,31	81,87
1994	14,79	55,30	16,26	86,34
1995	19,75	51,83	17,70	89,28
1996	15,78	52,58	19,51	87,87
1997	16,58	51,64	21,40	89,63
1998	17,40	53,49	21,62	92,51
1999	13,12	56,58	20,53	90,22
2000	10,79	58,17	17,35	86,31
2001	10,40	57,33	19,61	87,34
2002	9,94	58,56	18,46	86,95

Fonte: MDIC

Percebe-se também, a partir da figura abaixo, que em termos absolutos as importações crescem significativamente até o ano de 1997, depois passaram a apresentar uma retração em função da crise de 1999, que desvalorizou o câmbio e encareceu os produtos estrangeiros.

Porém, o que mais chama a atenção é o crescimento real dessas importações, principalmente entre os anos de 1993 e 1995, cuja taxa média anual foi de 25,94%. Apesar dessa evidência, os dados mostram que a participação dessas importações em relação ao PIB não cresceu tanto assim, na verdade, em comparação aos anos 80, ficou estabilizada em 8% nos anos 90.

²⁴¹ Ver IPEADATA.

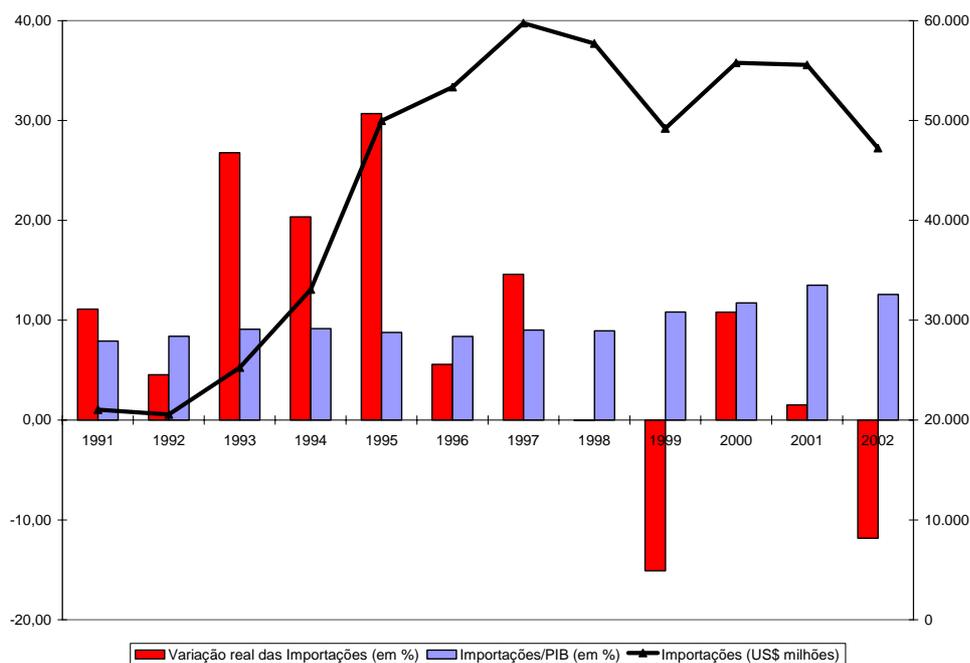


Figura 34 – Importações brasileiras: variação real (em %), em relação ao PIB (em %) e em US\$ milhões

Fonte: IPEADATA

No entanto, essa avaliação requer que sejam feitas as devidas ressalvas em relação ao crescimento econômico, que durante os anos 80 foram relativamente baixos, se comparados ao período do Plano Real. Além disso, as importações de combustíveis, que se tornaram um elevado peso para a balança comercial, foram drasticamente reduzidas ao longo dos anos 90.

Vale observar, também, o comportamento errático do volume de importações a partir de 1998, que em função da crise e da adoção de um novo regime cambial dá início a um período de intensa oscilação da taxa de câmbio.

Com relação aos parceiros comerciais, as alterações são apenas marginais no período analisado, de tal modo que os Estados Unidos, a Argentina, a Alemanha, o Japão e a Itália foram os países de origem da metade das importações efetuadas pelo Brasil no ano de 2002, conforme mostra a tabela abaixo²⁴².

²⁴² Cabe lembrar que o saldo comercial com os Estados Unidos, neste mesmo período, foi superavitário em US\$5,1 bilhões, e deficitário com a Argentina e com a Alemanha, em US\$2,4 bilhões e US\$1,9 bilhão, respectivamente. Ver BCB.

Tabela 21 – Importações brasileira por país de origem – 1993/2002 (part. %)

Países	1 993	1 994	1 995	1 996	1 997	1 998	1 999	2 000	2 001	2 002
EUA	20,44	20,52	21,07	22,26	23,37	23,71	24,10	23,34	23,47	22,09
Argentina	10,76	11,07	11,18	12,71	13,38	13,89	11,79	12,25	11,17	10,04
Alemanha	8,88	10,25	9,54	8,96	8,36	9,09	9,67	7,93	8,66	9,35
Japão	7,60	7,29	6,60	5,17	5,86	5,67	5,23	5,30	5,51	4,97
Itália	4,03	6,23	5,73	5,46	5,66	5,64	5,27	3,89	3,93	3,73
França	2,86	2,61	2,76	2,52	2,71	3,42	4,04	3,38	3,75	3,76
Reino Unido	2,10	2,28	1,98	2,34	2,39	2,58	2,48	2,22	2,22	2,84
Coréia, Rep. da	1,48	1,90	2,67	2,17	2,23	1,71	2,07	2,58	2,83	2,26
Canadá	2,74	2,52	2,26	2,36	2,37	2,32	1,98	1,95	1,67	1,57
China	1,21	1,40	2,08	2,12	1,94	1,79	1,75	2,19	2,39	3,29
Chile	1,72	1,79	2,19	1,72	1,62	1,41	1,46	1,74	1,52	1,37
México	1,26	0,98	1,63	1,77	1,93	1,70	1,25	1,35	1,25	1,23
Uruguai	1,53	1,72	1,48	1,75	1,60	1,80	1,31	1,08	0,91	1,03
Espanha	-	-	-	-	-	2,07	2,39	2,00	2,20	2,06
Países Baixos	1,11	1,15	1,19	1,07	0,96	1,21	1,21	1,25	0,96	1,13
Paraguai	1,09	1,07	1,03	1,03	0,86	0,61	0,53	0,63	0,54	0,81

Fonte: BCB

No que tange às exportações, o Brasil apresenta uma abertura considerada regressiva, dado que a participação do país nas exportações mundiais caiu de 0,99% em 1980 para 0,93% em 2002.

Em relação ao PIB, as exportações também apresentaram uma retração a partir de 1994, sendo que o período mais crítico em relação a essa questão foi entre os anos de 1995 e 1998 quando a participação média das vendas para o exterior em relação ao produto foi de apenas 6,9%, fato que se explica em grande medida pela apreciação cambial e pelas condições macroeconômicas adversas para a realização de novos investimentos²⁴³.

Somente a partir da mudança do regime cambial, e da conseqüente desvalorização é que as exportações retomam sua importância relativa, quando passam a apresentar uma proporção crescente em relação ao produto, chegando a 14,1% em 2002, conforme mostra a figura abaixo.

²⁴³ Entre os anos de 1993/2002, a contribuição para o crescimento do PIB, avaliada a partir da variação média anual de estoque de Capital (formação bruta), foi de apenas 0,087% (ver IPEADATA), fato que deve ser creditado, entre outros fatores, à manutenção de uma política econômica baseada em elevadíssimas taxas de juros, fator que eleva o custo de capital e, por conseguinte, reduz os incentivos aos investimentos produtivos.

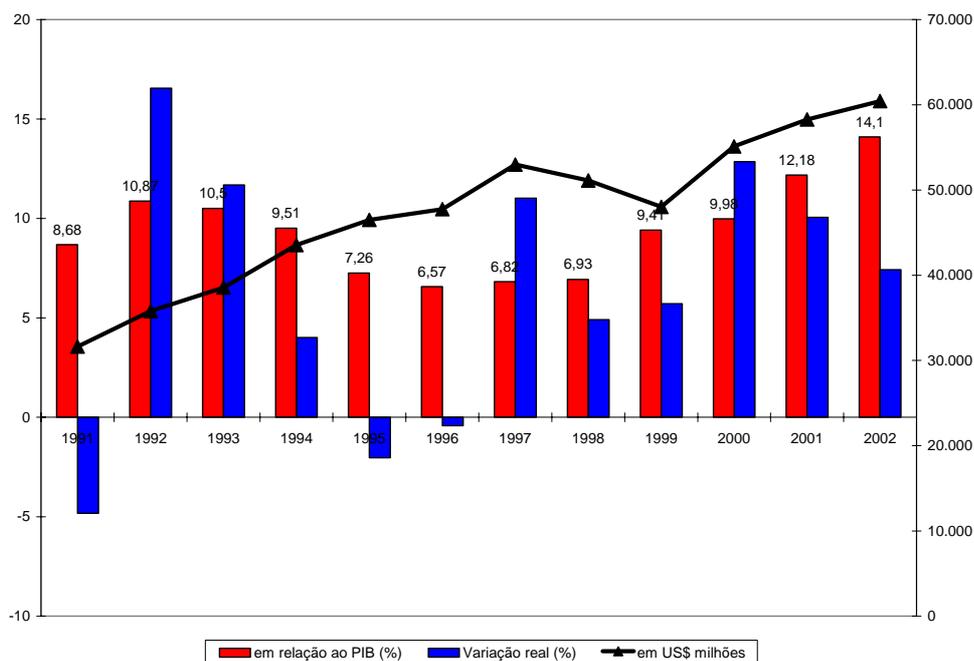


Figura 35 – Exportações brasileiras: variação real (em %), em relação ao PIB (em %) e em US\$ milhões – 1991/2002

Fonte: IPEADATA

Apesar desse contexto, a mesma figura evidencia que a taxa de crescimento real oscila bastante, intercalando momentos de crescimento, entre 1998 e 2000, com retração, entre 1999 e 2002. Porém, deve-se levar em consideração que os efeitos da desvalorização não são imediatos sobre as exportações, de tal modo que não é possível, para o período analisado, avaliar o real impacto das mudanças ocorridas em 1999. Além disso, contribuem para tanto, outros eventos, como por exemplo, o preço das *commodities* entre outros.

Reproduzindo, obviamente, em partes a própria reestruturação produtiva nacional, que será feita ainda nesta seção, percebe-se que a pauta de exportações brasileira, conforme mostra a tabela abaixo, está concentrada – feitas as devidas exceções – em produtos de baixo valor agregado, dos quais alguns desses se beneficiaram do aumento dos preços no mercado de *commodities*, destacando-se os seguintes produtos: açúcar, álcool, soja, carnes e petróleo.

Por outro lado, percebe-se a redução da participação dos principais produtos manufaturados, com destaque para os produtos metalúrgicos e químicos. Já o setor de máquinas e equipamentos ficou relativamente estável, enquanto o de materiais de transportes sustentou uma condição de crescimento constante, fato que guarda uma grande relação com as características das empresas internacionais que atuam no setor automotivo, motivo pelo qual sua avaliação também será retomada ao final deste capítulo.

Por fim, vale chamar a atenção para o fato de que os setores industriais de material de transportes e máquinas e equipamentos responderam por quase um quarto das exportações totais em 2002, e somente as vendas do complexo de soja representaram 10% das exportações totais no mesmo período.

Tabela 22 – Pauta de Exportações Brasileira – 1990-2002 (part. %)

Ano	Café	Açúcar e álcool	Algodão	Prod. Metalúrgicos	Químicos
1990	3,79	1,86	0,25	17,17	6,47
1991	4,67	1,56	0,29	19,16	6,56
1992	2,92	2,01	0,38	17,47	6,42
1993	2,98	2,45	0,23	16,44	6,70
1994	5,32	2,65	0,16	14,58	6,52
1995	4,48	4,53	0,13	14,76	7,20
1996	3,83	3,73	0,14	13,68	7,25
1997	5,39	3,62	0,11	11,98	7,22
1998	4,81	4,04	0,10	11,18	7,18
1999	4,94	4,32	0,12	11,05	7,21
2000	3,05	2,41	0,11	11,21	7,41
2001	2,30	4,28	0,08	9,11	6,26
2002	2,21	3,94	0,08	10,15	6,39
Ano	Papel e celulose	Mat. Transporte	Máqs. e equip.	Petróleo e comb.	Carnes
1990	3,92	7,32	11,17	2,17	1,53
1991	3,99	7,01	11,42	1,38	2,02
1992	4,13	9,61	11,18	1,48	2,42
1993	4,05	8,90	12,05	1,68	2,59
1994	4,19	8,74	11,79	1,82	2,33
1995	5,87	7,17	11,78	0,88	2,08
1996	4,10	7,79	12,07	0,88	2,60
1997	3,81	10,60	11,91	0,60	2,44
1998	3,94	12,63	11,83	0,69	2,44
1999	4,53	11,44	12,05	0,84	3,19
2000	4,67	14,63	13,17	1,65	2,91
2001	3,81	13,86	12,81	3,59	4,38
2002	3,46	12,14	12,17	4,89	4,56
Ano	Minérios	Complexo Soja	Calçados e couro	TOTAL	
1990	8,46	9,05	4,80	77,95	
1991	9,08	6,41	5,03	78,57	
1992	7,08	7,46	5,34	77,90	
1993	6,40	7,96	6,18	78,60	
1994	5,74	9,47	4,90	78,22	
1995	5,90	8,17	4,57	77,53	
1996	6,14	9,28	5,01	76,51	
1997	5,78	10,69	4,54	78,70	
1998	6,78	9,10	4,16	78,88	
1999	6,13	7,63	4,18	77,63	
2000	5,91	7,51	4,44	79,09	
2001	5,37	8,94	4,54	79,34	
2002	5,29	9,78	4,29	79,36	

Fonte: MDIC

Quanto ao destino dessas exportações, registra-se o crescimento da participação da América do Sul, em função da ampliação das relações envolvendo o MERCOSUL, que como se sabe, está no bojo da Política Externa Brasileira, cuja avaliação será feita a seguir. Na verdade, boa parte dessas vendas foi feita para a Argentina, que em função da sua crise, iniciada em 2001, reduziu consideravelmente as importações do Brasil.

Também se observa a manutenção da ampla dependência do mercado norte-americano, que reponde por um quarto das vendas brasileiras, ao mesmo tempo em que a Europa, apesar de também ser o destino de um quarto das exportações nacionais, apresenta uma tendência de retração em relação ao começo da década de 90, quando o continente perfazia um terço mercado brasileiro.

Tabela 23 – Destino das exportações Brasileira – anos 70/2002 (part. %)

Período	América do Sul	Estados Unidos	Europa	Ásia	Oriente Médio	Africa	TOTAL
anos 70	12,09	21,74	31,95	8,69	2,69	3,69	80,85
anos 80	12,20	24,10	26,64	12,48	5,27	5,02	85,71
1990	10,44	24,57	33,26	16,77	3,37	3,22	91,63
1991	15,83	20,12	32,60	17,99	3,49	3,27	93,30
1992	9,82	19,72	30,62	15,58	3,52	3,18	82,44
1993	9,78	20,72	27,15	15,85	3,15	2,88	79,54
1994	8,84	20,56	28,82	16,18	2,41	3,10	79,91
1995	21,54	18,92	28,46	17,61	2,64	3,41	92,58
1996	22,98	19,50	27,84	16,37	2,76	3,20	92,64
1997	25,76	17,75	28,25	14,59	2,70	2,87	91,91
1998	26,18	19,30	29,53	10,98	3,13	3,23	92,35
1999	22,00	22,60	29,58	11,94	3,09	2,78	91,98
2000	23,43	24,27	27,84	11,48	2,42	2,44	91,88
2001	21,01	24,70	26,57	11,93	3,48	3,41	91,11
2002	16,36	25,74	25,83	14,56	3,86	3,91	90,26

Fonte: MDIC

De qualquer forma, o ano de 2001 marca a reversão dos resultados deficitários da balança comercial brasileira, depois de seis anos consecutivos, que chegou a registrar, em 1997, um saldo negativo de US\$6,8 bilhões. Já em 2002, as mudanças da economia brasileira, mais especificamente no mercado de câmbio, proporcionaram um resultado nas relações comerciais em que as exportações superaram as importações em US\$13,1 bilhões.

3.3.2.2. A Abertura Financeira

A intensificação do processo de abertura comercial, somada à sobrevalorização cambial, contribuiu para que o Brasil passasse a registrar sucessivos déficits em suas

transações correntes, e esses, por sua vez, foram financiados pelos capitais que ingressaram a partir de uma nova regulação financeira, que na esteira da globalização financeira efetivou mais um canal para dar vazão ao regime de acumulação.

Vale ressaltar, que a efetivação do processo de abertura financeira de uma economia envolve dois processos: a liberalização da conta de capital do balanço de pagamentos (dos movimentos de capitais) e a permissão de transações monetárias e financeiras em moeda estrangeira dentro do território nacional.

Apesar desse intenso movimento inicial, as medidas que concluíram esse amplo processo de abertura no sistema financeiro somente foram tomadas após a crise de 1999, sob a gestão do presidente Armínio Fraga no Banco Central²⁴⁴.

Para sustentar essa situação, o diferencial entre a taxa de juros interna e externa, que era justificado pela necessidade da manutenção do plano de estabilização, provocou um expressivo aumento dos investimentos estrangeiros nos país, principalmente das aplicações de portfólio de curto prazo, que foram regulamentadas pelo Anexo IV²⁴⁵, elevando o estoque reservas internacionais de US\$ 9.973 milhões em 1990 para US\$ 51.840 milhões em 1995²⁴⁶.

Os diferenciais de juros (interno e externo) afetaram, sobretudo, as carteiras de renda fixa, pois os investidores internacionais passaram, a partir de então, a ter plena liberdade de aplicação mediante o mercado de câmbio comercial. Além disso, essas modalidades de investimentos tornaram-se sujeitas à mesma tributação que incidia sobre as aplicações dos investidores residentes.

Também contribuiu para essa ampla abertura, a desburocratização das operações que envolviam a emissão de títulos no exterior, fato que atendia a demanda dos Bancos, bem como reproduzia os procedimentos adotados pelo sistema financeiro internacional²⁴⁷.

Os resultados dessa abertura financeira podem ser avaliados a partir da figura abaixo, que mostra o enorme crescimento da entrada de capitais estrangeiros no país, perfazendo um influxo médio anual, entre os anos de 1994 e 2002, de US\$ 21,4 bilhões em IED²⁴⁸, e de US\$

²⁴⁴ Segundo as autoras: “na gestão Armínio Fraga Neto, pode-se afirmar que o processo de liberalização dos movimentos de capitais, iniciado no governo Collor, foi finalizado [...]. Os investimentos realizados através do mercado de câmbio comercial não estão mais sujeitos a restrições quanto ao tipo de instrumento utilizado, à composição da carteira e à natureza do investidor (pessoas física ou jurídica). Assim, o mercado financeiro brasileiro tornou-se totalmente aberto à entrada dos investidores estrangeiros. Nesse contexto, as vantagens da conta CC-5 do mercado de câmbio flutuante, como canal de investimentos estrangeiros de portfólio, foram eliminadas” (FREITAS ; PRATES, 2001, p. 85).

²⁴⁵ Ver www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?N=100037112&method=detalharNormativo.

²⁴⁶ Ver IPEADATA.

²⁴⁷ Para mais detalhes, ver Freitas ; Prates (2001).

²⁴⁸ Uma análise mais específica sobre os fluxos de IED no Brasil serão feitas ao final deste capítulo, dado que representam o objeto central de avaliação da presente tese.

42,6 bilhões em investimentos em carteira, em contrapartida ao ano de 1990, quando os influxos desses mesmos capitais foram de US\$ 1,4 bilhão e US\$ 824 milhões respectivamente.

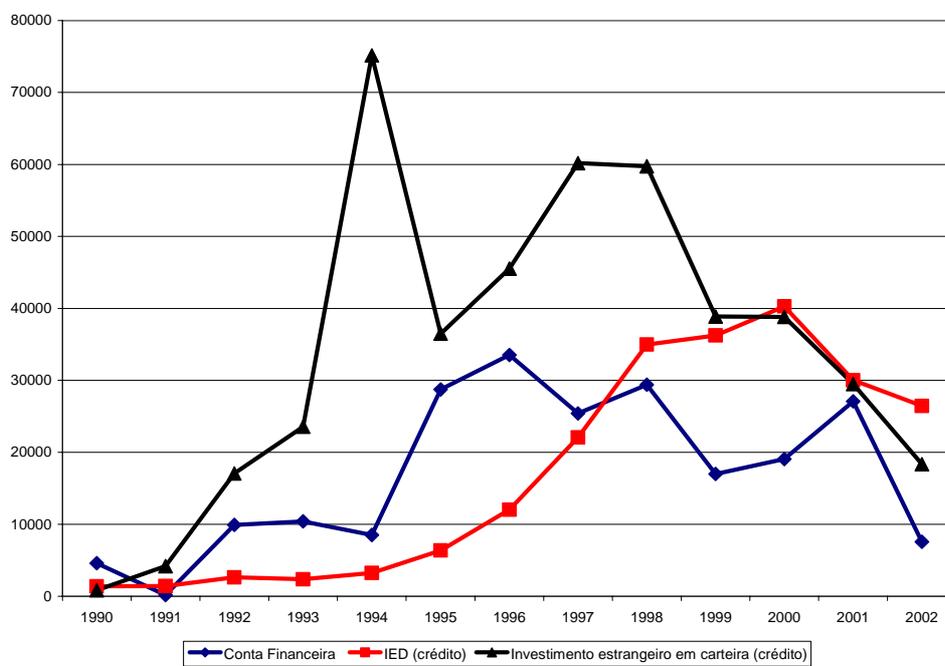


Figura 36 – Conta financeira, IED e Investimento estrangeiro em carteira 1990-2002 (em US\$ milhões)

Fonte: BCB

O saldo negativo das transações correntes, somado a histórica condição deficitária da conta de serviços e rendas elevou brutalmente o saldo negativo da referida conta, conforme mostra a tabela abaixo, dando início a uma nova fase de vulnerabilidade externa, que se arrastaria até o ano de 1999.

Tabela 24 – Balanço de Pagamentos do Brasil - 1990/2002 (em US\$ milhões)

Ano	Bal. Coml.	Serv. e Rendas	Trans. Correntes	Cap.e Fin.	Reservas Internacionais
1990	10.752,39	-11.772,93	-3.783,72	4.592,49	9.973,00
1991	10.579,97	-9.743,00	-1.407,46	163,006	9.406,00
1992	15.238,89	-8.152,29	6.108,83	9.947,32	23.754,00
1993	13.298,77	-10.331,50	-675,8839	10.495,24	32.211,00
1994	10.466,47	-9.034,50	-1.811,23	8.692,21	38.806,00
1995	-3.465,62	-11.057,56	-18.383,71	29.095,45	51.840,00
1996	-5.599,04	-11.668,40	-23.502,08	33.968,07	60.110,00
1997	-6.752,89	-14.876,25	-30.452,26	25.800,34	52.173,00
1998	-6.574,50	-18.188,87	-33.415,90	29.701,65	44.556,44
1999	-1.198,87	-18.848,40	-25.334,78	17.319,14	36.342,28
2000	-697,7475	-17.885,82	-24.224,53	19.325,80	33.011,00
2001	2.650,47	-19.743,21	-23.214,53	27.052,26	35.866,42
2002	13.121,30	-18.190,55	-7.636,63	8.004,43	37.823,46

Fonte: BCB

Para atrair os capitais de curto prazo num contexto de câmbio valorizado artificialmente, e financiar o déficit das transações correntes, o governo brasileiro utilizou-se do expediente de endividamento por meio de uma política monetária que elevou as taxas de juros²⁴⁹.

Como resultado dessa opção política, a dívida líquida total saltou de 37,9% em relação ao PIB em 1991 para 55,5% em 2002. Sendo que a sua composição era a seguinte: Governo Federal e Banco Central: 12,7% em 1991 e 35,3% em 2002; Governos Estaduais e municípios: 7,2% em 1991 e 18,5% em 2002; e, Empresas estatais: 18,1% em 1991 e 1,7% em 2002²⁵⁰. Além disso, a carga tributária total elevou-se de 24,43% em 1991 para 32,35% em 2002, fato que chama a atenção não apenas pelo crescimento absoluto, mas também pela contínua tendência ascendente²⁵¹.

Os resultados acima descrevem duas importantes questões que cabem ser destacadas. A primeira refere-se à posição do governo federal e do BCB na composição da dívida interna líquida, cuja participação saltou de 3% (em relação ao PIB) para 33,6% em 2002, sendo que

²⁴⁹ Apesar da relação apresentada entre entrada de capital e endividamento público, é importante lembrar que o capital estrangeiro somente passou a adquirir, de forma direta, os títulos de renda fixa (de curto e de longo prazo) emitidos pelo governo brasileiro a partir de 2006, quando o país recebeu o grau de investimento das agências internacionais de *rating*.

²⁵⁰ Ver BCB.

²⁵¹ *Op. Cit.*

esses títulos passaram a compor, em sua maioria, os ativos das instituições financeiras e dos fundos de investimentos²⁵².

De acordo com Carvalho, considera-se que:

Desde o início do Plano Real o aumento da dívida pública representou uma válvula de escape para as tensões do programa antiinflacionário. O aumento da dívida pública foi o instrumento que viabilizou a prática de juros reais elevados, a oferta de *hedge* nas ameaças de crise cambial, a viabilização dos acordos com os estados e o reconhecimento de dívidas antigas – os “esqueletos”. A dívida pública representou a principal variável de ajuste, sem metas definidas e submetida reiteradamente a novas exigências, a depender de problemas e tensões imprevistas. (2005, p. 385)

O outro resultado que merece ser destacado é a participação das empresas estatais na composição da dívida líquida do setor público, que caiu de 18,1% em 1991 para 1,6% em 2001, em decorrência do processo de privatização que foi intensificado no governo Fernando Henrique. O outro lado dessa conjuntura, expressa as novas condições de inserção internacional do Brasil, que ao “retornar” ao sistema financeiro internacional pode contar com importantes aportes capitais externos de longo prazo, uma vez tal condição permitiu a captação de boa parte dos recursos que foram destinados ao Plano Nacional de Desestatização (PND)²⁵³.

O capital estrangeiro teve uma participação pequena no PND na primeira metade dos anos 90, apenas 5%²⁵⁴. Porém, no período de 1995-2002, quando o governo Fernando Henrique priorizou e intensificou o PND, os investidores estrangeiros foram responsáveis por 55% das vendas totais, conforme mostra a tabela abaixo.

Tabela 25 - Resultado das Privatizações por Investidor 1995-2002 (em US\$ milhões e part. %)

Investidores	em US\$ milhões	part. %
Investidores Estrangeiros	41.737	53%
Empresas Nacionais	20.777	26%
Sistema Financeiro Nacional	5.158	7%
Pessoas Físicas	6.316	8%
Entidades de Previdência Privada	4.626	6%
Total	78.614	100%

Fonte: BNDES

²⁵² Segundo Carvalho (2005) em 2003 as instituições financeiras e os fundos de investimentos detinham, conjuntamente, 74,1% dos títulos públicos federais.

²⁵³ Essa questão será retomada na próxima subseção.

²⁵⁴ Neste primeiro período, o processo de privatização resultou num volume de vendas de apenas US\$ 8.608 milhões, enquanto que no período seguinte, 1995-2002, o volume total negociado foi de US\$ 78.614 milhões. Ver www.bndes.gov.br.

Já a tabela abaixo mostra os valores arrecadados com a privatização das empresas dos setores industrial e de infra-estrutura/serviços, bem como o resultado dos leilões de participações minoritárias. E destaca pela participação maciça das atividades de serviços de utilidade pública e de infra-estrutura, cujas características mais evidentes são: a posição estratégica que estes setores têm numa economia; e, a atuação em setores que não contribuem para a geração de divisas, por estarem praticamente voltados para o mercado interno, representando uma condição que pode potencializar as possíveis adversidades ocasionadas por ampla internacionalização econômica, uma vez que, como já fora discutido no capítulo anterior, a elevada participação de empresas estrangeiras numa economia pode gerar significativos fluxos reversos, sobretudo nos setores caracterizados por estruturas concentradas de mercado²⁵⁵.

Tabela 26 – Privatização por setores (em US\$ milhões e part. % no total)

Setores	Receita de Venda	part. %
Infra-Estutura/Serviços	63.281	80%
Indústria	10.852	14%
Participações Minoritárias	4.481	6%
Total	78.614	100%

Fonte: BNDES

Dada a grande importância dos capitais estrangeiros no processo de privatização, sobretudo nos setores de utilidade pública, buscar-se-á, ainda nesse capítulo, explorar essas questões para evidenciar a influência desses capitais estrangeiros não apenas para o novo modelo de inserção internacional do Brasil, mas também para as consequências econômicas e políticas da globalização para a autonomia nacional.

3.3.2.3. A Política Externa do governo FHC

A presente análise enseja uma breve avaliação da política externa brasileira do governo Fernando Henrique, uma vez que essa, obviamente, também passou a estar fortemente associada à nova opção de inserção internacional do país.

²⁵⁵ Essa avaliação será retomada na última subseção, quando serão avaliados de maneira mais detida os fluxos de IED no Brasil. Mais informações, ver o anexo 1.

Ademais, não se poder deixar de enfatizar que as reformas econômicas, que estavam no bojo Plano Real, eram parte integrante de uma política interna, para a qual a política externa deveria ser um componente singular.

No que tange à condução da PEB como um todo, a extensa literatura sobre o tema aponta para uma relativa convergência histórica quanto à atuação externa brasileira, isso porque se identifica uma tendência de continuidade e regularidade da PEB, não obstante os aspectos ideológicos que a nortearam e ainda a norteiam em diversos aspectos.

Tal perspectiva decorre do fato de que as proposições envolvendo a PEB continuaram se apoiando nos objetivos de desenvolvimento que estão vinculados à aceitação da posição do Brasil como uma potência média, de tal modo que, dadas as suas (amplas) limitações, tem historicamente atuado como um importante ator dentro do sistema internacional.

Neste sentido, percebe-se a manutenção de certo pragmatismo no ordenamento da PEB durante o período Fernando Henrique, que buscou efetivar o país numa posição de *global trader*, e utilizar o MERCOSUL como um importante meio de entrada competitiva na globalização.

Porém, essa política, seguindo as novas orientações ideológicas adotadas pelo governo, passou a se basear numa atuação multilateral, que para um país sem o devido poder para impor sua própria vontade, fez com que houvesse uma concentração nos novos temas da agenda da globalização, que para Cervo ; Bueno (2002) sequer eram novos, mas apenas reorganizados com o fim da ordem bipolar.

A condução da PEB recorreu ao já conhecido pragmatismo, de tal modo que o país, ao adotar estratégias que o reafirmaram como um *global trader*, também o colocou numa posição de múltiplos interesses internacionais, de tal modo que lhe fosse facultada a possibilidade de abraçar diversos arranjos e agendas, com o claro objetivo de prospectar novos mercados e ampliar relações, e depender menos de um único parceiro.

Contribui para essa percepção, a própria abertura que viabilizou a entrada de inúmeras empresas estrangeiras no país, conforme será avaliado na próxima subseção, cujos países de origem passaram a serem outros que antes não faziam parte do seleto grupo que atuava nas atividades produtivas, com destaque para os Estados Unidos, a Alemanha e o Japão, que apesar de manterem sua forte presença no país, registraram uma significativa redução de seus fluxos de IED para o Brasil.

Apesar dessa posição, outro ponto da PEB, que é destacado por Bernal-Meza (2002), deve ser lembrado. Refere-se ao à relação entre esse pragmatismo e a flexibilidade, a qual

expressa um jogo em que o Brasil tem buscado se adequar às condições necessárias impostas pelo ordenamento internacional, com a clara intenção de atingir suas metas preestabelecidas.

Segundo Lampreia (1995), é exatamente essa flexibilidade que tem permitido ao país mudar o rumo da política de acordo com o curso dos acontecimentos no país, no continente e no mundo. Essa característica permite ao Brasil dar continuidade ao seu novo modelo de desenvolvimento, que para se adequar à globalização deve levar em consideração uma completa adesão aos regimes internacionais, de tal sorte que à PEB coube convergir com as tendências mundiais, evitando que o país de se isolasse do sistema internacional.

No entanto, considera-se o fato de que o pragmatismo e a flexibilidade, apontados pelo Chanceler à época, estavam baseados, segundo Bernal-Meza (2002), no conceito econômico denominado custo-benefício, em que se avaliavam os possíveis resultados da abertura comercial, seguindo as orientações dos Estados Unidos e de outros países centrais, tendo como contrapartida a justificativa da adoção de uma política neoliberal de desenvolvimento sócio-econômico, que apesar de não terem precedentes históricos e, tampouco, a certeza da sua viabilidade por conta das posições contraditórias dos países desenvolvidos, foram efetivadas de maneira dogmática a partir da década de 90.

Neste sentido, afirma-se que o sentimento que prevalecia no governo Fernando Henrique, em termos de política externa, era de que o país deveria, inicialmente, restaurar a sua credibilidade internacional, o que, para tanto, tornava necessário o aprofundamento dos princípios liberais que nortearam os novos rumos da economia brasileira.

Deste modo, pode-se afirmar que a partir de então o interesse nacional passou a estar mais integrado às tendências do ordenamento mundial, de tal modo que essa opção reafirmou os próprios princípios que legitimaram e consolidaram a atuação política do governo Fernando Henrique, inclusive externa, com o objetivo declarado de modernizar o país.

As diretrizes dessa modernização se apoiavam numa ampla proposição de mudanças, que estava intimamente ligada às relações internacionais do país. Essas mudanças, que já foram discutidas ao longo desse capítulo, podem ser sintetizadas nos seguintes pontos: *i*) o modelo substituidor de importações foi responsável pelo atraso e pelas desigualdades do país, motivo pelo qual deveria ser integralmente abandonado; *ii*) em contrapartida o país deveria acatar, ou consentir, os princípios e a ideologia (neoliberal) vigentes nos países centrais; *iii*) a partir desse novo norte para a sociedade brasileira, não teria mais lugar projetos de desenvolvimento, e sim as sinalizações do mercado; e, *iv*) por fim, dada uma nova percepção de “mundo” internalizada, tornava-se uma condição indispensável a reorientação da PEB.

A base desses princípios estava na perspectiva de que o desenvolvimento do Brasil dependeria de uma condução, em termos de política externa, condizente com o processo de modernização e de inserção à economia global, e as discussões sobre esse tema tornaram-se parte integrante da agenda interna do país – o que não era uma novidade, exceto pelos princípios liberalizantes – reorientando parte da conjunção (interno e externo), que em termos de política passou a estar baseada numa perspectiva de abertura e desregulamentação econômica.

A imbricação desses dois aspectos chama a atenção, no entanto, pelo fato de que uma nova conjectura deveria contribuir para que ocorressem importantes mudanças na PEB, apesar das características apontas anteriormente, principalmente por que:

Tendo aberto seu mercado ao comércio internacional e, sobretudo, tendo alcançado a estabilidade monetária, o Brasil tornou-se capaz de estabelecer uma relação inteiramente diferente com a economia internacional: uma relação que já não se baseia na idéia de ameaça, mas na idéia de desafio. [...] Internamente, os resultados foram sem precedentes. A maior abertura aos fluxos externos de bens, serviços, capital e tecnologia contribuiu para uma reestruturação abrangente de nossa base produtiva. (CARDOSO, 2001, p. 7)

Na prática, a PEB deveria associar a agenda internacional do Brasil aos novos temas e práticas internacionais, que são: maior integração comercial, produtiva e financeira; garantias à propriedade intelectual; maior preocupação com os temas relacionados ao meio ambiente e aos direitos humanos; um posicionamento mais claro quanto às tecnologias sensíveis; a construção de uma agenda positiva com os Estados Unidos; e, a descaracterização do perfil terceiro-mundista do Brasil²⁵⁶.

Apesar dessa perspectiva, o próprio Cardoso (2001) trata como sendo difícil uma avaliação mais precisa do recente cenário mundial, bem como dos seus resultados, até porque o considera um período de transição, inaugurado com o fim do bloco soviético, motivo pelo qual pairam muitas dúvidas acerca do próprio modelo de inserção adotado desde o início da década de 90. Segundo o autor/presidente:

Entre esses pontos de interrogação, existe um que se destaca do ponto de vista da política externa do Brasil: até onde poderemos ir na direção de crescentes fluxos transnacionais e de uma interdependência internacional cada vez maior sem o desenvolvimento proporcional de estruturas de governança? [...] Não existe, acaso, um déficit de governança em um mundo que se torna, a cada dia, mais globalizado, mas no qual a cooperação internacional deixa de responder a alguns dos problemas mais sérios? (CARDOSO, 2001, p. 8)

²⁵⁶ Ver Hirst ; Pinheiro (1995).

Percebe-se, portanto, que as interrogativas do autor envolvem a própria percepção do sistema internacional, que está baseada nas assimetrias e distorções consideradas, também por ele, inaceitáveis. Por esse motivo, pode-se afirmar que apesar de efetiva, a inserção do Brasil à globalização foi considerada, pelos condutores dessa política, uma verdadeira incógnita em termos de resultados.

Apesar dessa posição, Cardoso (2001) busca minimizar tais problemas, considerando que o sistema internacional tenderia a uma intensa ampliação das relações de cooperação e de coordenação. Não obstante esses fatores terem continuado muito longe de se efetivar, tal realidade não alterou o grau de mudanças no que se refere ao amplo projeto de abertura econômica do Brasil.

É em função disso, e em concordância com Cervo, que se considera que:

O pensamento de Cardoso e sua equipe está mais para o catecismo e a igreja do que para o manual e a academia. Seus textos e sua prática política revelam, com efeito, a fé em fórmulas convencionais do credo neoliberal, fé sobretudo no império do mercado como indutor do desenvolvimento. Converter o substrato religioso do paradigma normal em padrões de comportamento político exigia, sim, boa dose de racionalidade, de que não careciam os homens de Estado brasileiros da era Cardoso. O elo estabeleceu-se, pois, da doutrina à política, da ideologia à política, e da crença à política. O que para a mais elementar análise crítica é um enigma, para os estrategistas normais é coerência. Adotar, por exemplo, a abertura econômica como estratégia, sem nenhuma estratégia de inserção adequada no mundo da interdependência global. Sacrificar a autonomia decisória aos comandos do centro capitalista, simplesmente porque suas instruções erigiam o império do mercado. (2003, p. 17)

Apesar dessas considerações, vale ressaltar que Cardoso (2001), contraditoriamente, também se posiciona de forma crítica ao chamado fundamentalismo do mercado, quando reafirma que os resultados da globalização econômica somente serão efetivos e equitativamente distribuídos se alguns problemas envolvendo as assimetrias do comércio e a regulação na área financeira forem devidamente resolvidos.

Além disso, o governo brasileiro seguia o propósito de que sua opção convergente não isolaria o país. Assim sendo, essa posição não representaria qualquer forma de subordinação, muito pelo contrário, viabilizaria o fortalecimento do Brasil dentro do ordenamento internacional, num contexto em que os valores universalmente prevalentes não afetariam a identidade nacional

Apesar de certa apreensão de Cardoso (2001), o seu governo acreditava que a única opção benéfica à sociedade seria esta, até porque a entrada na globalização era inevitável,

além do mais: “[...] o mesmo sistema que nos impõe um revés funciona, no longo prazo, a nosso favor” (CARDOSO, 2000 *apud* VIGEVANI ; OLIVEIRA, 2004).

Pode-se empreender, em função disso, que apesar de todas as ponderações quanto ao funcionamento do sistema internacional, expressas pelo próprio Presidente da República, o governo se fundamentava, em termos de norte para as suas políticas (interna e externa), na perspectiva fatalista de que o Brasil não teria alternativa senão se inserir neste processo de maneira profunda.

Buscando reforçar essa posição e refutar as perspectivas críticas de que a opção brasileira expressou uma adaptação passiva – que é condizente com a categoria de globalização subordinada – Lafer (1993) reafirmou a necessidade de atuação, por parte da PEB em conjunto com outros países, sobre os regimes internacionais. Para o autor, tal posição trouxe resultados importantes para os países não desenvolvidos.

Lampreia (1999) segue a mesma linha e reafirma que o Brasil deve se inserir de forma cada vez mais intensa à globalização, mas a partir de uma articulação que envolva diversos outros países e forças, tendo como meta a proposição de uma ampla reforma dos organismos e dos procedimentos multilaterais, de tal modo que o país também possa atuar junto aos temas internacionais, respaldado por regimes que seriam considerados mais adequados aos objetivos brasileiros.

Apesar da crença nesse ativismo e nas novas formas de condução das relações internacionais do Brasil, expressas por essa PEB baseada no multilateralismo econômico, não se registrou a época os resultados tão propalados pelos defensores dessa nova realidade moderna do país.

Além disso, não obstante o posicionamento expresso pela PEB, parece que alguns resultados indesejados poderiam ser plenamente previsíveis dentro da própria perspectiva de Cardoso (2001) quanto às dúvidas envolvendo a globalização e o sistema internacional, posição que parece não ter servido para que se pensasse uma alternativa mais adequada de abertura, que não expusesse o país num momento crítico e adverso da sua economia interna.

A opção brasileira de abrir-se de maneira intensa, correndo os riscos financeiros que lhe causaram grandes prejuízos e comerciais que afetaram diversas cadeias produtivas – haja vista as discussões acerca da relativa desindustrialização discutidas neste capítulo – tendo como contrapartida uma atuação externa pautada num sistema para a solução de divergências trouxe resultados pouco significativos, sobretudo porque essa atuação não tem alterado de forma efetiva a arquitetura do sistema internacional, fato que sequer é considerado possível dada a própria origem desse sistema, que de acordo com as proposições desenvolvidas ao

longo deste trabalho está estabelecida a partir da categoria de imperialismo capitalista de Harvey (2005).

Assim sendo, considera-se que o norte liberal, calcado na idéia da mudança tomou conta da política brasileira, e contribuiu para tornar o Estado brasileiro ainda mais submisso e regressivo, o que entre outras coisas impôs uma revisão no rumo da diplomacia brasileira, que passou a ser orientada, segundo Cervo ; Bueno (2002), por um “equivoco de substância” que formaram os novos comandos da PEB: a retomada da democracia, a estabilidade monetária e a abertura econômica.

Mas, segundo os autores: “Como não se conhecem experiências em que esses comandos tenham servido a Estados Maduros como vetores de política exterior, a idéia de mudança introduziu naturalmente o paradigma do Estado normal, como invenção da inteligência periférica” (CERVO ; BUENO, 2002, p. 459).

É na esteira dessas novas proposições políticas que se pode considerar que o Estado brasileiro passou a trilhar um caminho baseado na destruição do seu patrimônio, bem como de parte do seu poder político²⁵⁷.

A essa condição, deve-se agregar, também, a sujeição aos capitais financeiros especulativos e predatórios, que além de criar um ambiente amplamente vulnerável, também tem contribuído para uma expressiva transferência de renda.

Em geral, pode-se afirmar que o governo Fernando Henrique se baseava numa perspectiva, em termos de política externa, baseada nessa máxima da mudança/modernidade, mas com uma continuidade apoiada numa perspectiva futura aliada a uma condição de adequação criativa.

Entretanto, considera-se, novamente em concordância com Cervo ; Bueno que:

A subserviência do Estado normal, erigida como ideologia da mudança, engendrou graves incoerências, ao confundir democracia com imperialismo de mercado, competitividade com abertura econômica e desenvolvimento com estabilidade monetária. Completou-se com o desmonte da segurança nacional e a adesão a todos os atos de renúncia à construção de potência dissuasória. Essa perspectiva visou reafirmar a necessidade de certo protagonismo da PEB, para o qual a perspectiva de futuro deveria auxiliar a tomada de decisão em meio ao contexto adverso próprio de um sistema assimétrico e sem governança, de tal modo que a diplomacia brasileira precisaria, a partir de sua atuação de longo prazo, se adequar às constantes transformações impostas pelo sistema. (2002, p. 459)

²⁵⁷ Para reforçar essa tese, considerar-se-á, a partir da discussão que será empreendida na última parte deste capítulo, que as privatizações transferiram boa parte dos ativos nacionais para as empresas multinacionais estrangeiras, viabilizando um amplo canal de transferência de renda para o exterior; além disso, a entrada de empresas estrangeiras no país, atendendo as novas lógicas organizacionais de produção em rede, tem criado uma série de truncamentos (produtivos e tecnológicos) que estão contribuindo para ampliar a dependência estrutural do país.

Não obstante essas considerações, não se pode negar um maior protagonismo da PEB no cenário internacional desde o governo Fernando Henrique, no sentido de expressar as apreensões acerca não apenas do funcionamento da economia global, mas do próprio sistema internacional, o que era condizente com adoção de uma política multilateral que visava atuar, sobretudo, sobre os organismos internacionais, com destaque para a ONU, o FMI e a OMC.

Apesar disso, essas negociações não eliminaram efetivamente os parâmetros que mantêm as relações desiguais de proteção e comércio entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. Apesar disso, os gestores da PEB à época vislumbraram que atuação brasileira permitiu algumas inflexões relevantes envolvendo as tratativas do GATT. Neste sentido, Almeida chama a atenção para o fato de que:

Do ponto de vista dos países em desenvolvimento, independentemente de ganhos maiores ou menores no terreno comercial, os resultados mais positivos são, sobretudo, aqueles derivados de uma maior participação política desses países nos processos de normatização e de administração das relações comerciais multilaterais. [...] No regime da OMC, os países em desenvolvimento passam a dispor de um poder relativo de influência. [...] de tal modo que [...] o fortalecimento da estrutura multilateral do comércio internacional, mediante a criação da OMC e seus diversos mecanismos institucionais, contribuiu singularmente para aumentar o grau de previsibilidade dos fluxos globais de intercâmbio, diminuindo na mesma proporção o grau de arbítrio e de ação unilateral por parte dos gigantes do comércio internacional (2004, p. 143).

Outro ponto que merece destaque se refere atuação brasileira no sentido de impedir problemas que poderiam trazer conseqüências futuras nas relações internacionais, apesar do momento ter sido notabilizado por fortes tensões com os Estados Unidos, em função da ALCA, e da Argentina por conta da desvalorização cambial de 1999.

Não se pode negar que a condução da PEB trilhou esse caminho, todavia, como se sabe, as questões centrais colocadas junto à OMC – envolvendo o protecionismo norte-americano e europeu em alguns setores, principalmente no agropecuário – se arrastam até hoje, prejudicando os países em desenvolvimento, e impedindo o efetivo avanço de uma sistemática das relações comerciais considerada mais justa.

Na prática, a atuação externa brasileira, segundo Ricupero, foi “[...] fiel aos compromissos jurídicos, cioso da defesa de direitos herdados, mas com moderação e equilíbrio, disposto a transigir, sem intentos agressivos ou de interferência em relação a vizinhos” (2000, p. 51-53).

Neste sentido, Fonseca Jr. (1998) chama a atenção para o fato de que as gestões no ministério das Relações Exteriores de Lampreia (1995 - 2000) e Lafer (2001 - 2002) foram

caracterizadas por uma atuação moderada e construtiva, que buscaram se apoiar numa performance de amenizar conflitos, crises e dificuldades em contrapartida aos recursos da política de poder e da guerra.

Ademais, a PEB desse período procurou conferir um novo significado ao conceito de autonomia, que segundo Lampreia (1999) deveria estar associado ao princípio de uma autonomia pela integração, ou seja, ao invés de isolar o país deveria articular-se com o meio internacional, enfatizando uma posição cooperativa para a análise das relações internacionais.

Porém, seguindo as proposições de Cervo ; Bueno (2002), considera-se que PEB baseada na globalização das relações internacionais, bem como esse ativismo da diplomacia brasileira, sobretudo sobre os funcionamentos dos organismos de comércio e financeiro, reduziram a capacidade de negociação bilateral do país, que nos anos anteriores eram essenciais para os movimentos estratégicos da atuação externa brasileira.

A despeito dessas observações, mais uma vez não se pode deixar de enfatizar que apesar dessa opção por ampliar as relações multilaterais a se inserir a um amplo projeto de liberalização dos fluxos de comércio e financeiro, o Brasil atuou de maneira efetiva para interromper a ALCA, até porque ao mesmo tempo em que o país passava por toda essa pressão para abrir-se, os Estados Unidos mantinham suas políticas protecionistas, fato que contribuiu para ampliar as desconfianças nesse projeto que apenas imporia uma hegemonia mais formal sobre as Américas.

Apesar dessa incompatibilidade, cabe lembrar que tanto as relações comerciais com os Estados Unidos como os fluxos de capital ainda são prevaletentes, geralmente representando cerca de um quarto do volume total transacionado, enquanto que a relação bilateral com outros importantes parceiros comerciais e financeiros, conforme fora citado anteriormente, apresentou um forte declínio, com destaque para a Alemanha e para o Japão.

É no bojo dessas configurações que a França procurou ampliar suas relações com o Brasil, sobretudo porque o governo francês expressava certa apreensão com a ALCA, além do que o Brasil representa uma importante porta de entrada para a América Latina. Tal posicionamento será corroborado a partir da avaliação final deste trabalho, quando se destacará a importância dos IED franceses no Brasil, em contrapartida aos fluxos de capitais alemães e japoneses.

Chamam a atenção ainda, as relações com a Rússia e com a China. A primeira pela sua posição frente aos aspectos tecnológicos e comerciais, que levou o país a buscar o que se denomina parcerias estratégicas, mas que não se efetivou em ampliação das relações comerciais e financeiras. Já com a China, as negociações foram mais efetivas, sobretudo

porque fora fechado um acordo de cooperação tecnológica na área espacial, além de outros acordos na área de energia, indústria pesada e serviços de engenharia.

Porém, vale ressaltar que tais relações não contaram com uma estratégia de negociação mais efetiva por parte do governo Fernando Henrique, que preferiu continuar atuando sobre os mecanismos multilaterais de comércio, e sobre o MERCOSUL, que ao menos em relação ao primeiro item pode ser considerado bem mais efetivo, haja vista os resultados registrados.

No que tange especificamente sobre essas relações com o MERCOSUL, cabe uma reavaliação de seu projeto original, que tinha no acordo inicialmente firmado entre os Presidentes Sarney e Alfonsín uma proposição neoestruturalista de integração, mas deu lugar, a partir dos Presidentes Collor e Menem, a um projeto de integração fortemente influenciado pela perspectiva neoliberal, fato que fez que:

[...] a integração industrial e o desenvolvimento cederam em favor da desgravação linear do intercâmbio e do regionalismo aberto. Desde então, interna e externamente, nenhuma estratégia foi concebida para além do comércio. A entrada em vigor da Tarifa Externa Comum, em 1995, se criou o segundo mercado comum do mundo, aprofundou as contradições do processo, agravadas pela desvalorização do real em 1999 e pela crise de insolvência da Argentina em 2001. Nesse ano, recuava-se em sua implantação e estabeleciam-se mecanismos que comprometiam a própria zona de livre comércio. (CERVO ; BUENO, 2002, p. 483)

Apesar dessas considerações, os autores acima creditam à política externa relacionada ao MERCOSUL alguns avanços importantes para o país e para a região. Dentre eles se destacam: uma importante aproximação política entre o Brasil e a Argentina, sobretudo no âmbito das relações acadêmicas, políticas, de rede de negócios, sociais, culturais entre outras; apoiada na chamada cláusula democrática, a relação entre o Brasil e a Argentina foi pautada pelos princípios de paz, que foram estendidos para o restante do continente; a impulsão das relações comerciais dentro do bloco, que contribuiu, entre outras coisas, para que o Paraguai se tornasse um importante parceiro do Brasil; a atuação, efetiva, em diversas esferas do sistema internacional como um sujeito de direito internacional; dada a velocidade, e a maneira pacífica, que tornou o MERCOSUL um dos mais importantes blocos comerciais, este fortaleceu sua imagem, inclusive acima da sua própria realidade, permitindo-lhe ampliar seu poder de negociação; e, a viabilização da posterior união com a Comunidade Andina, fato que contribuiu para ampliar o poder de barganha em contraposição à pressão norte-americana para a efetivação rápida e sem contrapartidas da ALCA.

Ao mesmo tempo, não se pode deixar de pontuar as questões conflitantes do bloco, que explicitavam alguns problemas insolúveis nas relações entre os seus membros. Dentre

essas se destacam: a manutenção das assimetrias dentro do bloco, que reproduziam as desigualdades entre os seus membros, que entre outras coisas culminou na denúncia de uma posição interna hegemônica do Brasil; o descumprimento da Tarifa Externa Comum a partir de medidas unilaterais; a não convergência na condução das políticas públicas e na atuação externa, que inviabilizaram a atuação conjunta frente aos organismos e às negociações internacionais; a adoção de diferentes regimes cambiais, sobretudo a partir de 1999, que eram incompatíveis e geravam fortes atritos entre o Brasil e a Argentina; a transformação da zona livre de comércio em união aduaneira desprovida de instituições formais, que fez com que o bloco se baseasse numa condição contraditória, tornando confusas as negociações internacionais²⁵⁸.

Porém, cabe destacar que foi a partir dessa atuação que se construiu a recusa da proposta de entrada do MERCOSUL na ALCA, cabendo destacar que o Brasil foi o único país contrário à proposta imposta pelo Presidente George Bush, enterrando qualquer possibilidade de entendimento que pudesse efetivar o projeto norte-americano²⁵⁹.

Portanto, apesar das opções maiores do Brasil, de aceitação e inserção às condições próprias inerentes à globalização, a efetivação da ALCA foi afetada pela atuação diplomática brasileira, opção que foi definitivamente abandonada a partir do próximo governo²⁶⁰.

Outras tratativas estiveram em andamento com outros blocos, com destaque para a União Européia, que em 1995 firmou o acordo Inter-Regional de Cooperação, com o objetivo de criar uma zona de livre comércio, que prevista para 2005 se apoiava na eliminação da política protecionista da Europa sobre sua atividade agrícola, o que obviamente não se efetivou.

Essas tratativas enfatizavam o papel de liderança do Brasil na região, bem como não implicavam no congelamento das relações do Brasil com os Estados Unidos.

Ademais, outras negociações, consideradas incipientes em termos de resultados, envolveram a África, resultando nos acordos entre o MERCOSUL e a África do Sul; entre o MERCOSUL e a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral, entre o

²⁵⁸ Ver Cervo ; Bueno (2002).

²⁵⁹ Segundo Cervo ; Bueno (2002, p. 487), o Brasil se contrapôs às condições contatantes das negociações, em 1991, envolvendo a Iniciativa para as Américas; já sob o governo Fernando Henrique tal posição foi mantida na Cúpula dos 34 países americanos em 1994 em Miami; em Santiago em 1998; e, em Quebec em 2001.

²⁶⁰ Vale lembrar, também, que de acordo com Cervo ; Bueno: "Esse obstáculo aos desígnios de liderança brasileira no ordenamento regional foi paradoxalmente suspenso pela recusa do Congresso norte-americano em conceder autorização ao executivo para negociar livremente a ALCA. Ademais, o movimento de introspecção da economia norte-americana em razão de recessão prevista após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, aliviou o tempo de uma imposição da ALCA sob pressão" (2002, p. 488).

MERCOSUL e a Comissão Econômica dos Estados da África Ocidental, e entre o Brasil e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Com relação à Ásia, a partir de 1998 funcionou o Fórum de Cooperação América Latina – Ásia do Leste²⁶¹, cuja função era ampliar as relações políticas e de cooperação, mas cujo interesse tanto do Brasil quanto do MERCOSUL não se efetivou.

Por fim, cabe ressaltar alguns dos os acordos e protocolos firmados pelo Brasil que envolvem o sistema multilateral de Investimentos, dos quais se destacam: o Convênio constitutivo do Fundo Multilateral de Investimento – BID (1995); a assinatura do protocolo para a promoção e proteção recíproca de investimentos no MERCOSUL – Protocolo de Colônia (1994); o Acordo sobre medidas de investimento ligadas ao comércio - TRIMS/OMC (1994); o Acordo sobre Serviços – GATS – (1994); o protocolo de promoção e proteção de investimentos não provenientes do MERCOSUL (1994); a participação como membro observador do Comitê de Comércio, atuando sobre o Projeto de um Acordo Multilateral sobre Investimentos – MAI (de outubro de 1997 até dezembro de 1998).²⁶²

3.4. Investimento Estrangeiro Direto no Brasil

As empresas multinacionais estrangeiras estão no Brasil desde o descobrimento do país, tendo sido essas as principais responsáveis pelo processo de acumulação de capital por mais de três séculos e meio, condição que somente foi revertida a partir do desenvolvimento da atividade cafeeira, que permitiu ao país viabilizar um processo de acumulação oriundo dos próprios recursos.

Apesar dessa reversão, esse capital estrangeiro continuou exercendo uma significativa influência sobre a sociedade brasileira, viabilizando, entre outras coisas, boa parte dos investimentos que sustentaram o amplo processo e industrialização no país, principalmente durante os governos Kubitscheck e Geisel.

Mas é a partir da década de 90 que o Brasil passa a registrar um movimento sem precedentes dos influxos de IED, fato que desde então vem alterando a estrutura da propriedade do capital no país, bem como vem contribuindo para ampliar o grau de concentração, dado que uma grande parcela desses recursos se efetivou a partir das operações de fusões e aquisições.

²⁶¹ Era composto por 15 países da América Latina, incluindo o Brasil, e 15 países da Ásia do Leste e da Oceania, o que incluía a China, o Japão e a Austrália.

²⁶² Ver Almeida (2004).

Além disso, cabe ressaltar que até o período de análise desse trabalho, o ano de 2002, um grande volume desses capitais foi destinado às atividades de serviços e infra-estrutura, fator que estava no bojo dos processos de privatização que foram intensificados a partir do governo Fernando Henrique.

É em meio a essa nova configuração que os fluxos de IED passam a ter uma importância expressiva para a atividade produtiva do país, impactando não apenas sobre a sua estrutura econômica, mas também sobre os aspectos distributivos e políticos, pois envolveu decisões atreladas às desregulamentações e à venda de empresas estatais que atuam, inclusive, nas atividades consideradas estratégicas como a de energia e de comunicações.

A opção brasileira por se inserir nesse movimento é evidente, basta comparar o estoque de IED em 1990, que era de US\$ 33,6 bilhões em 1990, e passou para US\$ 142,8 bilhões em 2002, fazendo com que a proporção entre esse estoque e o PIB aumentasse de 7,76% em 1990 para 19,93% em 2002²⁶³.

3.4.1. O Período Pré-Abertura: uma Breve Retrospectiva

Antes de concentrar a análise no período pós-abertura, vale uma breve retrospectiva, tendo como ponto de partida o período que registrou o maior crescimento dos fluxos de IED antes da década de 90.

Como foi avaliado ao longo desse capítulo, entre os anos de 1962 e 1968, em função da instabilidade política no país, o Brasil registrou uma grande retração dos fluxos de IED, sobretudo em comparação ao período do Plano de Metas, quando esses capitais foram fundamentais para o modelo de desenvolvimento adotado.

Somente a partir da efetivação do regime militar - que viabilizou um ambiente mais seguro para esses capitais, e da estabilidade econômica alcançada após a implementação do PAEG - é que empresas multinacionais se sentiram seguras e retornaram ao país.

Mas é somente a partir de 1973 que toma impulso um movimento de grande entrada de IED, tendência que se sustentou até alguns meses antes da crise da dívida em 1982, conforme mostra a figura 37²⁶⁴.

Esse fato expressou um movimento de articulação das empresas multinacionais estrangeiras com os investimentos globais, fato que contou com importantes alterações da política nacional em relação a esses capitais, mais especificamente a partir de 1968.

²⁶³ Ver UNCTAD.

²⁶⁴ Ver p. 255.

Segundo Nonnemberg (2003), entre 1968 e 1973 os influxos de IED foram efetivados em função do crescimento da demanda estimulada pela atuação estatal, que entre outras coisas permitiu a elevação da renda da classe média e o aumento dos financiamentos e empréstimos destinados ao consumo. Já entre 1974 e 1981, o governo brasileiro buscou direcionar esses influxos por meio da demanda das estatais por bens de capital.

De qualquer forma, percebe-se que esse momento, de aumento da participação estrangeira na economia brasileira, foi ocasionado por uma forte intervenção estatal na economia, uma vez que as políticas econômicas adotadas no país atuavam, de forma direta sobre a destinação desses recursos, que geralmente foram chamados para atuar em setores preestabelecidos.

Tais condições condicionaram a entrada de empresas estrangeiras principalmente nos setores mais dinâmicos da economia brasileira, de tal modo que a maior parte dos recursos foi destinada à indústria de transformação, com destaque para os setores de Material de Transporte e Mecânica.

Além disso, havia a predominância dos capitais norte-americanos, cuja participação no total era de quase 70% na indústria de transformação em 1973, setor que também tinha como característica estrutural um elevado grau de concentração²⁶⁵.

Conforme já foi discutido, a partir do governo Geisel as prioridades, em termos de metas de desenvolvimento, foram alteradas, passando a priorizar os setores de bens de capital e de insumos básicos. Ademais, buscou-se diversificar a origem das empresas multinacionais.

É em função disso que se pode afirmar que o II PND se apoiou numa política industrial seletiva quanto aos IED, tendo em vista o seu objetivo de materializar capitalismo nacional baseada na atividade empresarial nacional privada, num contexto em que se defendia um maior equilíbrio entre os capitais nacionais (privados e estatais) e estrangeiros²⁶⁶.

Com essa percepção política, o governo brasileiro objetivava, segundo Nonnemberg, obter da empresa estrangeira:

[...] o aumento das exportações de produtos manufaturados não-tradicionais e a sua “contribuição ao desenvolvimento da pesquisa tecnológica”. É interessante notar a existência de uma posição ideológica, mesmo entre integrantes do Governo Geisel, de preocupação com relação ao crescimento da participação do capital estrangeiro na economia nacional. Portanto, passa a constituir objetivo explícito da política condicionar a vinda de EMNs à obtenção de benefícios econômicos. Quer dizer, a entrada de IDEs em si, ainda que num momento em que o saldo em conta corrente tornava-se mais deficitário, não era necessariamente acolhida livremente. Era preciso que satisfizessem certas condições, como as expostas anteriormente. [...]

²⁶⁵ Ver Nonnemberg (2003).

²⁶⁶ Ver SEPLAN (1975).

Objetivava-se também maior diversificação quanto à origem do capital. Assim, justificava-se explicitar as prioridades, indicando, por um lado, os setores em que sua atuação fosse mais desejada, em especial aqueles com maior conteúdo tecnológico e, de outro, aqueles em que sua presença deveria ser evitada ou, pelo menos, o controle fosse mantido nas mãos de empresas nacionais. (2003, p. 8)

Segundo o autor acima, dentre os itens que compunham o grupo de atividades que eram consideradas interessantes serem exploradas pelas empresas estrangeiras se encontravam: mineração, minerais, não-metálicos, material elétrico e hotelaria. Já aquelas que deveriam ficar a cargo das empresas nacionais, destacavam-se energia elétrica, petróleo, portos, ferrovias, navegação marítima, comunicações, siderurgia e mineração de ferro.

Ao se descrever essas políticas, não se pretende analisar profundamente os fluxos de IED à época, mas apenas mostrar que durante esse alguns anos a relação do governo brasileiro com as empresas multinacionais era pautada por uma atuação estratégica. Para tanto, o governo brasileiro dispunha de uma série de incentivos que visava viabilizar a atividade das empresas nacionais privadas, formando, assim, uma relação triádica em prol de um modelo desenvolvimentista para o Brasi²⁶⁷.

Como resultado, registrou-se, ao longo da década de 70, um crescimento da participação do Brasil no fluxo internacional de IED, cuja média da década foi de 4,95%, em contrapartida à retração registrada dessa mesma proporção nos anos 80, quando o fluxo de IED para o Brasil correspondeu a 2,48% do fluxo mundial, conforme mostra a figura 40²⁶⁸.

Apesar da clara opção pelo desenvolvimento de um capitalismo nacional, o próprio fluxo de IED não deixa dúvidas que a atuação das empresas multinacionais estrangeiras na economia brasileira se tornou de fundamental importância a partir dos anos 1970, mudando de maneira significativa os aspectos estruturais da atividade produtiva no país.

Comparativamente à década de 60, os fluxos de IED quase quintuplicaram nos anos 70, conforme mostra a figura abaixo, mostrando que de fato o Brasil conseguiu se reaproximar do capital internacional, que havia se afastado em função dos processos políticos vivenciados antes do golpe militar, que afugentaram a entrada de novas companhias estrangeiras no país.

²⁶⁷ Ver Suzigan (1986).

²⁶⁸ Ver p. 260

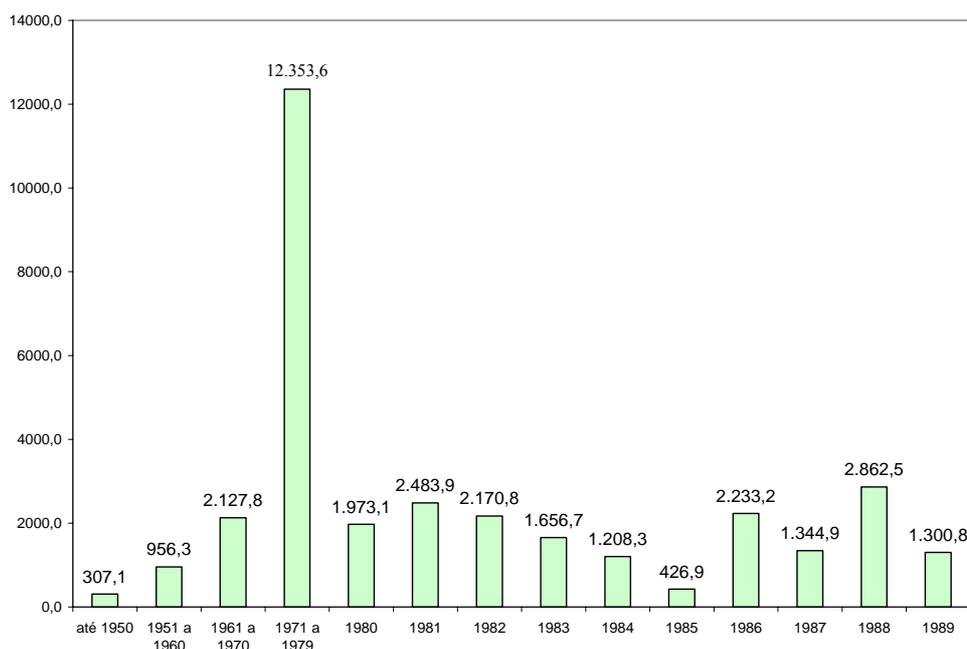


Figura 37 – Fluxo de IED 1950/1985 (em US\$ milhões)

Fonte: BCB

Quanto à origem desses capitais, deve-se destacar a grande concentração num pequeno grupo de países, uma vez que os dez maiores respondiam por cerca de 87% do fluxo total de IED destinado ao Brasil. Dentre os quais, os Estados Unidos detinham quase um terço do total registrado e, em conjunto com a Alemanha, Japão, Suíça e Reino Unido respondiam por mais de dois terços do estoque de IED no país, conforme mostra a figura abaixo.

De uma forma geral, considera-se que a maciça entrada de IED durante os anos 70 se deveu ao modelo desenvolvimentista de crescimento, que entre outras coisas fez crescer significativamente o mercado interno, além do que, contou para incentivar a entrada seletiva dessas empresas, com um conjunto de medidas protecionistas que proporcionavam vantagens às empresas que se estabeleciam no país, inclusive de poder atuar em segmentos oligopolizados ou até mesmos monopolizados, de tal sorte que podiam exercer uma política de preços que lhes proporcionassem elevadíssimas margens de lucro.

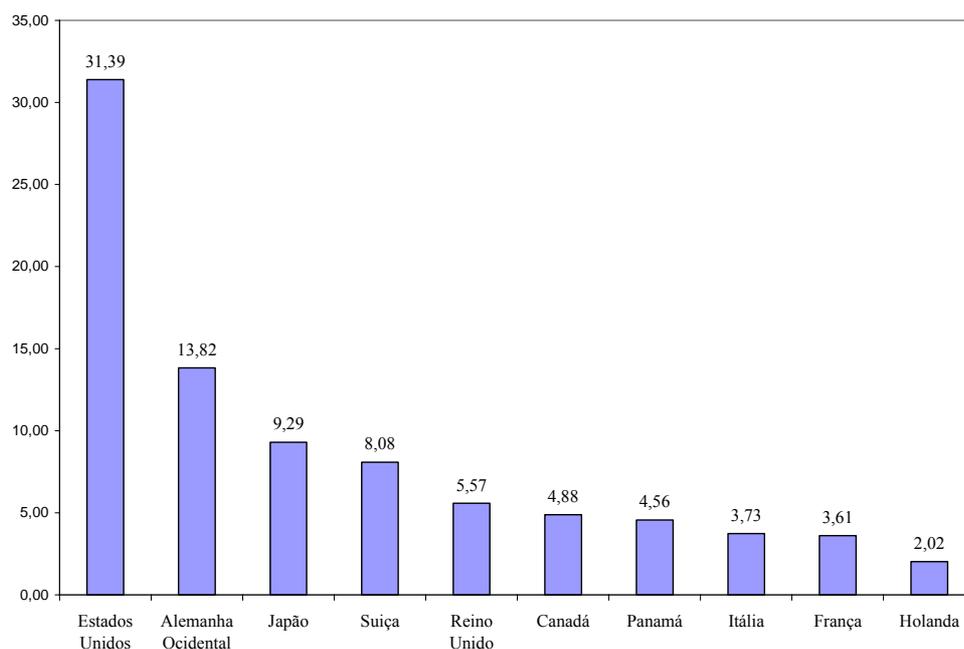


Figura 38 - Fluxo de IED por país de origem – 1950/1985 (em %)

Fonte: BCB

No que se refere aos setores de destino desses IED, dois pontos chamam a atenção, o primeiro é que quase 75% dos capitais eram destinados, até 1985, à indústria de transformação; e, o segundo é que os serviços de utilidade pública respondiam por apenas 0,2% do total de IED registrado no país, conforme mostra a figura abaixo.

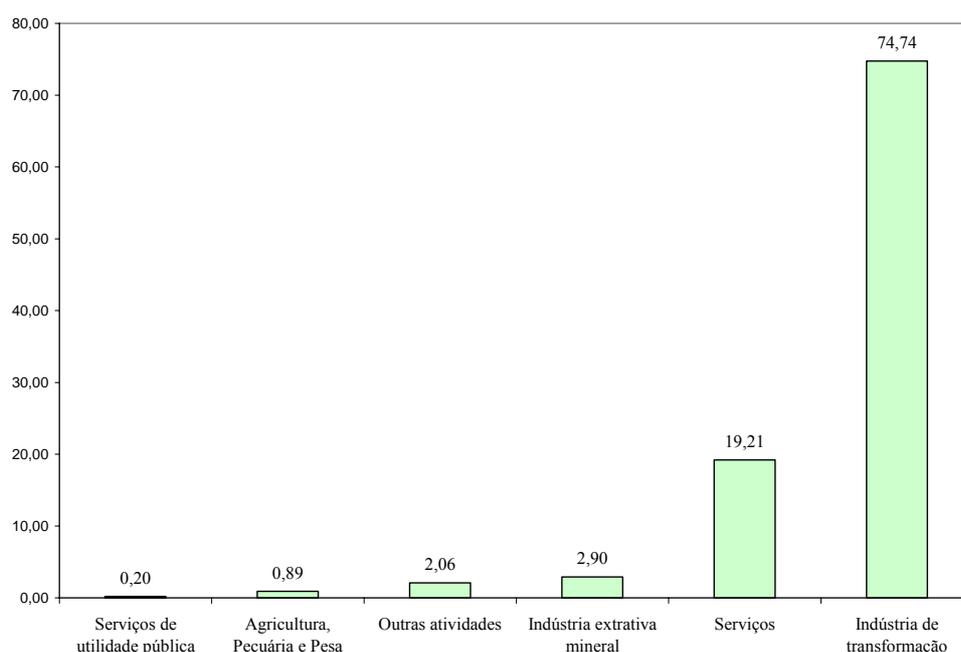


Figura 39 – Estoque de IED por setor – 1985 (em %)

Fonte: BCB

Segundo estimativas da SEPLAN (1975)²⁶⁹, os seguintes setores contavam com uma participação do capital estrangeiro superior a 60%, são eles: automóveis 100%, fumo 99%, farmacêutico 87%, química 72%, material elétrico 82%, borracha 69%, material de transporte 69%, material eletrônico e de comunicações 69%, mecânica 60% etc.

Quanto à atuação externa dessas empresas, observa-se que – seguindo a tendência de crescimento das exportações brasileiras para os anos de 1975 e 1980, sobretudo de bens manufaturados – a elevada participação das empresas multinacionais estrangeiras.

Segundo estimativas da CEPAL, a correlação entre a participação de capitais estrangeiros em determinados setores e o volume de exportações nesses mesmos setores era de aproximadamente 75%, cujas atividades eram as mesmas citadas acima²⁷⁰.

Quanto às importações, os mesmos estudos sugerem que a propensão a importar das empresas multinacionais estrangeiras era de apenas 22,1%. Apesar disso, era bem superior àquela registrada pelas empresas nacionais privadas, que era de cerca de 8%²⁷¹.

²⁶⁹ SEPLAN (Secretaria de Planejamento da Presidência da República). *II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)*. Brasília, 1975..

²⁷⁰ *Op. Cit.*

²⁷¹ *Op. Cit.*

Quanto ao impacto desses fluxos sobre as contas de rendas, observa-se, obviamente, uma intensa elevação das remessas de lucros, dividendos, *royalties* e juros de empréstimos intercompanhia, conforme mostra a tabela abaixo.

Tabela 27 – Rendas de IED - 1947/1989 (em US\$ milhões)

Discriminação	1947-1970	1971-1980	1981-1989
<i>Royalties</i> e licenças (despesa)	199,3	195,7	572,8
Juros de empréstimo intercompanhia (despesa)	0,0	0,0	1.479,0
Lucros e dividendos (despesa)	1.037,0	3.493,1	9.221,3
Total	1.236,3	3.688,8	11.273,1

Fonte : BCB

Não obstante as remessas de *royalties* não serem exclusividade das empresas multinacionais estrangeiras, dado que empresas nacionais também adquiriam *know how* de empresas estrangeiras, Nonnemberg (2002) considera que boa parte dessas despesas era oriunda, de fato, das empresas não nacionais. Vale ressaltar, ainda, quanto aos impactos dessas despesas sobre as contas externas, continuou apresentando uma taxa de crescimento elevada enquanto os fluxos de IED já indicavam uma tendência de retração, tendência essa que se estenderam inclusive nos períodos críticos da década de 80, que culminaram na crise da dívida externa.

Por fim, cabe realçar que parte dessas despesas, mais especificamente os *royalties*, estava associada à transferência de tecnologias, geralmente das matrizes para suas filiais, mas que merece destaque quando o destino são os países em desenvolvimento. Isso porque, a questão é se de fato esses países receptores são efetivamente beneficiados com essas tecnologias.

Como se sabe, a década de 80 foi marcada pelas intensas crises e pelo fim de um ciclo político que ficou caracterizado pelo desenvolvimentismo, de tal modo que esse período ficou marcado pela sua pouca importância na configuração produtiva do país, uma vez que apenas reproduziu as estruturas estabelecidas nos anos anteriores.

O baixo crescimento econômico, que marcou os anos 80 como a “década perdida”, contribuiu para que, como já fora citado anteriormente, o Brasil apresentasse uma participação regressiva no fluxo global de IED. Depois de ter atingido uma proporção de 6,73% em 1977, registrou, em 1989, uma participação de apenas 0,57%, expressando, entre outras coisas, a falta de confiança do sistema financeiro internacional no país.

3.4.2. IED a Partir dos Anos 90

A partir dos anos 90, como já fora afirmado anteriormente, o Brasil volta a ter acesso ao sistema financeiro internacional, inclusive aos recursos destinados à atividade produtiva. Porém, é somente a partir de 1994 que esse movimento se efetiva, e as empresas multinacionais estrangeiras passam a se estabelecer de maneira mais cada vez mais ativo no país.

Apesar de esse movimento elevar novamente a participação do Brasil no volume global de IED, o país não consegue retomar os níveis de participação dos fluxos de capital estrangeiro registrados ao longo da segunda metade da década de 70, conforme mostra a figura abaixo. Apesar disso, em termos absolutos o fluxo total de IED, que durante os anos 80 foi de US\$ 17,2 bilhões, passou para US\$ 99,2 bilhões na década de 90, a atingiu o montante de US\$ 71,8 bilhões apenas entre os anos de 2000 e 2002²⁷².

Conseqüentemente, os estoques de IED também cresceram, dobrando, em apenas 20 anos, a sua proporção em relação ao Produto Interno Bruto. Durante os anos de 2000/2001/2002, a participação média do estoque de IED em relação ao PIB foi de 20,3%, enquanto que nos anos 80 tal proporção era de 9,4%.

²⁷² Para todas as estatísticas envolvendo Investimento Estrangeiro Direto no Brasil, o BCB levou em consideração, para os anos de 1995 e 2000 os dados do Censo de Capitais Estrangeiros; e para os fluxos entre os anos de 1996 e 2002 foram levados em consideração apenas os recursos destinados a empresas que totalizaram mais de US\$10 milhões ao ano, o que em média, para os anos avaliados, representaram cerca de 85% do capital total analisado.

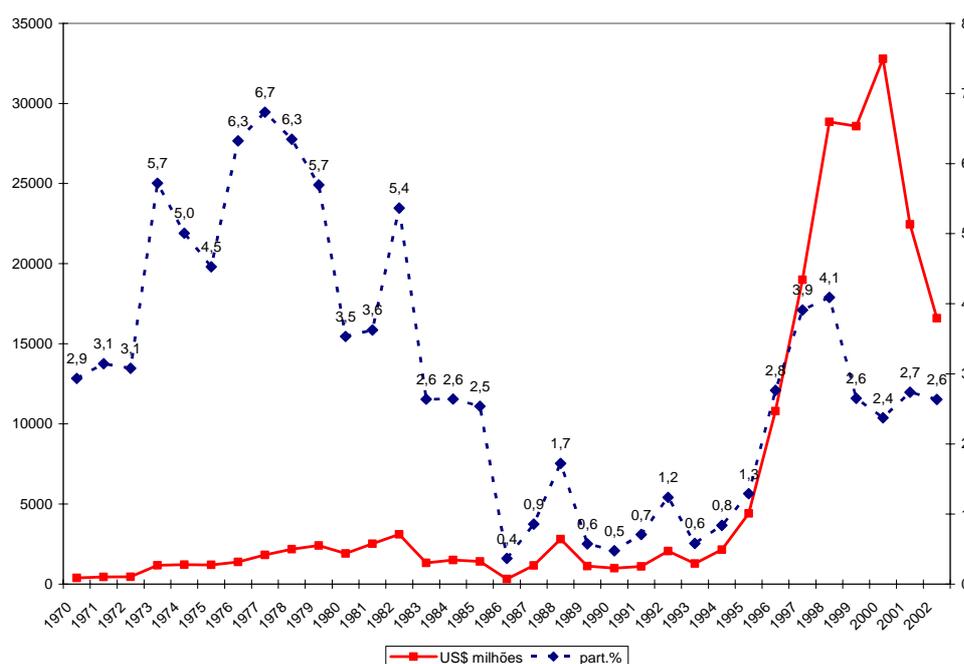


Figura 40 – Fluxo de IED – 1970/2002 (em US\$ milhões e part. % no fluxo global)

Fonte: UNCTAD

Para Laplane *et alli* (2000), os principais fatores determinantes para a atração desses capitais para o Brasil, a partir da década de 1990, foram o acesso ao mercado interno brasileiro, considerado grande e dinâmico; a desregulamentação da economia nacional; a abertura comercial; e, as privatizações.

Além desses fatores, Gonçalves (1999) também destaca a importância da estabilidade econômica alcançada pelo país a partir do Plano Real, além do potencial representado pela MERCOSUL.

A situação macroeconômica, sem dúvida, contribuiu para o a entrada de IED no país. No entanto, como já fora apontado anteriormente, o crescimento econômico no período em questão foi bastante acanhado, sobretudo quando comparadas as taxas de crescimento do fluxo de IED.

Além dessa evidência, cabe destacar que os investimentos produtivos da economia brasileira também não registraram crescimento, sobretudo se comparados aos fluxos de IED. Nos anos 90, a proporção média anual da formação bruta de capital fixo em relação ao PIB foi de 18,7% e, entre os anos 2000 e 2002, tal medida caiu para 17,5%, enquanto os IED cresceram em magnitudes bem maiores.

Na verdade, a figura abaixo evidencia não apenas que as medidas em questão foram relativamente baixas para propiciar uma condição de crescimento econômico sustentável, mas

também que ambas apresentaram uma tendência de decréscimo a partir de 1994, fato que reafirma que tais recursos guardavam uma forte relação com as operações de fusões e aquisições, ou seja, foram direcionados ao processo de reestruturação patrimonial de boa parte da atividade produtiva nacional²⁷³.

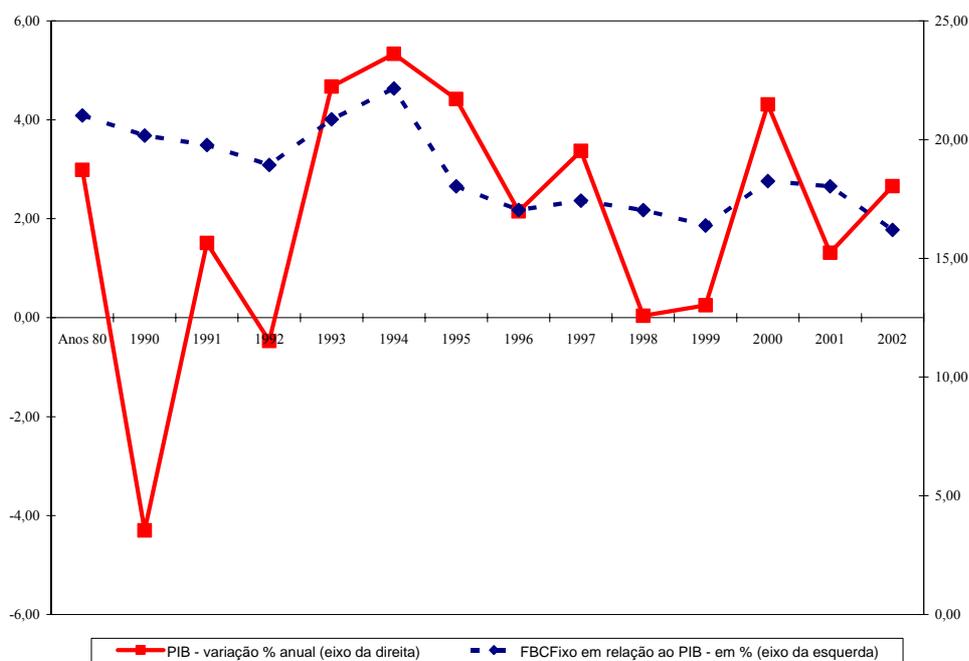


Figura 41 – Crescimento econômico brasileiro (var. % anual) e Formação Bruta de Capita Fixo em relação ao PIB (em %) – 80/2002

Fonte: IBGE

São exatamente esses alguns dos resultados condizentes com a hipótese de globalização financeira, que para se efetivar contou como importantes mudanças nos regimes de IDE, permitindo viabilizar um intenso processo de reprodução ampliada do capital, a partir das fusões e aquisições, fato que no Brasil foi ainda mais aberto haja vista a importância das privatizações.

Com relação à origem desses capitais, os Estados Unidos continuaram sendo o país com o maior estoque de IED no país, apesar da sua importância ter sido reduzida consideravelmente, fato que inclusive reproduz às próprias condições norte-americanas descritas no segundo capítulo.

²⁷³ Para reforçar essa idéia, cabe lembrar a Tabela 12 (p. 148), em que consta uma matriz de correlação, a qual se verificou um maior grau de associação entre os fluxos IED e os volumes de recursos destinados às operações de F&A.

Outros países que chamam a atenção são a Alemanha, o Reino Unido e o Japão, uma vez que participação das empresas alemãs no Brasil caiu à metade; enquanto que a das empresas inglesas, tal retração foi uma das mais fortes, uma vez que a proporção do IED inglês em relação ao total recebido pelo país caiu de 8% para apenas 1,67%, fazendo com que esse país configurasse, em termos de estoque de IED em 2002, na 15ª posição; já os fluxos de capital oriundos do Japão apresentaram uma contração de 70% em comparação aos anos 80.

Outros países com importantes aportes de IED no Brasil na década de 80 que também apresentaram uma sensível redução na participação relativa no país foram a Itália, o Canadá, a Suíça e a Suécia, conforme mostra a tabela abaixo.

Tabela 28 – Estoque de IED por país de origem – 1989-1995-2002 (em US\$ milhões e part.%)

País/Ano	Estoque estimado 1989	part. %	País	Estoque 1995	part. %	País	Estoque estimado 2002	part. %
Estados Unidos	10.178.486	31,15	Estados Unidos	10.852.183	26,03	Estados Unidos	31.579.620	22,11
Alemanha	3.634.428	11,12	Alemanha	5.828.042	13,98	Holanda	16.319.645	11,43
Japão	2.956.179	9,05	Suíça	2.815.302	6,75	Espanha	15.606.570	10,93
Reino Unido	2.612.556	8,00	Japão	2.658.517	6,38	França	10.658.640	7,46
Suíça	2.220.807	6,80	França	2.031.459	4,87	Cayman, Ilhas	9.534.339	6,68
França	1.772.714	5,43	Reino Unido	1.862.609	4,47	Portugal	7.223.118	5,06
Canadá	1.715.049	5,25	Canadá	1.818.978	4,36	Alemanha	6.785.985	4,75
Itália	1.197.058	3,66	Holanda	1.545.798	3,71	I.Virgens (RU)	4.608.944	3,23
Holanda	943.167	2,89	Itália	1.258.558	3,02	Bermudas	4.015.695	2,81
Panamá	825.948	2,53	I.Virgens (RU)	901.217	2,16	Japão	3.799.232	2,66
Suécia	659.240	2,02	Cayman, Ilhas	891.678	2,14	Canadá	3.458.739	2,42
Luxemburgo	475.376	1,46	Uruguai	874.147	2,10	Itália	3.260.947	2,28
Iugoslávia	474.637	1,45	Bermudas	853.072	2,05	Suíça	2.781.184	1,95
Bélgica	445.596	1,36	Panamá	677.408	1,62	Uruguai	2.524.702	1,77
Libéria	343.751	1,05	Suécia	567.159	1,36	Reino Unido	2.378.548	1,67
Cayman	280.848	0,86	Bélgica	558.226	1,34	Luxemburgo	2.331.549	1,63
Bermudas	193.646	0,59	Bahamas, Ilhas	509.688	1,22	Panamá	1.859.807	1,30
Liechtenstein	192.372	0,59	Luxemburgo	408.049	0,98	Suécia	1.837.642	1,29
Coveite	173.587	0,53	Argentina	393.577	0,94	Bahamas	1.413.055	0,99
Espanha	119.344	0,37	Espanha	251.010	0,60	Argentina	903.026	0,63
Total 20	31.414.789	96,15	Total 20	37.556.680	90,07	Total 20	132.880.987	93,03
Total geral	32.671.694	-	Total geral	41.695.623,65	-	Total geral	142.834.501	-

Fonte: BCB

Entre os países que elevaram sua participação na composição dos Estoques de IED no país merecem destaque a Holanda, a Espanha e Portugal. A Holanda passou a deter o segundo maior estoque de IED no Brasil em 2002, quadruplicando sua participação em relação aos anos 80. Já a Espanha e Portugal, cuja entrada no país era ínfima, em termos de empresas multinacionais, passaram a deter 10,93% e 5,06% do montante dos investimentos produtivos ingressos até último ano analisado, respectivamente.

A França continuou configurando entre os principais países com empresas estabelecidas no Brasil, inclusive elevando sua participação no estoque total em 2002 para 7,46%.

Também chama a atenção cinco países que são classificados como “paraísos fiscais”, Ilhas Cayman, Ilhas Virgens, Bermudas, Luxemburgo e Panamá, cujos capitais somaram 15,65% do estoque total em 2002. Em geral esses países fazem parte de uma triangulação financeira que permite, entre outras coisas, omitir a composição societária de pessoas jurídicas, dificultando uma avaliação da efetiva origem desses capitais²⁷⁴.

Por fim, vale citar dois países da América do Sul, e mais especificamente membros do MERCOSUL, que são o Uruguai e a Argentina, que juntos detém 2,4% estoque total de IED registrado no Brasil em 2002.

Quanto à distribuição por atividade econômica da aplicação desses recursos, chama à atenção a inversão na composição das atividades industriais e de serviços. Enquanto a indústria perfazia, em 1995, uma participação no estoque total de IED de quase 66,93%, as atividades de serviços respondiam por 30,85%. Em 2002, tal relação foi invertida, uma vez que as atividades de serviços passam a responder por 74,16% do estoque total de IED registrado no país, enquanto que os capitais destinados às atividades industriais somaram 23,11% do total.

Esses números refletem uma tendência da própria globalização – discutida no capítulo 2 – em que avaliados os estoques de IED mundial nos anos 2002, verificou-se uma concentração nas atividades de serviços, principalmente nos países em desenvolvimento. Vale lembrar que a participação nas atividades de serviço e de manufatura, em termos de estoque em 2002, para os países desenvolvidos era de 69,91% e 29,23% respectivamente. Já nos países em desenvolvimento essa mesma medida era de 78,09% e 13,25% respectivamente²⁷⁵.

No que tange especificamente aos capitais destinados às atividades agrícola, pecuária e de extração mineral, verifica-se uma relativa estabilidade, uma vez que o estoque de IED nessas áreas passou de 2,22% em 1995 para 2,33% em 2002.

A tabela abaixo mostra que o setor agropecuário, bem como de extração mineral, sofreram uma redução ainda maior da participação do capital estrangeiro à época, de tal modo que o pequeno crescimento na participação dos IED nesse grupo de atividades se deu em função das atividades de extração de petróleo e serviços correlatos, conforme mostram os fluxos entre 1996 e 2002.

²⁷⁴ Segundo a Instrução Normativa n. 188 de 2002 da Secretaria de Receita Federal, o três países citados acima, além de outros, compõem um grupo de países (ou dependências) que não tributam a renda ou que a tributam à alíquota inferior a 20%, além de possuir uma legislação que os desobrigue de informar a composição societária de pessoas jurídicas ou à sua titularidade. Para maiores detalhes, ver <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/ins/2002/in1882002.htm>.

²⁷⁵ Ver Figura 20 na p. 145

Tabela 29 – Estoque e fluxos de IED no setor Agropecuário e de extração mineral – Estoques 1995 e 2000 – Fluxos 1996/2002 (em US\$ milhões e part. %)

Discriminação	1995		2000		Soma fluxos 1996/2002	
	Estoque	%	Estoque	%	Fluxo	%
Agricultura, pecuária e extrativa mineral	924,99	2,22	2.401,08	2,33	3.912,34	2,73
Extração de petróleo e serviços correlatos	72,01	0,17	1.022,48	0,99	2.729,70	1,90
Extração de minerais metálicos	566,71	1,36	611,19	0,59	690,38	0,48
Silvicultura, exploração florestal e serviços relacionados com estas atividades	30,49	0,07	87,77	0,09	178,53	0,12
Extração de minerais não-metálicos	40,68	0,10	383,82	0,37	162,72	0,11
Agricultura, pecuária e serviços relacionados com estas atividades	207,23	0,50	288,13	0,28	140,78	0,10
Pesca, aquicultura e atividades dos serviços relacionados com estas atividades	7,88	0,02	7,69	0,01	10,24	0,01
Total Geral	41.695,62	100,00	103.014,51	100,00	143.515,42	-

Fonte: BCB

Apesar da relativa estabilidade constatada na participação desses setores no estoque total de IED, nota-se uma importante redução da participação dos retornos de IED dessas atividades, que como será avaliado logo a seguir, é “compensada” pelo aumento da participação das atividades industriais e de serviços nessas remessas. De acordo com a tabela 30, a proporção dos retornos de IED dessas atividades caiu de 22% em 2001 para 6,4% em 2007²⁷⁶.

O resultado em questão decorre da redução, em termos absolutos e relativos, dos retornos oriundos da atividade de extração mineral, que em 2001 respondia por 21,5% das remessas totais, e passaram a compor apenas 6,4% do montante em questão.

²⁷⁶ Está se utilizando o ano de 2007 como referência para a presente avaliação, pois está se considerando um tempo médio de 5 anos para o início do retorno dos investimentos realizados pelas empresas estrangeiras.

Tabela 30 - Retorno de IED por setor – Brasil – 2001 e 2007 (em US\$ milhões e part. %)

Discriminação	2.001		2 007	
	US\$ mi	%	US\$ mi	%
Agricultura, pecuária e extrativa	498	22,0	744	9,0
Extração de petróleo e serviços relacionados	9	0,4	40	0,5
Extrativa mineral	487	21,5	526	6,4
Produção florestal			147	1,8
Demais	2	0,1	31	0,4
Indústria	547	24,2	2670	32,3
Produtos alimentícios e bebidas	46	2,0	654	7,9
Máquinas e equipamentos	3	0,1	-	-
Produtos químicos	230	10,2	315	3,8
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	71	3,1	-	-
Artigos de borracha e plástico	9	0,4	31	0,4
Máquinas p/escritório e equip. de informática	103	4,6	1	0,0
Material eletrônico e equips.de comunicação	54	2,4	-	-
Produtos minerais não-metálicos	14	0,6	-	-
Outras indústrias	16	0,7	11	0,1
Veículos automotores, reboques e carrocerias	157	1,9	415	5,0
Máquinas, aparelhos e mat.elétricos	122	1,5	157	1,9
Celulose, papel e produtos do papel	106	1,3	115	1,4
Impressão e reprodução de gravações	296	3,6	11	0,1
Produtos têxteis	-	-	296	3,6
Outros equipamentos de transportes	-	-	32	0,4
Metalurgia	-	-	328	4,0
Produtos do fumo	-	-	5	0,1
Produtos farmacêuticos e farmacêuticos	-	-	28	0,3
Edição e edição integrada à impressão	-	-	1	0,0
Confecção de artigos de vestuário e acessórios	-	-	38	0,5
Produtos de madeira	-	-	14	0,2
Serviços	1 217	53,8	4 847	58,7
Serviços prestados a empresas	92	4,0	416	5,0
Intermediação financeira	406	17,9	1431	17,3
Eletricidade, gás e água quente	55	2,4	311	3,8
Comércio	46	2,0	318	3,9
Construção	126	5,6	142	1,7
Seguros e previdência privada	21	0,9	71	0,9
Atividades de informática e conexas	10	0,4	53	0,6
Atividades imobiliárias	5	0,2	195	2,4
Correio e telecomunicações	444	19,6	1 550	18,8
Demais	12	0,8	241	1,4
Total	2 261	100,0	8 260	100,0

Fonte: BCB

Na atividade industrial chama a atenção, além da já citada redução da sua participação no estoque total de IED, a elevada concentração desses capitais num reduzido número de setores. Para se ter idéia, apenas cinco setores respondiam por 74,6% dos fluxos totais nessa atividade entre os anos de 1996 e 2002.

O principal é o automotivo, que recebeu 23,1% dos recursos estrangeiros da indústria, apesar da redução da sua importância relativa. Os demais setores que merecem destaque são:

produtos químicos com 19,4%; Alimentos e bebidas com 15,9%; Material eletrônico e equipamentos de comunicação com 10,2%; e, Máquinas e equipamentos com 5,9%. Vale notar que todos os demais setores da indústria expostos na tabela abaixo possuem um estoque de IED inferior a 1% em relação ao estoque total do país²⁷⁷.

Tabela 31 – Estoque e fluxos de IED na Indústria (em US\$ milhões e part. %)

Discriminação	1995		2000		Soma fluxos 1996/2002	
	Estoque	%	Estoque	%	Fluxos	%
Indústria	27.907,09	66,93	34.725,62	33,71	33.171,71	23,11
Fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias	4.837,70	11,60	6.351,39	6,17	7.667,53	5,34
Fabricação de produtos químicos	5.331,12	12,79	6.042,71	5,87	6.436,43	4,48
Fabricação de produtos alimentícios e bebidas	2.827,52	6,78	4.618,65	4,48	5.291,84	3,69
Fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equipamentos de comunicações	785,42	1,88	2.169,23	2,11	3.395,56	2,37
Fabricação de máquinas e equipamentos	2.345,29	5,62	3.324,35	3,23	1.961,55	1,37
Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	1.100,58	2,64	990,29	0,96	1.384,15	0,96
Fabricação de produtos de minerais não-metálicos	853,84	2,05	1.170,25	1,14	1.097,90	0,77
Metalurgia básica	3.004,90	7,21	2.513,35	2,44	1.075,89	0,75
Fabricação de artigos de borracha e plástico	1.538,66	3,69	1.781,93	1,73	950,85	0,66
Fabricação de máquinas para escritório e equipamentos de informática	457,86	1,10	281,29	0,27	851,25	0,59
Fabricação de produtos do fumo	715,41	1,72	723,84	0,70	496,09	0,35
Fabricação de outros equipamentos de transporte	223,00	0,53	355,80	0,35	429,34	0,30
Fabricação de produtos têxteis	529,78	1,27	676,68	0,66	425,04	0,30
Fabricação de produtos de metal - exclusive máquinas e equipamentos	572,76	1,37	593,31	0,58	371,01	0,26
Edição, impressão e reprodução de gravações	137,97	0,33	190,93	0,19	300,24	0,21
Fabricação de produtos de madeira	28,99	0,07	239,69	0,23	246,96	0,17
Fabricação de móveis e indústrias diversas	294,41	0,71	182,75	0,18	239,59	0,17
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	1.633,66	3,92	1.572,73	1,53	205,52	0,14
Fabricação de equipamentos de instrumentação médico-hospitalar	168,43	0,40	735,93	0,71	145,12	0,10
Confecção de artigos do vestuário e acessórios	78,08	0,19	148,45	0,14	94,01	0,07
Fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis	0,00	0,00	0,69	0,00	38,40	0,03
Reciclagem	13,32	0,03	12,09	0,01	33,79	0,02
Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos de couro e calçados	428,40	1,03	49,27	0,05	33,65	0,02
Total Geral	41.695,62	100,00	103014,51	100	143.515,42	-

Fonte: BCB

Quatro desses cinco setores têm como característica um elevado grau de penetração, cujos indicadores estão bem acima do registrado pela Indústria de Transformação, conforme mostra a figura abaixo. Fazendo uma comparação entre os anos de 1991 e 2002, verifica-se que o setor que apresentou o maior crescimento do coeficiente de penetração foi o de equipamentos eletrônicos, cujo índice pulou de 10,7% para 81,7%; em seguida vem o setor automotivo, de 8,4% para 29,7%; máquina e tratores, de 16% para 24%, a indústria química de 10,8% para 23,1%. Já a média, descrita pela indústria de transformação, tal coeficiente passou de 6,2% para 15,3%.

Esses resultados descrevem a reestruturação industrial vivida pelo país, que apesar de não alterar a composição setorial, conforme foi avaliado ao longo deste capítulo, se baseou numa importante modificação dos processos de produção, ocasionado pela abertura econômica que possibilitou, por um lado, a entrada de novos capitais estrangeiros, e por outro a ampliação da participação de produtos importados.

²⁷⁷ Esses cinco setores respondem por 40,83% do valor adicionado à Indústria de Transformação. Ver <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=2&menu=1479>.

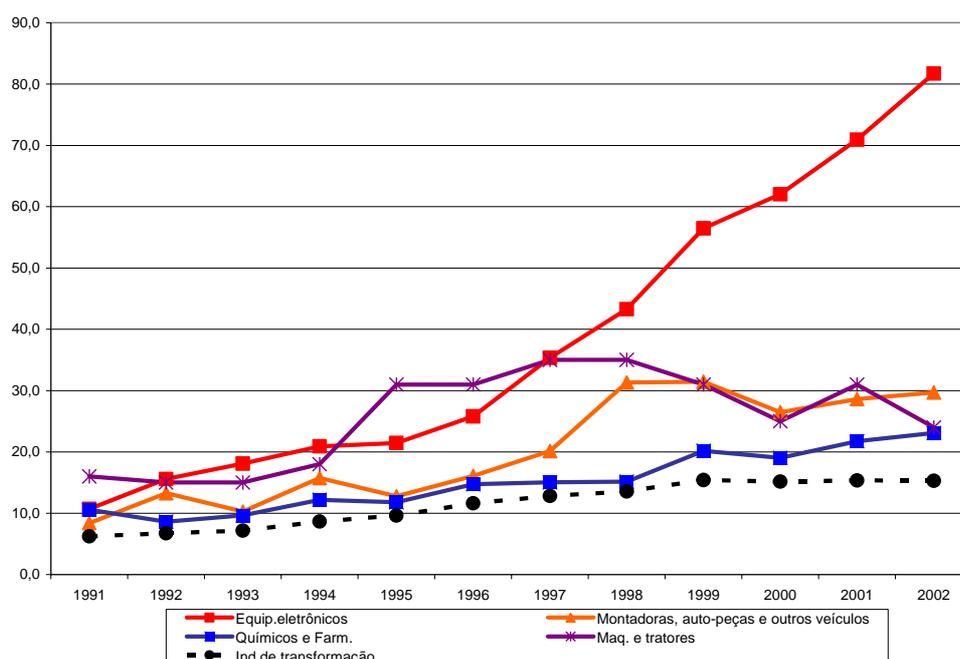


Figura 42 – Coeficiente de penetração – setores selecionados 1991/2002 (em %)

Fonte: IPEADATA

Essa reestruturação industrial ocasionada pela entrada desses capitais estrangeiros tem evidenciado, entre outras coisas, que esse aumento da importância dos produtos importados no processo de produção tem permitido a elevação da produtividade em alguns setores, mas por outro tem afetado o nível de emprego industrial, conforme mostrou a tabela 35²⁷⁸, além de estar contribuindo para precarizar as relações trabalhistas a partir dos processos de reestruturação organizacional, com destaque para o de terceirização²⁷⁹.

O impacto do aumento do coeficiente de penetração sobre a estrutura industrial nacional de fato é uma evidência inegável, que em conjunto com a elevação do grau de concentração tem contribuído para a desnacionalização da produção, conforme mostra a tabela abaixo, na qual a participação dos produtos estrangeiros na agregação de valor tem crescido substancialmente desde a década de 90. Numa comparação entre os anos de 1990 e 2000 verifica-se que o coeficiente de penetração das importações sobre o valor adicionado industrial, que considera apenas as importações de produtos manufaturados, cresceu 167,4%.

²⁷⁸ Ver na p. 281.

²⁷⁹ O processo de reestruturação industrial no Brasil a partir do processo de abertura, segundo Nonnemberg (2003, p. 37), se resume a partir dos seguintes eventos: a elevação do coeficiente de importação; desverticalização da produção; *down-sizing* e terceirização de processos produtivos; inovação não-incorporada; maior concentração industrial; redução do emprego industrial; aumento da participação do capital estrangeiro etc.

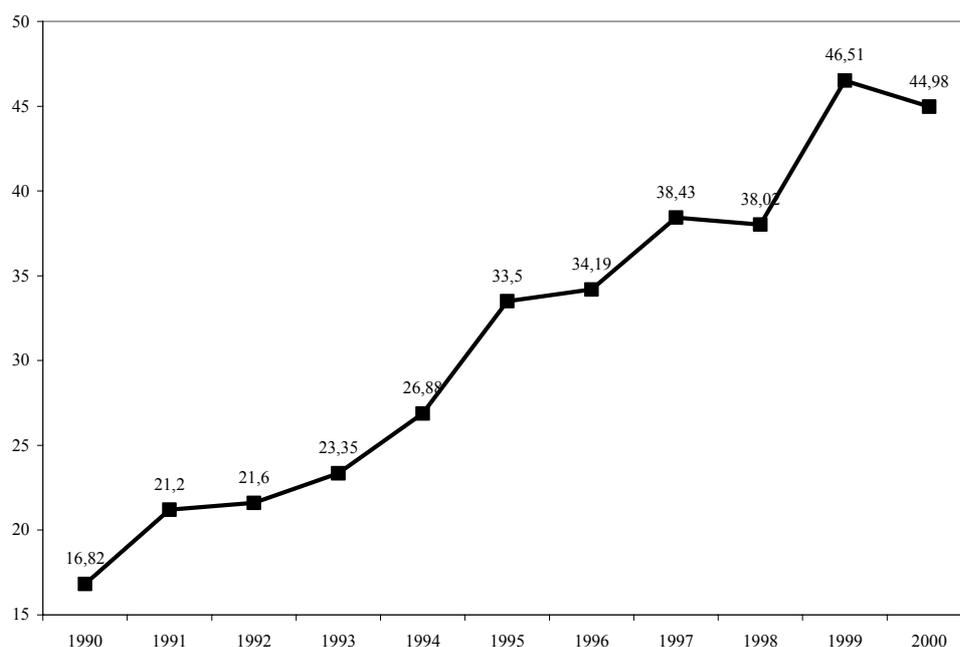


Figura 43 - Coeficiente de Penetração das Importações Industriais no Valor Adicionado Industrial - 1990-2000 (em %)

Fonte: Nonnemberg (2003)

O elevado coeficiente de penetração denota dois pontos que foram apontados no capítulo 2 por Dicken (1998), uma deles é a associação desse quadro com o processo de truncamento, ocasionado pelo esvaziamento ou pelo não desenvolvimento de determinadas atividades, em função do interesse de se importar parte dos bens intermediários, seja da matriz, ou de filiais que estão instaladas em outros países, e integram uma cadeia internacionalizada, situação que, por exemplo, é bastante peculiar na relação da indústria automotiva brasileira com o MERCOSUL.

O outro ponto se refere à possibilidade de se elevar o êxodo de recursos oriundos da produção nacional por empresas multinacionais, em função dos preços de transferência, que como fora discutido também no capítulo 2, permitem que as relações comerciais entre uma filial e uma matriz possam estar à margem da concorrência internacional, uma vez que é a matriz quem define esses preços de transferência, ou seja, uma empresa multinacional pode deliberar os seus próprios preços internos – dentro dos limites impostos pela vigilância das autoridades fiscais – lhe possibilita cobrar altos preços por bens intermediários, condição essa que afeta não apenas os aspectos distributivos, mas também a arrecadação de impostos, a balança comercial etc.

Em termos de exportação, percebe-se, a partir dos mesmos setores avaliados anteriormente, que apenas os setores automobilístico e de equipamentos eletrônicos

apresentaram uma forte tendência de crescimento do coeficiente de exportações, cujo comportamento fez com que tal medida se descolasse da Indústria de Transformação.

No caso do primeiro essa evolução decorre, em boa medida, dos acordos automotivos firmados dentro do MERCOSUL, que atendem aos interesses de uma produção integrada e complementar, que fez crescer tanto as exportações quanto às importações, sobretudo entre o Brasil e a Argentina²⁸⁰.

Já no setor de equipamentos eletrônicos, apesar do crescimento do coeficiente de exportação, a participação das vendas desse produto perdeu importância dentro da pauta de exportações do país.

Os setores Químico/Farmacêutico e de Máquinas e tratores mantiveram uma relativa estabilidade de seus coeficientes de exportação, e ficaram abaixo da média descrita pela Indústria de Transformação, inclusive porque tiveram sua participação relativa na pauta reduzida²⁸¹.

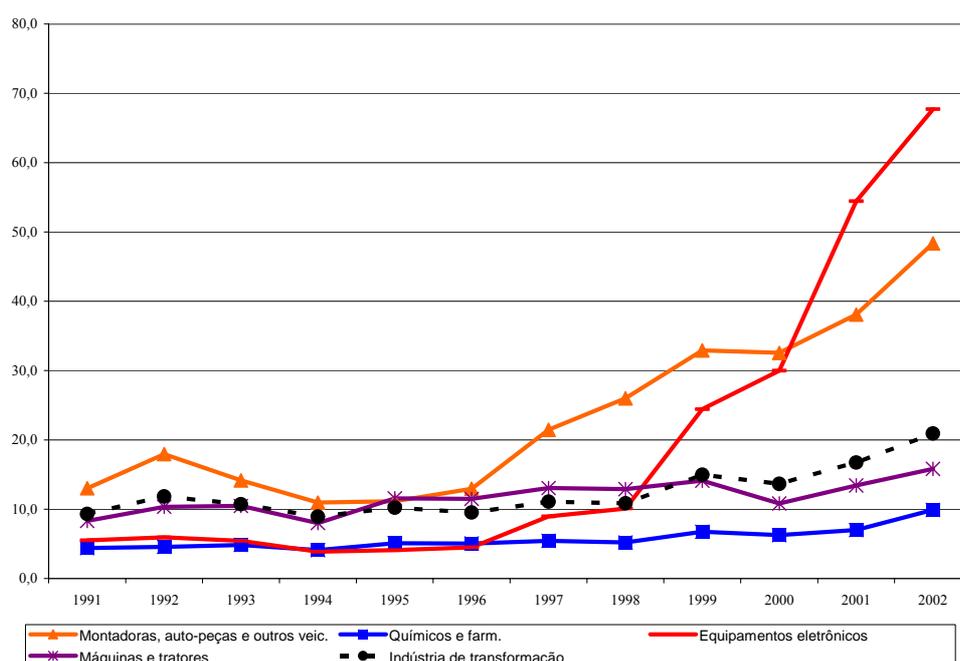


Figura 44 – Coeficiente de abertura – setores selecionados – 1991/2002 (em %)

Fonte: IPEADATA

Em geral, a internacionalização da produção industrial tem apresentado distintos resultados em termos de comércio exterior, isso porque as filiais das empresas multinacionais

²⁸⁰ Ver Kume ; Piani (2003).

²⁸¹ *Op.Cit.*

estabelecidas no país adotam diferentes estratégias, que dependem das características específicas, em termos de atuação, em nos diversos setores da economia nacional²⁸².

Porém, cabe citar o estudo realizado por Laplane ; Sarti (2003), que levou em consideração uma amostra extraída das 500 maiores empresas do país, da qual as empresas estrangeiras respondiam por 48% da corrente de comércio desse grupo, e 84% da corrente de comércio específica das companhias estrangeiras membros desse mesmo grupo. Constatou-se que 28,3% das exportações foram destinadas ao MERCOSUL; 16,6% ao NAFTA; 18,5% à União Européia; 11,7% à ALADI; 12,3% à Ásia.

No entanto, o que chamou a atenção nesse estudo é que apenas o MERCOSUL registrou um saldo comercial superavitário, de US\$ 1,5 bilhões, enquanto que com o NAFTA e com a União Européia o saldo comercial foi deficitário em US\$ 1,6 bilhão e US\$ 2,4 bilhões. O que denota uma situação em que as empresas multinacionais estrangeiras, constantes da amostra, apresentaram significativos déficits comerciais com os mercados dos países em que estão localizadas as suas matrizes, fator que contribui para que o resultado final auferido para o total da amostra fosse também a ocorrência de um saldo comercial negativo da ordem de US\$ 1,5 bilhão.

Quanto aos retornos dos IED, uma avaliação envolvendo esses mesmos setores aponta para uma situação em que apenas três deles (alimentos e bebidas, veículos automotores e químico-farmacêutica foram responsáveis por 52,6% das remessas remetidas pelo setor industrial, conforme mostra a tabela 30. Além disso, cabe destacar o crescimento da participação da indústria na remessa de rendas oriundas dos IED, que passou de 24,2% em 2001 para 34,3% em 2007.

Outra importante evidência apontada pelos dados em questão se refere à diversificação dos setores, uma vez que em 2001 apenas o setor de produtos químicos representava quase metade dos retornos de IED, e do crescimento da participação do setor de alimentos e bebidas em 2007, que apesar de ter reduzido sua participação relativa na composição do estoque de IED, conforme mostra a tabela 30²⁸³, tornou-se o setor identificado pelo maior retorno de IED.

Apesar do crescimento relativo da participação industrial nos retornos de IED não ser tão significativo, chama a atenção a variação em termos absolutos dessas mesmas remessas, que cresceram de US\$ 547 milhões em 2001 para US\$ 2,67 bilhões em 2007, perfazendo um

²⁸² Essas estratégias são identificadas de acordo com os coeficientes (de penetração e exportação); os saldos comerciais; e, a orientação regional do comércio. Ver Laplane ; Sarti (2003).

²⁸³ Ver p. 265.

aumento de 388%, enquanto que as exportações de produtos manufaturados cresceram 155,14% no mesmo período²⁸⁴.

Quanto ao setor de serviços, esse respondia, em 2002, por 66,33% do valor adicionado na economia brasileira²⁸⁵, bem como se tornou a principal atividade receptora de IED a partir da década de 90. De acordo com a tabela abaixo, as atividades de serviços compunham 30,85% do estoque total de IED em 1995, proporção que passou, em apenas cinco anos, para 63,96%, isso porque os fluxos de IED destinados ao setor, entre os anos de 1996 e 2002, totalizaram 74,16% do montante total.

Ademais, chama a atenção o fato de que apenas quatro atividades somaram 60% do fluxo total de IED no país nesse mesmo período. São elas: correio e telecomunicações, setor bancário (excluindo seguro e previdência privada), serviços prestados a empresas; e, eletricidade, gás e água quente. Portanto, percebe-se que um terço desses fluxos recebidos pelo Brasil foi destinado aos setores que eram dominados por empresas estatais, e que foram privatizados ao longo do governo Fernando Henrique, sobretudo nos segmentos relacionados à telefonia e eletricidade.

Cabe lembrar, também, que 80% dos recursos destinados aos processos de privatização tiveram como destino as atividades de infra-estrutura e serviços, bem como 53% foram oriundos de investimentos realizados por capitais estrangeiros²⁸⁶.

²⁸⁴ As exportações de manufaturados totalizaram em 2001 US\$32,9 bilhões, e em 2007 US\$83,9 bilhões. Ver BCB.

²⁸⁵ Ver a Figura 46, na p. 278.

²⁸⁶ Ver as Tabelas 25 e 26 nas p. 239 e 240 respectivamente.

Tabela 32 – Estoque e fluxos de IED no setor de serviços – estoques 1995 e 200 – fluxos 1996/2002 (em US\$ milhões e part. %)

Discriminação	1995		2000		Soma dos fluxos 1996/2002	
	Estoque	%	Estoque	%	Fluxo	%
Serviços	12.863,54	30,85	65.887,81	63,96	106.431,38	74,16
Correio e telecomunicações	398,74	0,96	18.761,54	18,21	31.362,04	21,85
Intermediação financeira, exclusive seguros e previdência privada	1.638,38	3,93	10.671,26	10,36	19.068,41	13,29
Serviços prestados principalmente às empresas	4.952,70	11,88	11.018,53	10,70	18.899,11	13,17
Eletricidade, gás e água quente	0,29	0,00	7.116,35	6,91	16.299,80	11,36
Comércio por atacado e intermediários do comércio	2.132,20	5,11	5.918,09	5,74	5.538,82	3,86
Comércio varejista e reparação de objetos pessoais e domésticos	669,11	1,60	3.892,99	3,78	5.136,10	3,58
Atividades de informática e conexas	115,11	0,28	2.542,91	2,47	2.641,21	1,84
Atividades auxiliares da intermediação financeira	390,43	0,94	1.487,88	1,44	1.385,86	0,97
Seguros e previdência privada	149,61	0,36	492,41	0,48	1.306,68	0,91
Construção	202,68	0,49	415,62	0,40	942,19	0,66
Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas;	84,39	0,20	429,06	0,42	803,85	0,56
Atividades imobiliárias	1.109,24	2,66	798,00	0,77	637,62	0,44
Atividades recreativas, culturais e desportivas	15,21	0,04	353,47	0,34	590,96	0,41
Alojamento e alimentação	364,31	0,87	316,64	0,31	482,72	0,34
Transporte terrestre	6,43	0,02	214,77	0,21	391,74	0,27
Captação, tratamento e distribuição de água	1,80	0,00	145,89	0,14	286,98	0,20
Atividades anexas e auxiliares do transporte e agências de viagem	71,42	0,17	197,63	0,19	268,27	0,19
Transporte aquaviário	90,49	0,22	73,35	0,07	107,61	0,07
Aluguel de veículos, máquinas e equipamentos sem condutores	363,31	0,87	84,38	0,08	92,57	0,06
Limpeza urbana e esgoto; e atividades conexas	2,19	0,01	122,24	0,12	69,70	0,05
Educação	1,08	0,00	5,73	0,01	43,45	0,03
Atividades associativas	54,42	0,13	7,66	0,01	37,77	0,03
Transporte aéreo	24,72	0,06	9,50	0,01	17,93	0,01
Saúde e serviços sociais	17,84	0,04	69,56	0,07	15,77	0,01
Serviços pessoais	1,92	0,00	7,43	0,01	2,88	0,00
Pesquisa e desenvolvimento	5,54	0,01	734,91	0,71	1,33	0,00
Total Geral	41.695,62	100,00	103.014,51	100,00	143.515,42	-

Fonte: BCB

Neste ponto reside um dos principais problemas apontados por esse novo modo de inserção internacional, que passou a vigorar a partir dos 90 anos, e que pode refletir um importante componente deficitário que tende a comprometer as contas externas brasileiras, uma vez esse setor se caracteriza, sobretudo, pelo atendimento do mercado interno, apesar do crescimento das exportações de serviços.

A despeito desse crescimento²⁸⁷, é relativamente pequena a participação das exportações de serviços, principalmente nas atividades dominadas pelas empresas estrangeiras. A tabela abaixo descreve os principais serviços exportados, dos quais não figuram como os mais importantes as telecomunicações, o setor financeiro e as atividades relacionadas à oferta de eletricidades e gás, o que reforça a constatação de que a maior parte das empresas multinacionais se estabeleceu no país para atuar junto ao mercado interno.

Neste sentido, o problema decorrente dessa opção se refere ao fato de que esses setores não viabilizam uma correspondência, em termos de geração de divisas oriundas das atividades de exportação, criando um importante descasamento nos fluxos registrados junto ao balanço de pagamentos. Obviamente, que para avaliar a manutenção dessa tendência se faz

²⁸⁷ As exportações de serviços respondiam durante os anos 80 por 7,6% do total exportado pelo país. Entre os anos de 2000 e 2002 tal proporção passou para 14%. Ver UNCTAD.

necessário ampliar o período de análise, o que não cabe neste trabalho, dado que o mesmo foi delimitado até o final do governo Fernando Henrique.

Tabela 33 - Exportação por atividade de serviço em relação ao total de serviços - anos 80 até 2002 (em %)

Setores	Anos 80	Anos 90	2002/2002
Transportes	58,38	34,97	15,39
Viagens	8,45	22,43	19,51
Comunicações	0,00	1,14	1,46
Construção	0,00	0,07	0,90
Seguros	4,46	1,96	2,46
Serviços Financeiros	0,00	4,11	3,81
Computação e serviços de informação	0,00	0,12	0,34
Outros serviços	24,51	29,94	47,60
Pessoal, cultura e de recreação	0,00	0,80	0,63

Fonte: UNCTAD

Observação: Outros serviços incluem comércio mercadorias e outros serviços relacionados com os serviços de leasing operacional e de negócios diversos, além de serviços profissionais e técnicos.

Esse descasamento pode ser avaliado a partir da variação entre os retornos do IED, constantes da tabela 30²⁸⁸, que entre os anos de 2001 e 2007 foi de aproximadamente 300%, enquanto que as exportações de serviços apresentaram um crescimento de 109%, ou seja, as saídas associadas aos IED estabelecidos no setor de serviços aumentaram três vezes mais do que a entrada de divisas oriundas das exportações de serviços.

Avaliando as remessas de todos os setores, que incluem os lucros e dividendos, os juros de empréstimos intercompanhia e os *royalties* e licenças, verifica-se um crescimento sem precedentes dessas despesas no país, conforme mostra a figura abaixo. Tais despesas quase quintuplicaram entre os anos de 1994 e 2007, sendo que os lucros e dividendos compuseram 81,5% das despesas totais com IED em 2007, enquanto que em 1994 tal proporção era de 47,1%²⁸⁹.

²⁸⁸ Ver p. 265.

²⁸⁹ Elaborados pelo autor a partir dos dados do BCB.

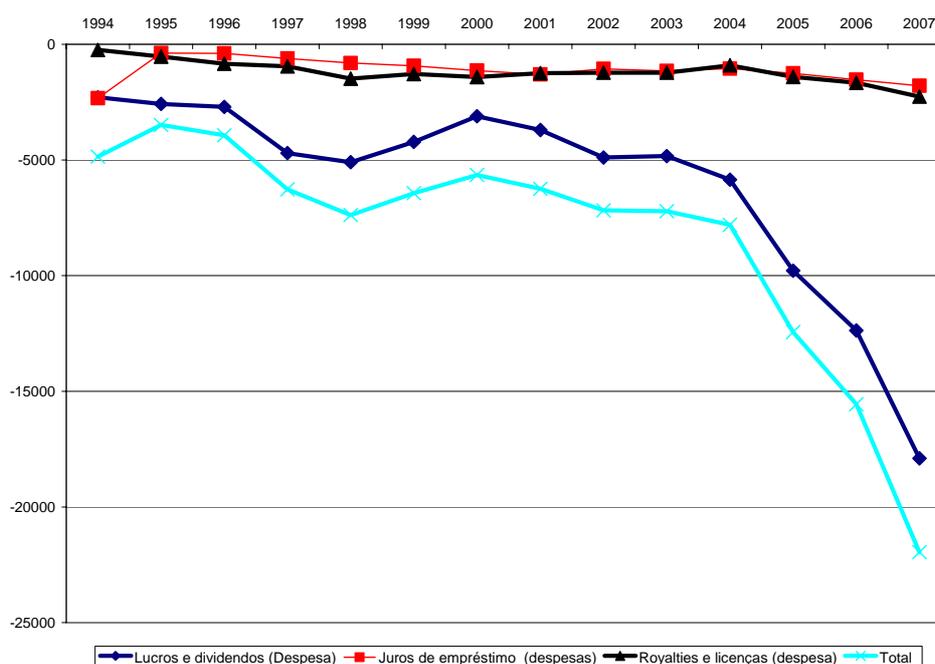


Figura 45 – Rendas de IED e Royalties e licenças - despesas - 1994/2007 (em US\$ milhões)

Fonte: BCB

Portanto, percebe-se que o processo de internacionalização da produção de bens e serviços tem viabilizado uma significativa transferência de renda para os países em que estão estabelecidas as matrizes das empresas multinacionais, sobretudo porque, tal qual ocorre no setor industrial, as estruturas de mercado nos setores de serviços em que as empresas multinacionais estrangeiras atuam são caracterizadas pelo elevado grau de concentração.

Tais condições são bastante evidentes no caso brasileiro, tanto nas atividades industriais quanto nas atividades de serviços, uma vez que boa parte das operações das empresas multinacionais se efetivou a partir das privatizações, o que viabilizou a transferência de monopólios²⁹⁰ ou oligopólios estatais para o setor privado, contribuindo para ampliar o movimento geral de concentração e, por conseguinte, expandir as falhas de mercado²⁹¹.

Por fim, vale destacar uma questão apontada por Nonnemberg (2003), de que as empresas multinacionais estrangeiras têm atuado sobre a reestruturação produtiva no Brasil, a partir de uma posição tecnológica que lhes permite serem bem mais inovadoras do que as empresas nacionais.

²⁹⁰ Algumas das empresas estatais atuavam sob o chamado regime de monopólio natural, cujo princípio que o norteia é que um determinado setor deve ser explorado por uma única empresa, uma vez que a divisão do mercado em duas ou mais empresas tende a gerar ineficiências, dada a necessidade de se produzir em larga escala.

²⁹¹ Apesar dessas observações, não se nega a ocorrência de importantes melhorias tanto em termo de produtos como de processos de produção (de bens e serviços), motivados, em boa parte, pelas das empresas multinacionais estrangeiras.

Ainda segundo esse autor, essas companhias investiram muito mais em geração de conhecimento do que as empresas de base nacional, o que geralmente estava associado à necessidade de adaptação dos seus produtos ao mercado interno. Além disso, se apoiaram num significativo diferencial de automação industrial, sobretudo nos setores menos intensivos em conhecimento e nos mais tradicionais.

Obviamente que uma avaliação relacionada às transferências de tecnologia pelas empresas estrangeiras, bem como o impacto desses eventos sobre os mais diversos setores da economia brasileira requer um estudo específico. No entanto, uma análise agregada das condições tecnológicas no país pode apontar para algumas evidências importantes neste sentido.

Antes disso, não se pode esquecer que boa parte dessas inovações foi ocasionada pela transferência de tecnologia das empresas multinacionais, haja vista o crescimento das despesas com *Royalties* e licenças.

Ademais, houve muito pouco avanço nessa área, mesmo com a forte presença dessas empresas multinacionais, tanto que o Brasil manteve um reduzido investimento em Pesquisa & Desenvolvimento (P&D), fato que se torna ainda mais evidente quando comparado a alguns países desenvolvidos e em desenvolvimento, cujos gastos chegam a ser bem mais elevados, conforme mostram os dados abaixo.

Tabela 34 - Investimentos em P&D em relação ao PIB - países selecionados - em %

País	% do PIB	% do Governo	% das Empresas
Coréia	3,47	24,8	73,7
Japão	3,44	15,6	77,7
Estados Unidos	2,68	27,7	66,4
Cingapura	2,61	34,9	59,8
Alemanha	2,54	27,8	68,1
China	1,49	24,6	70,4
Brasil	1,13	53,5	46,5

Fonte: Ministério da Ciência e Tecnologia

Ademais, a mesma tabela mostra que diferentemente dos demais países selecionados, no Brasil a proporção dos investimentos realizados pelo governo é superior à registrada pelo setor empresarial, do qual ainda fazem parte as empresas estatais²⁹².

Portanto, em termos gerais se pode afirmar que essa abertura econômica, que entre outras coisas viabilizou uma maciça entrada de IED, não tem de maneira ampla e diversificada melhorado as condições tecnológicas do país, seja porque os recursos destinados para as atividades de Ciência & Tecnologia ainda estão bem abaixo da média dos países mais desenvolvidos, ou daqueles países que focam sua atividade produtiva em produtos de alto valor agregado, seja porque o Estado ainda é o grande responsável por fomentar os recursos destinados para tais fins.

Essas condições podem implicar numa série de problemas potenciais ocasionados pelo processo de truncamento ou esvaziamento, o que por sua vez reflete num elevado grau de dependência de empresas estrangeiras, que contribui para limitar, ainda mais, a capacidade do país de tomar suas próprias decisões e de implementá-las.

Apesar da convergência de interesses entre as relações econômicas e políticas na qual a presente tese se apóia, aqui reside um ponto central, destacado por Dicken (1998), que expõe uma verdadeira dissensão entre os países acolhedores e as empresas multinacionais, que se refere ao fato de que tal relação escancara alguns dos diferentes objetivos perseguidos por ambas as partes.

Ademais, cabe lembrar que a dependência tecnológica geralmente decorre da incapacidade permanente que os países em desenvolvimento têm para gerar o conhecimento, invenções e inovações necessários para impulsionar um crescimento auto-sustentável.

Assim sendo, a elevada presença de multinacionais em determinadas atividades, pode levar a um processo de truncamento, além do produtivo, relacionado ao desenvolvimento tecnológico, o que pode explicar, em partes, os reduzidos investimentos na atividade de Ciência & Tecnologia no país, bem como a predominância dos recursos governamentais destinados para tais fins.

Tal perspectiva apenas reafirma uma posição de Dicken (1998), de que o processo de truncamento é inerente à natureza das empresas multinacionais, sobretudo aquelas que possuem uma rede de atividades integrada em diversos países.

Por fim, cabe considerar que a opção brasileira de se abrir de maneira irrestrita ao capital internacional - o que significa se inserir de forma efetiva à globalização - é uma

²⁹² Segundo as estatísticas sobre os investimentos em Ciência & Tecnologia, o setor privado foi responsável, em 2002, por 30,59% dos recursos totais. Ver www.mct.gov.br.

realidade que modificou a forma como o Estado atuou para viabilizar a entrada de IED, sobretudo em comparação anos 70, em que o governo procurava nortear, a partir de uma política seletiva, os setores que seriam receptores desses capitais, com o claro objetivo de sustentar um modelo de crescimento em que as empresas multinacionais tinham um papel complementar, fatos que já eram presentes durante o governo de Juscelino Kubitschek.

Apesar de uma atuação em que o Estado brasileiro tinha um papel planejador, não se está minimizando os impactos negativos dessas políticas sobre os revezes estruturais e distributivos, que culminaram em diversos problemas econômicos e sociais nas décadas seguintes.

Essas conseqüências tendem a contribuir para ampliar, ainda mais, a incapacidade estrutural para produzir tecnologia e os recursos necessários, bem como tem solidificado uma composição econômica baseada no crescimento dos fluxos de rendas oriundos das operações dessas empresas no país.

3.5. Uma Síntese dos Principais Resultados Sócio-Econômicos da Abertura

Entre os anos de 1990 e 2002 a taxa média anual de variação do PIB foi de apenas 2,42%. Tal resultado ficou abaixo não apenas do registrado na década de 70, cuja variação média foi de 8,79%, mas também em relação aos anos 80, que ficaram conhecidos por “década perdida”, quando a variação média para o período foi de 3,02%²⁹³.

O outro lado dessa nova fase da economia brasileira foi a reestruturação da atividade produtiva, com destaque para a redução da participação do produto da indústria no PIB, de 33,03% 1990 para 27,05% em 2002, enquanto as atividades de serviço cresceram de 60,06% para 66,33% e a agropecuária permaneceu praticamente estável, conforme mostra a figura abaixo.

A abertura econômica, somada aos efeitos das políticas econômicas adversas à época, levaram o país a uma maior especialização produtiva da indústria, na qual passaram a predominar alguns setores mais intensivos em recursos naturais, com destaque para os setores químico, siderurgia e de papel e celulose. Além desses, também merece destaque o segmento de máquinas e equipamentos agrícolas, que foi alavancado pelo bom desempenho da atividade agrícola²⁹⁴.

²⁹³ Ver IPEADATA.

²⁹⁴ Segundo o IEDI (2005) esses setores alteraram sua participação na composição da taxa de crescimento da indústria de transformação de 1990/2002 para 1999/2003 da seguinte forma: no setor químico de 4,7% para

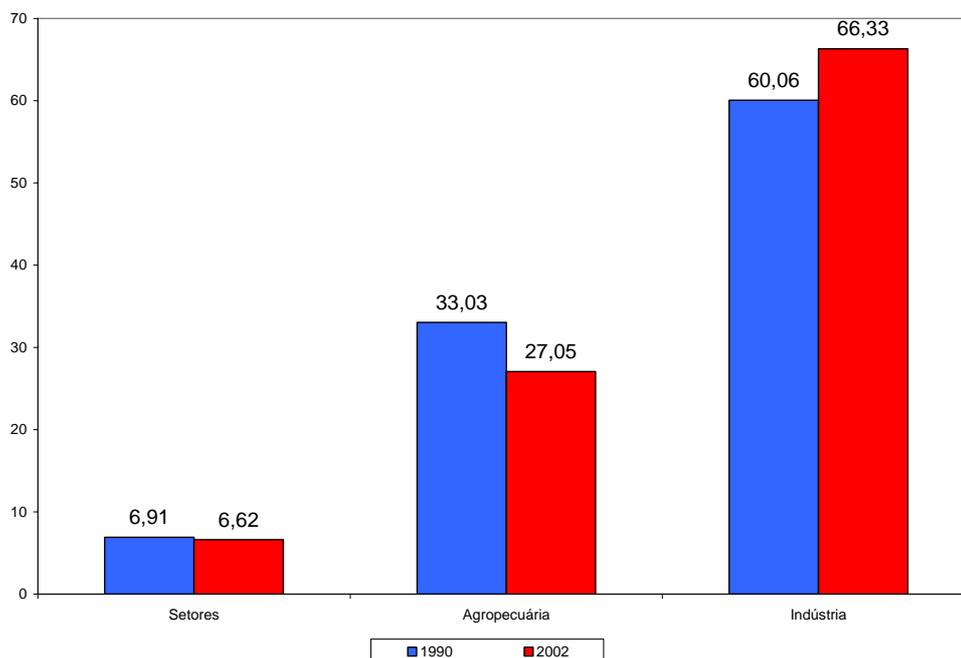


Figura 46 - Participação no valor adicionado bruto a preços básicos 1990 e 2002 (em %)

Fonte: IBGE

Já alguns setores tradicionais da economia nacional, tais como o têxtil; material elétrico e eletrônico; e, de alimentos e bebidas tiveram sua participação reduzida na composição do produto nacional. Por não se destacarem pelo dinamismo sofreram, em conjunto, uma diminuição na participação do valor agregado, apesar de ainda serem relevantes dentro da estrutura industrial brasileira²⁹⁵.

Tal panorama configurou um processo de desindustrialização da economia brasileira, não obstante a manutenção de uma significativa diversificação, uma vez que, apesar da perda de importantes elos da cadeia produtiva nacional para a geração de valor agregado, o país preservou alguns setores que são caracterizados pelas suas condições tecnológicas avançadas, por uma expressiva produtividade e pela capacidade exportadora, de tal modo que essa desindustrialização não é considerada ampla e irreversível.

5,3%; no setor de siderurgia de 6,9% para 10,4%; no setor de papel e celulose de 6,4% para 8% e no setor de máquinas e equipamentos agrícolas de 12,7% para 16,9%.

²⁹⁵ Segundo o IEDI (2005) esses setores reduziram a sua participação na composição da taxa de crescimento da indústria de transformação de 1990/2002 para 1999/2003 da seguinte forma: no setor têxtil de 1,4% para 0,3%; no setor eletro-eletrônico de 3,4% para 2,1%; outras indústrias alimentares e de bebidas de 3,5% para 0,8%.

Neste sentido, o parque industrial nacional passou a atender algumas das condições necessárias à integração das redes de produção dos países desenvolvidos, motivo que também contribuiu para tornar o país um importante receptor de IED²⁹⁶.

Na atividade de serviços, o destaque é a redução da participação relativa da Administração pública de 15,93% para 9,9%, e das Instituições financeiras de 15,09% para 7,5%, no comparativo 2002/1990. Além disso, chama a atenção o fato de que apenas 5 atividades de serviços detinham 42,6% dos valores adicionados em 2002, que são: Aluguel de Imóveis, Comércio, Administração Pública, Instituições Financeiras e Transporte²⁹⁷.

As questões estruturais da economia brasileira e seus impactos sobre as condições econômicas repercutiram, em grande medida, sobre o comportamento dos empregos ao longo da década de 90, que entre os anos de 1990 e 2001 cresceram apenas 8,4%, (o que corresponde a 5 milhões de postos de trabalho) enquanto a economia, apesar do seu baixo crescimento, apresentou uma variação acumulada no mesmo intervalo de tempo de 24,57%²⁹⁸.

Além disso, houve uma importante modificação no comportamento do emprego, sobretudo quando comparados os setores *tradeables* e *no tradeables*. Chama a atenção, em termos de geração líquida de empregos, os setores ligados às atividades de *no tradeables*, dos quais se destacam os Serviços Pessoais e Sociais; Comércio; Serviços Empresariais; e, Transportes e Comunicação. Em conjunto, esses quatro setores criaram 7,5 milhões de empregos (na comparação 2001/1990), o que representava 40% dos postos existentes em 1990, conforme dados da tabela abaixo.

Em contrapartida, os setores que mais eliminaram empregos estavam todos ligados às atividades *tradeables* (Agropecuária e Indústria de Transformação), além de outras atividades *no tradeables* (Construção Civil, Eletricidade, gás e água e Administração Pública), que em conjunto reduziram em 4,2 milhões o número total de empregos no país, significando uma retração de 12% em relação ao ano de 1990, contribuindo negativamente, em 131% na geração líquida de empregos à época²⁹⁹.

Dentre esses setores que reduziram o número de empregos, cabe destacar a Indústria de Transformação, cujos resultados podem ser diretamente ligados ao processo de reestruturação vivida a partir da abertura econômica, da qual os IED tiveram uma participação singular.

²⁹⁶ Segundo o IEDI (2005), esses motivos justificam o fato de que a desindustrialização no Brasil deva ser considerada relativa.

²⁹⁷ Ver IBGE.

²⁹⁸ Ver IPEADATA.

²⁹⁹ Ver Kupfer (2005, p. 257).

Além disso, vale apontar para as mudanças no comportamento relacional entre o emprego e a produção física neste setor, uma vez que durante os anos 80 apresentavam uma correlação positiva, mas a partir dos anos 90 passaram a se descolar, dado que enquanto o número de pessoal ocupado decresceu a produção aumentou.

Essa questão traz à tona a necessidade de avaliar os resultados da reestruturação produtiva sobre o emprego e, mais especificamente sobre o número de pessoas ocupadas. Conforme mostra a tabela abaixo, o número de empregos gerados nas atividades exportadoras foram superiores àqueles que foram eliminados em função do aumento das importações. Contribuiu para essa situação não apenas a redução tarifária, mas também as oscilações cambiais que inicialmente apreciaram a taxa de câmbio, e depois permitiram a desvalorização da moeda nacional, principalmente a partir de 1999³⁰⁰.

Tais números evidenciam que não se deve creditar integralmente à abertura comercial o maior impacto sobre o emprego, ao mesmo tempo em que as exportações também não podem ser consideradas o meio pelo qual se solucionará esta questão. Além disso, a reestruturação produtiva ocasionada pelas mudanças tecnológicas, as quais contaram com importantes aportes de recursos advindos dos IED, foram responsáveis pela retração de mais de uma dezena de milhões de emprego entre os anos analisados.

Tal assertiva pode ser corroborada a partir da tabela abaixo, na qual fica evidente que a demanda doméstica é a principal responsável pela ampliação do pessoal ocupado, com destaque para as atividades Agropecuária e de Transformação, apesar do impacto negativo decorrente da mudança tecnológica, que obviamente tem disseminado técnicas poupadoras de mão-de-obra, de tal modo que se tornou o principal evento responsável pela eliminação de 10,8 milhões empregos entre 1990 e 2001.

³⁰⁰ Esse saldo, na verdade, reflete dois momentos distintos nesses onze anos. Entre os anos de 1990 e 1996, as importações contribuíram para eliminar um montante maior de emprego do que as exportações conseguiram criar. Enquanto que entre 1996 e 2001 verificou-se um comportamento contrário a esse inicial, que foi capaz de superar as perdas do primeiro período em questão. Ver Kupfer ; Freitas ; Young (2004)

Tabela 35 - Decomposição setorial da variação do pessoal ocupado na economia brasileira – 1990/2001. (n. de pessoas)

Setores	Demanda Doméstica	Exportações	Importações	Mudanças Tecnológicas	Total
Agropecuário	4.713.438	1.425.104	-235.770	-8.983.273	-3.080.500
Mineração	65.840	47.199	-8.096	-192.944	-88.000
Indústria de Transformação	2.765.043	748.470	-684.736	-3.633.578	-804.800
Eletricidade, gás e água	103.906	13.725	-5.154	-233.077	-120.600
Construção civil	617.664	6.870	-4.221	-757.413	-137.100
Comércio	-1.459.088	885.831	-397.888	3.883.645	2.412.500
Transportes e Comunicação	1.174.030	-37.760	21.094	-561.464	595.900
Serviços Empresariais	467.046	297.447	-95.834	916.742	1.585.400
Serviços Pessoais e sociais	2.661.719	152.083	-107.732	200.330	2.906.400
Administração Pública	859.789	50.186	-30.194	-902.181	-22.400
Total	11969389	3589156	-1548532	-10763212	3.246.800

Fonte: Kupfer (2005, p. 263)

Os principais fatores determinantes da variação no emprego na atividade agrícola foram as mudanças tecnológicas, que mecanizaram e elevaram a produtividade agrícola, tornando o país altamente competitivo em alguns produtos específicos, mas por outro lado contribuindo para ampliar os problemas do campo. As importações também impactaram negativamente sobre essa atividade, mas comparativamente aos aspectos inovativos foram pouco representativas.

Na indústria de transformação mais uma vez as mudanças tecnológicas foram responsáveis pelo impacto adverso sobre o emprego, seguido pelas importações. Em termos de balança comercial a atividade manufatureira quase “zerou” as variações do número de pessoal ocupado, de tal modo que a abertura comercial parece não ter impactado, pelo menos de maneira direta, tanto essa atividade.

Esses resultados também expuseram o atraso que indústria nacional carregava, sobretudo a partir dos anos 80 e 90. Deve-se realçar, ainda, a importância da demanda doméstica para o setor, cujo impacto sobre a criação de empregos, apesar de não ter sido suficiente para reverter o impacto negativo, foi elevada.

Merece destaque, ainda, a atividade de comércio, que em função das mudanças tecnológicas contribuiu para aumentar em 3,4 milhões o número de pessoas ocupadas no setor, muito disso em decorrência da disseminação do comércio eletrônico, que colaborou para o setor apresentar um saldo positivo em termos de geração de novos empregos.

No cômputo geral, os resultados positivos decorrentes de uma política de estabilidade de preços bem sucedida sobre a distribuição de renda rapidamente foram revertidos em função do aumento do desemprego, da redução do rendimento médio dos trabalhadores e da expansão de atividades de baixa renda.

A figura abaixo reproduz uma síntese dos principais indicadores sociais desse período, que evidenciam alguns dos impactos decorrentes das mudanças ocorridas na economia brasileira a partir da década de 90.

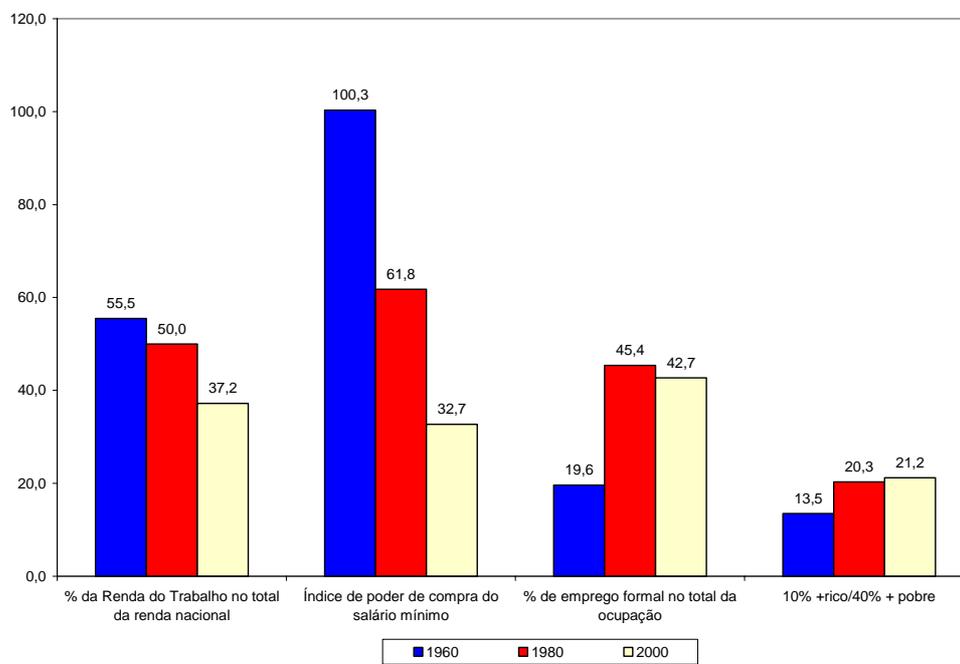


Figura 47 – Indicadores de renda selecionados para o Brasil – anos de 1960, 1980 e 2000.

Fonte: Campos ; Pochmann ; Amorim ; Silva (org.) (2003)

Especificamente sobre os resultados envolvendo emprego e renda, chama a atenção o fato de que a participação do salário na renda nacional registrou uma queda de 33%, comparados os Censos de 2000 e 1960; ao mesmo tempo, o poder de compra do salário mínimo despencou 67,4%; e, quantos aos aspectos distributivos, os dados mostram que a diferença entre a proporção da renda dos 10% mais ricos em relação aos 40% mais pobres aumentou em 57% para o mesmo período analisado.

CONCLUSÃO

O Brasil deu início, em 1990, a uma nova fase das suas relações econômicas e políticas a partir da adesão aos preceitos liberalizantes que levaram o país a se integrar à globalização. Essa condição foi materializada, do ponto de vista econômico, a partir da ampla abertura comercial e pela retomada dos fluxos financeiros, dos quais mereceram destaque os IED

Do ponto de vista político, essa nova fase contou com a internalização da agenda da globalização, fato que deve ser compreendido a partir de uma perspectiva externa, com a pressão dos países desenvolvidos e de organismos internacionais sobre alguns países em desenvolvimento, e interna por meio da disseminação das propostas constantes do Consenso de Washington, condição que foi sendo estabelecida a partir da construção de um consentimento dentro da sociedade brasileira.

Apesar de essa fase ter sido inaugurada no governo Collor, foi somente a partir do governo FHC que ela se efetivou, quando então se difundiu a idéia de que um verdadeiro processo de modernização da sociedade brasileira deveria passar, inevitavelmente, pela adoção de medidas constantes dos receituários neoliberais, com destaque para a abertura e a desregulamentação da economia.

A mudança de rumo da política interna também contou com a atuação externa, uma vez que a PEB passou a seguir tais proposições, ao procurar se apoiar numa perspectiva multilateral.

Apesar disso, verificou-se que a PEB procurou se apoiar numa postura mais ativa, sobretudo junto à OMC, denunciando e atuando sobre as práticas dos países desenvolvidos, que em diversos momentos eram contraditórias em relação ao discurso liberalizante.

Tal posição buscou se adequar às novas opções que passaram a pautar as relações econômicas internacionais do Brasil, absorvendo grande parte das orientações que integram o funcionamento do sistema internacional. Apesar disso, deve-se enfatizar que a condução da PEB apresentou uma relativa convergência histórica, uma vez que se apoiou numa tendência de continuidade e regularidade.

Tal assertiva decorre do fato de que as relações externas continuaram associadas aos objetivos de desenvolvimento, ou seja, as relações exteriores continuaram vinculadas à percepção de que o país detém a posição de uma potência média, e que se apóia numa atuação considerada relativamente importante no cenário internacional, bem como passaram a integrar o modelo de desenvolvimento econômico vigente.

Essa percepção atuou no sentido de que se mantivessem alguns aspectos próprios do pragmatismo da PEB, que num novo contexto procurou firmar a posição do Brasil como um *global trader*, bem como reafirmou as vantagens do regionalismo, por meio do MERCOSUL.

Todavia, considera-se que essa opção brasileira – de se abrir de maneira intensa e se apoiar numa atuação externa pautada nessa perspectiva multilateral, que procurou atuar sobre o sistema para a solução de divergências – não tem trazido resultados tão efetivos, sobretudo porque essa posição não pode contribuir para alterar de forma efetiva o comportamento dos países desenvolvidos, fato que sequer é considerado possível dada à própria origem desse sistema, que de acordo com as proposições desenvolvidas ao longo deste trabalho está estabelecida a partir da categoria de imperialismo capitalista.

A compreensão dessa nova fase política e econômica do Brasil requereu analisar o próprio ordenamento do sistema internacional, o que sua vez demandou trazer à tona o debate sobre a globalização, do qual se depreendeu que a mesma é considerada um processo histórico que possui antecedentes em termos de relações econômicas comerciais e financeiras, porém está fundamentada em distintas proposições que estão se estabelecendo a partir do aumento dos fluxos de IED, que por sua vez disseminam as novas formas de organização das empresas multinacionais.

Ademais, também se parte do pressuposto de que esse atual ordenamento está associado aos diversos processos de inovação, tanto em termos tecnológicos quanto econômicos e políticos, que estão afetando a política internacional, uma vez que essa passou a ser influenciada: pelas atividades desenvolvidas nas áreas de comunicação; pela atuação dos diversos organismos internacionais; e, pela expansão das atividades integradas dessas empresas estrangeiras.

Essas questões compõem as principais características da globalização, que por seu turno tem reorganizado o sistema internacional, cujo funcionamento está sendo redefinido desde o fim do sistema bipolar, que, entre outras coisas, efetivou a posição hegemônica dos Estados Unidos.

Porém, essa posição hegemônica não deve ser compreendida de maneira clássica, mas a partir de uma categoria diferenciada, cujas condições políticas e os interesses econômicos de outros países desenvolvidos, e até mesmo de alguns não desenvolvidos, como a China, têm tornado as relações internacionais cada vez mais complexas e interdependentes.

Cabe destacar, também, que parte da compreensão da globalização está associada aos recentes acontecimentos no sistema financeiro internacional, que têm reproduzido um de regime de acumulação financeira. Essa proposição é a própria expressão do atual estágio (ou

onda) da globalização, uma vez que os fluxos financeiros, que estão crescendo substancialmente desde a década de 90, tornaram o capital financeiro um dos principais expoentes do atual momento das relações econômicas internacionais, o que permite a ampliação dos espaços para o capital monetário livre da atividade produtiva, que se encontra vinculado ao circuito marxiano $D \rightarrow D'$.

Ademais, considerou-se que apesar de essas relações terem uma aparência estritamente econômica, a atuação dos estados, que tem se materializado por meio dos instrumentos de política econômica, os tornaram um efetivo agente econômico, viabilizando a expansão das relações comerciais e financeiras e, por conseguinte, permitindo a ampliação das assimetrias dentro do próprio sistema, de tal sorte que o atual estágio da globalização tornou possível a disseminação de uma verdadeira política imperialista, a qual, capitaneada pelos Estados Unidos, as grandes potências têm explorado suas vantagens.

De acordo com o que foi discutido ao longo dessa tese, essa imbricação entre a política e a economia se sustenta na categoria de imperialismo capitalista, que se distingue das clássicas categorias de imperialismo porque a lógica capitalista se sobressai em relação às demais lógicas, inclusive a territorial, apesar dessa última não ter desaparecido, como muitos querem fazer crer, isso porque, mesmo em tempos de globalização, as questões econômicas, políticas e sociais ainda estão vinculadas aos territórios.

Apesar disso, tais condições possuem uma nova proposição que desvincula parte de suas prerrogativas dos territórios. As atividades desenvolvidas pelas empresas multinacionais são o principal exemplo dessa condição, dado que guardam vínculos territoriais com seus países de origem, mas estão em constante busca por novas bases de atuação no exterior, haja vista o crescimento dos fluxos de IED.

Assim sendo, pode-se afirmar que o atual ordenamento do sistema mundial se fundamenta numa condição em que os Estados mais fortes estão em constante movimento para defender suas economias nacionais, até porque os resultados do processo de acumulação de capital estão vinculados aos seus países de origem.

Apesar de assumir essa perspectiva, não se deve negar que algumas prerrogativas, algumas funções, e até mesmo parte da autoridade estatal estão sendo restabelecidas por conta de novos mecanismos desenvolvidos a partir dos procedimentos de governança global; da atuação dos movimentos sociais; e, do crescimento dos fluxos de IED.

Contudo, deve-se reiterar que não se considera que tais eventos estão reduzindo o poder do Estado, mas apenas o reconstituindo para adequá-lo às novas condições vigentes no sistema internacional, que entre outras coisas têm se caracterizado por uma atuação

diferenciada das empresas multinacionais estrangeiras, fato que geralmente é condizente com uma estratégia de integração internacional, a qual as filiais representam os elos de uma cadeia produtiva global, cuja característica de cada uma dessas etapas de produção tende a variar de acordo com as condições e com o poder de negociação de cada uma das partes envolvidas.

Dessa forma, apesar de se apoiar na hipótese de que a globalização une o capital em prol de um objetivo único, que é dar vazão ao processo de acumulação, essa condição não deve ser ajuizada como sendo um comportamento homogêneo. Isso porque diversos fatores atuam em meio a um jogo complexo e assimétrico, que é travado entre as empresas multinacionais e os países acolhedores (reais e potenciais), que depende desse poder de barganha de cada parte.

Na prática, esse poder de barganha tem intensificado a concorrência entre os Estados, para receber tais fluxos de IED, fato que inclusive pode ser identificado entre unidades federativas de um determinado país. É exatamente esse processo concorrencial que tem estimulado o capital internacional a colocar um Estado contra outro, com o claro objetivo de ampliar as possíveis vantagens (subsídios, incentivos fiscais, financiamentos, infra-estrutura física e social) e, com isso, garantir maiores lucros.

Ademais, tem-se que os fluxos de IED evidenciam que as fronteiras nacionais também expõem diferenças em termos de política, diferenças essas que contribuem para afetar as escolhas locacionais das empresas multinacionais, o que mais uma vez corrobora o destacado papel dos Estados que estão atuando em meio a um sistema concorrencial para, de alguma forma, influenciar as decisões locacionais dessas companhias.

É neste sentido, que se considera que o Brasil, ao adotar a agenda da globalização a partir da década de 90, deu um novo rumo às suas relações internacionais, sobretudo porque criou um conjunto de novas regras envolvendo o capital financeiro internacional e as relações comerciais, que alterou a posição do Brasil em meio a esse processo concorrencial e o tornou um importante acolhedor de capitais de curto e longo prazo, fato que também contou com a elevada liquidez do sistema financeiro e com um amplo programa de privatização.

Como resultado o país recebeu significativos aportes de capitais estrangeiros de curto e longo prazo. A entrada de investimentos em carteira passou de US\$1,5 bilhão nos anos 80 para US\$ 447 bilhões; e, o estoque de IED de US\$ 33,6 bilhões em 1990 para US\$ 142,8 bilhões em 2002, o que em relação ao PIB representou uma variação de 7,76% para 20% no mesmo período analisado.

Contudo, a despeito do crescimento da entrada de IED em termos absolutos, o país registrou uma retração em relação ao fluxo global de IED, uma vez que durante a década de

70 a participação média do Brasil era de 4,95%, enquanto que entre os anos de 2000 e 2002 tal proporção foi de 2,58%.

A materialização dessa agenda também contou com uma ampla abertura comercial, ocasionada pela eliminação de diversas barreiras não tarifárias e pela redução das tarifas médias de importação de 32,2% em 1990 para 8,4% em 2002.

O marco dessa nova fase foi o Plano Real, que não deve ser considerado apenas um plano de estabilização econômica, mas também a determinação de uma nova forma de relação com o sistema econômico internacional, que baseado nos preceitos do Consenso de Washington enterrou definitivamente qualquer resquício do PSI, e enfatizou a premente urgência de se reverter o quadro adverso gerado por esse modelo de desenvolvimento, que na concepção dos principais membros da equipe econômica do governo FHC só contribuiu para ampliar os problemas sociais no país, uma vez que afetava negativamente a produtividade industrial, o que explicava as expressivas desigualdades de renda do país.

Os idealizadores/gestores do Plano Real, baseando-se nesses princípios etapistas da teoria da economia dual, acreditavam que além da exposição comercial, o Brasil deveria se apoiar num amplo processo de internacionalização da produção, de tal modo que pudesse equiparar suas condições produtivas àquelas encontradas nos países industrializados, fato que traria uma melhora na produtividade nacional e, por conseguinte, reduziria a desigualdade de renda. Para tanto, retomar o acesso aos IED seria de fundamental importância para o processo de “modernização” que estava no bojo do Plano Real.

Assim, se retomou um contexto que historicamente fez parte da formação econômica do Brasil, ou seja, se buscou nas empresas estrangeiras os recursos tecnológicos e financeiros para dar o aporte ao programa de desenvolvimento sócio econômico. Porém, seguindo um novo ordenamento condizente com as proposições próprias do atual estágio da globalização.

A entrada desses novos recursos, a partir do Plano Real, apesar de seguir a lógica do mercado e da minimização do papel do Estado na economia requereu uma atuação do governo brasileiro no sentido de influenciar esses capitais, de tal modo que estrategicamente se apoiou: no amplo mercado interno; na adoção de vários pontos da agenda da globalização, com destaque a desregulamentação da economia nacional, a abertura comercial e as privatizações; no controle da inflação; e na intensificação do regionalismo a partir do MERCOSUL.

Portanto, tem-se que essas condições marcaram a atuação estratégica da política brasileira, que apoiada na disseminação dos princípios do neoliberalismo, permitiu ao país atuar junto ao mercado de capitais internacionais, se adequando à lógica concorrencial desse mercado de capitais, sobretudo porque contou com um amplo programa de desestatização,

cujas empresas atuam em segmentos de destacada importância, tais como telefonia, energia, mineração etc, bem como são caracterizadas pelo elevado grau de concentração.

Como resultado, a retomada dos fluxos de IED contribuiu para a reestruturação da produção e da propriedade do capital no país, além da elevação do grau de concentração, sobretudo porque boa parte desses recursos foi destinada às chamadas operações de fusões, aquisições e às privatizações.

Entretanto, tem-se que o crescimento sem precedentes dos fluxos de IED não contribuiu para elevar nível de investimento da economia brasileira e, tampouco, para fomentar o próprio crescimento econômico. Além disso, verificou-se uma concentração desses capitais nas atividades de serviços, seguindo a própria tendência internacional, que no caso brasileiro ainda estão voltadas para o mercado interno.

Essa situação exprime um problema que deve ser ressaltado, uma vez que se identificou um crescimento dos fluxos de renda (reversa) de IED para o exterior (lucros, dividendos, juros, royalties etc), tanto nas atividades de serviços quanto industriais, em proporções bem superiores à geração de divisas via exportações.

Por representar uma condição estrutural, tem-se que se basear nessa estrutura econômica pode implicar numa situação de inadequada para os propósitos de desenvolvimento, uma vez que essas empresas podem contribuir para comprometer os resultados das contas externas, gerando um novo ciclo de instabilidade econômica e política, sobretudo se se imaginar a necessidade de se recorrer às chamadas operações de regularização.

Tal quadro é condizente com as discussões feitas no segundo capítulo, cuja principal constatação foi a de que enquanto um país acolhedor desses capitais busca melhorar suas condições produtivas, as empresas multinacionais estrangeira procuram complementar os seus lucros de um processo de acumulação via espoliação.

Ademais, quando analisados os setores industriais, o que se verificou foi uma forte concentração dos fluxos de IED nos setores automotivo; produtos químicos; alimentos e bebidas; material eletrônico e equipamentos de comunicação; e, máquinas e equipamentos, os quais apresentaram um elevado coeficiente de penetração, cuja média é bem superior à registrada na indústria de transformação, fato que tem contribuído para uma relativa desnacionalização da produção.

Esse resultado também evidencia um processo de truncamento ocasionado pelo esvaziamento ou pelo não desenvolvimento de determinadas atividades, que têm sido

substituídas pela importação de parte dos bens intermediários, seja da matriz, ou de filiais que estão instaladas em outros países e integram uma cadeia internacionalizada.

O outro ponto, que a situação acima traz à tona, se refere à possibilidade de se elevar a saída de recursos oriundos da produção nacional por empresas multinacionais, em função dos preços de transferência, que de acordo com o que foi discutido, permite que as relações comerciais entre uma filial e uma matriz possam estar à margem da concorrência internacional, uma vez que é a matriz quem define esses preços de transferência, ou seja, uma empresa multinacional pode deliberar os seus próprios preços internos - dentro dos limites impostos pela vigilância das autoridades fiscais - lhe possibilitando cobrar altos preços por bens intermediários, condição essa que também afeta os aspectos distributivos, a arrecadação de impostos, a balança comercial etc.

Em geral, essas condições denotam uma relativa desindustrialização da economia nacional, que tem sido ocasionada, entre outras coisas, pelas novas condições produtivas que atendem à lógica do processo de produção interligado das empresas estrangeiras, e tem feito com que o parque industrial nacional se torne parte das redes de produção dos países desenvolvidos, o que, por sua vez, levaram ao desmonte de antigos elos da cadeia produtiva nacional.

Ademais, a abertura econômica, somada aos efeitos das políticas econômicas adversas à época, levou o país a uma maior especialização produtiva da indústria, na qual passaram a predominar alguns setores mais intensivos em recursos naturais, com destaque para os setores químico, siderurgia e de papel e celulose.

Apesar de destacar esses pontos, analisar os resultados da internacionalização da produção industrial requer compreender as suas diferentes características, que por seu turno têm afetado as relações de produção e de comércio internacional de diversas maneiras, expressando as distintas estratégias adotadas pelas empresas multinacionais.

A análise dos resultados das grandes companhias multinacionais estabelecidas no Brasil, em termos de balança comercial mostraram que apenas com o MERCOSUL o Brasil registrou um saldo comercial superavitário à época, enquanto que com o NAFTA e com a União Européia tais as relações foram deficitárias, o que traz à tona uma importante constatação, que se refere ao fato de que em geral com os países em que as empresas multinacionais têm suas matrizes estabelecidas os resultados, em termos de transações comerciais, foram desfavoráveis para o Brasil.

Além dessas constatações, outra evidência merece ser destacada, que se refere às condições científico-tecnológicas da economia brasileira, que apesar de ter apresentado

importantes avanços em diversas áreas, sobretudo naquelas em que ocorreu uma ampla internacionalização da produção, o país ainda mantém um reduzido nível de investimentos em inovação tecnológica, variável estratégica para um processo de desenvolvimento autônomo.

Ao mesmo tempo, o que se verifica é crescimento das despesas com *Royalties* e licenças, elevando a saída de rendas para o exterior, e evidenciando que parte desse avanço tem sido viabilizada pela transferência tecnológica das empresas estrangeiras, o que também expressa que uma condição na qual uma empresa que tende a ter esgotadas algumas de suas oportunidades em seu mercado interno, passa a exportar suas atividades já depreciadas para outros países menos desenvolvidos, com o claro objetivo de iniciar um novo ciclo de lucratividade.

De forma agregada, a avaliação das condições tecnológicas ainda aponta para uma significativa desvantagem do país, uma vez que a abertura econômica não contribuiu para melhorar o reduzido nível investimento em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), que em sua maioria depende dos recursos estatais.

Por fim, vale destacar os resultados em termos sociais, aqui expressos pelo emprego e pela renda, apresentaram uma taxa de crescimento bem abaixo da economia, uma vez que entre 1990 e 2002 enquanto a economia cresceu quase 25%, o que foi considerado bastante modesto, os empregos apresentaram uma variação de apenas 8,4%, sendo que boa parte desses estava associada aos setores de bens não comercializáveis.

Como resultado geral, pode-se resumir que o período foi caracterizado pelo aumento do desemprego, a redução do rendimento médio dos trabalhadores e a expansão das atividades de baixa renda, fazendo com que a participação do salário na renda nacional tenha caído em um terço, entre os anos de 1960 e 2000; o poder de compra do salário mínimo foi reduzido em dois terços; e, a diferença da renda apropriada pelos 10% mais ricos em comparação aos 40% mais pobres cresceu quase 60%.

Em que pese os avanços, sobretudo tecnológicos, que a abertura tem propiciado para o Brasil, considera-se que o período analisado pelo presente trabalho (1990-2002) marcou uma nova forma de inserção do Brasil que deve ser considerada condizente com as proposições críticas ao liberalismo.

Tais condições encontraram no país um ambiente propício para a retomada dos fluxos financeiros, com destaque para os IED, fato que em grande medida estava associado à própria estrutura econômica e às novas conjunções políticas, que em conjunto permitiram a entrada de inúmeras empresas estrangeiras que buscaram atuar sobre uma estrutura produtiva e um

mercado interno que colocava o Brasil num patamar diferenciado entre os países em desenvolvimento.

Portanto, a mais recente opção brasileira por aumentar a participação desses capitais na economia nacional tem ampliado as condições de dependência tanto financeira quanto tecnológica, bem como tem aprofundado uma estrutura econômica que tende a se tornar cada vez mais suscetível a crises, o que geralmente afeta a autonomia política, visto que o país, por um lado, se torna cada vez mais sujeito aos ditames desses capitais internacionais e, por outro, gera uma estrutura produtiva controlada pelas empresas multinacionais estrangeiras que em sua maioria não desenvolvem atividades exportadoras; têm atuado de acordo com as redes de produção que bloqueiam o desenvolvimento de determinadas atividades, bem como o encerramento de outras; e, inviabilizam uma estrutura nacional de desenvolvimento tecnológico.

Ademais, os resultados colhidos à época não parecem ter colocado o Brasil numa rota de desenvolvimento condizente com as propostas constantes da teoria da economia dual, muito pelo contrário, contribuíram para agravar aquele que pode ser considerado o principal problema da sociedade brasileira, a desigualdade de renda.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

ALMEIDA, P. R. **Relações internacionais e política externa do Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

AMADO, R. A política externa de João Goulart. In: ALBUQUERQUE, J.A.G (Org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**. São Paulo: Cultura Editores, 1996.

AMIN, S. The challenged of Globalization. **Review of International Political Economy**. London, 4(3), 1996.

AMIN, S. **Capitalism in the Age of Globalization**. London: Zed Press, 1997.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ARAÚJO, B. J. A política externa no governo Jânio Quadros. In: ALBUQUERQUE, J.A.G. (Org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**. São Paulo: Cultura Editores, 1996.

ARRIGHI, G. **Adam Smith em Pequim: Origens e fundamentos do século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2008.

BACHA, E. O plano real: uma avaliação. In: Mercadante, A. (org.). **O Brasil Pós-real: a política econômica em debate**. Campinas: Unicamp, 1998.

BAIN, J. S. **Barriers to new competition: their character and consequences in manufacturing industries**. Fairfield: A. M. Kelley, 1993.

BALDWIN, D. **Neoliberalism, Neorealism and Worls Politics**. Nova York: Columbia Univ. Press, 1993.

BANCO MUNDIAL, **Globalização, crescimento e pobreza**. São Paulo: Futura, 2003.

BARBOSA DE OLIVEIRA, C. A. **Processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado**. São Paulo: UNESP, Campinas: UNICAMP, 2002.

BATISTA JR., P.N. Mitos da globalização. **Estudos Avançados**, São Paulo, vol.12 n.32, 1998.

BAUMANN, R.; CANUTO, O. ; GONÇALVES, R. **Economia Internacional: teoria e experiência Brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

Banco Central do Brasil (BCB). Disponível em: <www.bcb.gov.br>.

BERNAL-MEZA, R. A política exterior do Brasil: 1990-2002. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, 45 (1), 2002.

BEYOND 20/20 - UNCTAD. Disponível em: <<http://stats.unctad.org/fdi>>.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). Disponível em: <www.bndes.gov.br>.

BNDES 50 ANOS. Brasília: BNDES, 2002. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro50anos/Livro_Anos_50.pdf

BNDES (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL). **Privatização no Brasil: 1990-1994/1995-2002**. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Estudos_Especiais/200207_3.html>.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991.

BOURDIEU, P. O campo científico. In: ORTIZ, Renato (org.). **Pierre Bourdieu: sociologia**. São Paulo: Ática, 1983.

BOURDIEU, P. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 1998.

BRAUDEL, Fernand. **A dinâmica do capitalismo**. Lisboa: Teorema, 1985.

BUCKLEY, P.; CASSON, M. **The future of the multinational enterprise**. London, MacMillan, 1976.

BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS. Disponível em: <www.bea.gov>.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A Lanterna na Popa: Memórias**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

CARDOSO, F.H. A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v.44, n.1, 2001.

CARDOSO, F. H. ; FALETTO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto o século XX**. São Paulo: UNESP, 2002.

CARVALHO, C.E. Dívida pública: um debate necessário. In: SICSÚ, J. ; DE PAULA, L.F. ; MICHEL, R. (orgs.). **Novo Desenvolvimentismo: Um projeto nacional de crescimento com equidade social**. Barueri: Manole ; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CAVES, R. E. International corporations: the industrial economics of foreign investment. **Econômica**, London, v.38, 1971.

CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL (CEPEDOC). Disponível em: <www.cpdoc.fgv.br>.

CERVO, A. L. Diplomacia Presidencial Cultiva Parcerias Estratégicas. **Carta Internacional, Brasília**, v. 35, n. 8, 1996.

_____. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 2, 2003.

CERVO; A.L. ; BUENO, C. **A história da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora UNB, 2002.

CHANG, Ha-Joo. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Ed. UNESP, 2004.

CHESNAIS, F. **A Mundialização do Capital**. Rio de Janeiro: Xamã, 1996.

_____. A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações. **Economia e Sociedade**, Campinas, v.11, n.1(18), 2002.

CHOSSUDOVSKY, M. **A Globalização da Pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial**. São Paulo: Moderna, 1999.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA (CEPAL). Disponível em: <www.cepal.org>.

CORAZZA, G. **A inserção do Brasil na Globalização Financeira**. In: Congrès International Marx. Paris, 2004.

_____. Dinheiro, crédito e finanças: uma introdução à teoria monetária e financeira de Marx. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 32, n. 4, 2002.

_____. Globalização Financeira: a utopia do mercado e a re-invenção da política. **Economia Ensaios**, Uberlândia, v. 19, n. 02, 2005.

CORREA DO LAGO, L. A. A retomada do crescimento e as distorções do milagre: 1967-1973. In : ABREU, M. P. (org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

CORSI, F. L. Política externa, projeto nacional e política econômica ao final do Estado Novo. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 7, 2008.

COSTA FILHO, S. **O processo de Globalização e a lógica do capitalismo: a essência do capitalismo ainda é aquela?** Texto para discussão (UFPI), v. 16, p. 1-41, 2008.

COX, R. Economics globalization and the limits to liberal democracy. In: MCGREW, A. (Org.), **The Transformation of Democracy? Globalization and Territorial Democracy**. Cambridge: Polity Press, 1997.

DE ALMEIDA, P.R. **Relações internacionais e política externa do Brasil**. Porto Alegre: Editora UFRS, 2004.

DELEUZE, G. **Lógica do sentido**. São Paulo: Perspectiva, 2000.

DICKEN, P. **Global Shift: Transforming the World Economy**. London: Paul Chapman Publishing, 1998.

DUNNING, J. **Multinational enterprise and the global economy**. Wokinghan: Addison-Wesley, 1993.

EICHENGREEN, Barry. **A Globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional**. São Paulo: Editora 34, 2000.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, São Paulo, 28/29, 1993.

_____. **Autonomia e Parceria - Estados e Transformação Industrial**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

FAUSTO, Boris. **Getúlio Vargas: o poder e o sorriso**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

FERRAZ, J. C. ; KUPFER, D. ; HAGUENAUER, L. (org.) **Made in Brazil: desafios competitivos para a indústria**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

FILGUEIRAS, L. **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo, 2000.

FIORI, J. L. **Em busca do dissenso perdido. Ensaio crítico sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

FIORI, J. L. O Cosmopolitismo de cócoras. **Estudos Avançados**, São Paulo, 14(39), 2000.

_____. O poder global dos Estados Unidos: formação, expansão e limites. In: FIORI, J. L. (org.). **O poder Americano**. Petrópolis: Vozes, 2004.

_____. Formação, expansão e limites do poder global. In: FIORI, J. L. (org.). **O poder Americano**. Petrópolis: Vozes, 2004.

FONSECA, JR. Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FOUCAULT, M. **Vigiar e Punir**. Petrópolis: Vozes, 1998.

FRANCO, G. H. B. A inserção externa e o desenvolvimento. 1996. Disponível em <<http://www.econ.puc-rio.br/gfranco/insercao.pdf>>.

FRANCO, G. H. B. **O desafio brasileiro: ensaios sobre desenvolvimento, globalização e Moeda**. São Paulo: Editora 34, 1999.

_____. **Investimento direto estrangeiro (IDE) no Brasil 1995-2004: passivo externo” ou “ativo estratégico”?** 2005. Disponível em: <http://www.econ.puc-rio.br/gfranco/CIDEC_IDE%20no%20Brasil.PDF>.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. **O Brasil pós-milagre**. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1982.

_____. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

_____. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo : Companhia Editora Nacional, 1989.

_____. **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FUKUYAMA, Francis. **Fim da historia e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

GIAMBIAGI, F. Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos. In: Giambiagi, F. ; Villela, A. (orgs.). **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

GIDDENS, A. **The consequences of modernity**. Cambridge: Polity Press, 1991.

GILPIN, R. **A Economia Política das Relações Internacionais**. Brasília: Editora UNB, 2002.

GONÇALVES, R. Capital Financeiro, bancário e industrial no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 13, 1999.

_____. **O Brasil e o comércio internacional: transformações e perspectivas**. São Paulo: Contexto, 2000.

_____. **Economia Política Internacional**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

GRIECO, Joseph. **Cooperation among nations**. NY: Cornell University Press, 1990.

HANSON, B. T. What happened to Fortress Europe? External trade policy liberalization in the European Union. **International Organization**, Cambridge, 52 (1), 1998.

HARDT, N. ; NEGRI, A. **Império**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2005.

- _____. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008a.
- _____. **Condição Pós moderna**. São Paulo: Loyola, 2008b.
- HAY, C. ; MARSH, D. **Demystifying Globalization**. Basingstoke: Palgrave, 2000.
- HAYEK, F. A. **O caminhão da servidão**. São Paulo: Globo, 1977.
- HELD, D.; MCGREW, A. **Prós e contras da globalização**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- HELD, D. ; MCGREW, A. ; GOLDBLATT, D. ; PERRATON, J. **Global Transformations**. Cambridge: Polity Press, 1999.
- HERMANN, J. Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: O II PND e a crise da dívida externa (1974-1984). In: Giambiagi, F. ; Villela, A. (orgs.). **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.
- HILFERDING, R. **O Capital financeiro**. São Paulo: Nova Cultura, 1985.
- HIRST, M. A política externa do segundo governo Vargas. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**. São Paulo: Cultura Editores, 1996.
- _____. **A História da Diplomacia Brasileira**. 1996. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/acs/diplomacia/portg/h_diplom/pd018.htm>.
- HIRST, M ; PINHEIRO, L. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, 38(1), 1995.
- HISRT P. ; THOMPSON, G. **Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- HOBSBAWM, E. J. **Era dos extremos: o breve século XX, 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- _____. **Globalização, Democracia e Terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- HOBSON, J. A. **A Evolução do Capitalismo Moderno**. São Paulo: Nova Cultura, 1996.
- HYMER, Stephen. **Empresas multinacionais: a internacionalização do capital**. Rio de Janeiro: Graal, 1983.
- HURREL, A. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, 1995.
- IANNI, O. **Teorias da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE)**. Disponível em: <www.ibge.gov.br>.

INTERNATIONAL MONETARY FOUND (IMF). Disponível em: <www.imf.org>.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI). **Ocorreu uma desindustrialização no Brasil?** 2005. Disponível em: <www.iedi.org.br>.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA). Disponível em: <www.ipea.gov.br>.

IPEADATA. Disponível em: <www.ipea.gov.br>.

KEOHANE, R. O. **After Hegemony**. Princeton: Princeton University Press, 1984

_____. Soberania Estatal e Instituições Multilaterais: Respostas à Interdependência Assimétrica. In MOISÉS, J. A. (Org.). **O Futuro do Brasil: A América Latina e o Fim da Guerra Fria**. São Paulo, Paz e Terra, 1992.

KEOHANE, R. ; NYE, J. **Power and Interdependence: World Politics in Transition**. Boston: Little Brown, 1989.

KINDLEBERGER, Charles. **The World in Depression (1929-1939)**. Berkeley: University of California Press, 1974.

KREGEL, J. A. Riscos e implicações da globalização financeira para a autonomia de políticas nacionais. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 7, 1996.

KUCZYBSKI, P. Toward Renewed Economic Growth in Latin America. In: BALASSA, B. et al. **Toward renewed economic growth in Latin America**. México City: El Colegio de Mexico; Washington Institute for International Economics, 1986.

KUCZYNSKI, P. P; WILLIAMSON, J. **Depois do consenso de Washington: Retomando o Crescimento e a Reforma da América Latina**. São Paulo: Saraiva, 2004.

KUME, H. ; PIANI, G. Comércio e Tarifa Externa Comum (TEC) No Mercosul: Uma Perspectiva Brasileira. In: KUME, H. ; PIANI, G. (orgs.). **A abertura comercial no Brasil nos anos 1990: impactos sobre emprego e salário**. Rio de Janeiro: IPEA, v. 2003.

KUPFER, D. Tecnologia e emprego são realmente antagônicos? In: SICSÚ, J. ; DE PAULA, L.F. ; MICHEL, R. (org.). **Novo Desenvolvimentismo: Um projeto nacional de crescimento com equidade social**. Barueri: Manole ; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

KUPFER, D. ; FREITAS, F. ; YOUNG, C.E.F. **Decomposição estrutural da variação do produto e do emprego entre 1990 e 2001 – uma estimativa a partir das matrizes insumo-produto**. Relatório de pesquisa para a Cepal, mimeo, 2004.

LAFER, C. **Identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LAMPRÉIA, L.F. Política externa do Governo FHC: continuidade e renovação. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 41, n.2, 1998.

LAPLANE, M. (*et alli*). Internacionalização e vulnerabilidade externa. In: LACERDA, A. C. (org). **Desnacionalização: mitos, riscos e desafios**. São Paulo: Contexto, 2000.

LAPLANE, M. ; HIRATUKA, C. Investimento Direto Estrangeiro e internacionalização da economia brasileira nos anos 90. In: LAPLANE, M. ; COUTINHO, L. ; HIRATUKA, C. (orgs.). **Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil**. São Paulo: UNESP; Campinas: Unicamp, 2003.

LÊNIN, V. I. **O desenvolvimento do capitalismo na Rússia**. São Paulo: Nova Cultura, 1985.
LOCKE, J. **Ensaio acerca do entendimento humano**. São Paulo: Nova Cultural, 2005.

LUXEMBURGO, R. **A Acumulação do Capital**. São Paulo: Nova Cultura, 1985.

MADUREIA DE PINHO NETO, D. O interregno Café Filho: 1954-1955. In: ABREU, M. P. (org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

MANTEGA, G. **A economia política brasileira**. São Paulo: Polis, 1987.

MARKUSEN, J. R., VENABLES, A. J. **Multinational firms and the new trade theory**. National Bureau of Economic Research Working Paper, Feb. 1995. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w5036>>.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

_____. **El manifesto comunista**. La Habana: Ediciones Políticas, 1994.

_____. **O 18 Brumário e Cartas a Kugelmann**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

_____. **Salário, preço e Lucro**. São Paulo: Centauro, 2002.

MARTINS, C. E. A Evolução da Política externa Brasileira da década 64/74. **Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 12, 1975.

MARTELL, L. The Third Wave in Globalization Theory. **International Studies Review**, Oxford, n. 9, 2007.

MERCOSUL (página brasileira). Disponível em: <www.mercosul.gov.br>.

MERCOSUR. Disponível em: <www.mercosur.int>.

MERHAV, M. **Dependência tecnológica: monopólio e crescimento**. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 1987.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Disponível em: <www.fazenda.gov.br>

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). Disponível em <www.mre.gov.br>.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC). Disponível em: <www.mdic.gov.br>.

MODIANO, E. Ajuste externo e desequilíbrio interno: 1980-1984. In: ABREU, M. P. (org). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989.** Rio de Janeiro: Campus, 1990.

MOFFITT, Michael. **O Dinheiro do mundo: de Bretton Woods à beira da insolvência.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

MOREIRA, M.; CORREA, P. G. Abertura comercial e indústria: o que se pode esperar e o que se vem obtendo. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 17, n. 2, 1997.

MOURA, G. O. Brasil na Segunda Guerra Mundial: 1942-1945. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. (org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990).** São Paulo: Cultura Editores, 1996.

_____. A segurança coletiva continental: o sistema interamericano, O TIAR e a guerra fria. In: ALBUQUERQUE, J.A.G. (org.) **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990).** São Paulo: Cultura Editores, 1996.

_____. **Sucessos e ilusões. Relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial.** Rio de Janeiro: FGV, 1991.

NAPOLEONI, C. **Smith, Ricardo e Marx: Considerações sobre a História do Pensamento Econômico.** Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

NAVIA, P. ; VELASCO, A. As reformas políticas de segunda geração. In: KUCZYNSKI, Pedro-Pablo; WILLIAMSON, J. (Orgs.). **Depois do consenso de Washington.** São Paulo: Saraiva, 2004.

NONNEMBERG, M.J.B. **Determinantes dos investimentos externos e impactos das empresas multinacionais no Brasil: as décadas de 1970 e 1990.** Texto para discussão IPEA, n. 969, 2003. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/pub/td/2003/td_0969.pdf>.

NYE, J. S. **O paradoxo do poder americano.** Porque uma única potência do mundo não pode prosseguir isolada. São Paulo: UNESP, 2002.

OHMAE, K. **The Borderless World.** London: Collins, 1990.

_____. **The End of the Nation State.** New York: Free Press, 1995.

OLIVEIRA, G. **Brasil-FMI: frustrações e perspectivas.** São Paulo: Bial, 1993.

PAULANI, L. M.; BRAGA, M. B. **A nova contabilidade social: uma introdução à macroeconomia.** São Paulo: Saraiva, 2007.

PENIDO DE FREITAS, M.C. ; PRATES, D.M. A abertura financeira no governo FHC: impactos e conseqüências. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 17, 2001.

PENROSE, E. T. **The theory of the growth of the firm**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

PEREIRA, L. C. B. A economia política do Plano Real. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.14, n.4, 1994.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

POCHMANN, M. et.al. **Atlas da exclusão social no Brasil: Os ricos no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2004.

PORTER, M. E. **Competitive advantage: creating and sustaining superior performance**. New York: Free press, 1986.

PRESSER, M. A volta da “grande barganha”: as negociações na OMC às vésperas da Reunião Ministerial de Hong Kong. **Economia Política Internacional**, Campinas, n. 6. 2005.

RACY, J. C. ; ONUKI, J. . Globalização: perspectivas teóricas das relações internacionais. **Revista de Economia Relações Internacionais**, São Paulo, v. 1, n. 1, 2002.

RESENDE, A. L. Estabilização e reforma: 1964-1967. In: ABREU, M. P. (org). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

RICUPERO, R. **Rio Branco: O Brasil no Mundo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

Rodrik, D. Goodbye Washington Consensus, hello Washington Confusion. **Journal of Economic Literature**, Pittsburgh, vol. 44, nº 4, 2006.

_____. **America's economic resurgence: a bold new strategy**. New York: Harper-Collins, 1990.

RUGGIE, J. **The Limits of European Integration**. New York: Columbia University Press, 1983.

RUSSET, B. **Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post Cold War World**. Princeton: Princeton University Press, 1993.

SENNES, R. **As mudanças na política externa na década de 1980: uma potência média recém industrializada**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SEPLAN (Secretaria de Planejamento da Presidência da República). **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Brasília, 1975.

SOUTO, C. **A diplomacia do interesse nacional: a política externa do governo Médici**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SOUTO MAIOR, L. A. P. O pragmatismo responsável. In: ALBUQUERQUE, J.A.G. (org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**. São Paulo: Cultura Editores, 1996.

STIGLER, G. The economics of minimum wage legislation. **American Economic Review**, Pittsburgh, n. 36, 1946.

STIGLITZ, J. **Globalização a grande desilusão**. Lisboa: Terramar, 2002.

SUZIGAN, W. **Indústria brasileira: origem e desenvolvimento**. São Paulo: Hucitec, 2000.

_____. **Industrial Policy in Brazil**. Campinas: Unicamp, 1997.

TAVARES, Maria da C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

TAVARES, Maria da C. ; BELLUZO, L.G. A mundialização do capital e a expansão do poder americano. In: FIORI, J. L. (org.). **O poder Americano**. Petrópolis: Vozes, 2004.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). Disponível em: <www.unctad.org>.

VERNON, R. International Investment and international trade in the product cycle. **Quarterly Journal of Economics**. MA: MIT Press, 1966.

VIANNA, S. B. Política econômica externa e industrialização no Brasil. In: ABREU, M. P. (org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

VIGEVANI, T. ; DE OLIVEIRA, M.F. A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração. **Revista Internacional Interthesis**, Santa Catarina, 2004.

VILLELA, A. Dos 'anos dourados' de JK à crise não resolvida. In: GIAMBIAGI, F. et al. **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

VIZENTINI, P. F. A política externa do governo JK (1956-1961). In: ALBUQUERQUE, J.A.G. (org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**. São Paulo: Cultura Editores, 1996.

_____. O nacionalismo desenvolvimentista e a política externa independente (1951-1964). **Revista Brasileira Política Internacional**, Brasília, 37 (1), 1994.

WALLERSTEIN, I. M. **Após o liberalismo: em busca da reconstrução do mundo**. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. Mundialização ou era de transição? Uma visão de longo prazo da trajetória do Sistema-Mundo. In: CHESNAIS, F. et. al. **Uma nova fase do capitalismo**. São Paulo: Xamã, 2003.

WALTZ, K. **Theory of International Politics**. New York: McGraw-Hill, 1979.

WILLIAMSON, J. **A economia aberta e a economia mundial**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

WILLIAMSON, J. ; KUCZYNSKI, Pedro-Pablo (Orgs.). **Depois do consenso de Washington**: retomando o crescimento e a reforma na América Latina. São Paulo: Saraiva, 2004.

WORLD BANK. Disponível em: <www.worldbank.org>.

WORLD-EXCHANGES. Disponível em:
[www.http://www.world-exchanges.org/statistics/annual/2007/stock-markets-significance-national-economy](http://www.world-exchanges.org/statistics/annual/2007/stock-markets-significance-national-economy).

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). Disponível em: <www.wto.org>.

YOUNG, O. The actors in the world politics. In: ROSENAU, V.; M. East (orgs.). **The Analysis of International Politics**. New York: Cornell University Press, 1972.

_____. International regimes: problems of concept formation. **World Politics**, New Jersey, n. 32 (3), 1980.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)