

ECONOMIA E SOCIEDADE
O BRASIL E A AMÉRICA LATINA
NA CONJUNTURA DE CRISE DO
CAPITALISMO GLOBAL

FRANCISCO LUIZ CORSI
JOSÉ MARANGONI CAMARGO
AGNALDO DOS SANTOS
ROSÂNGELA DE LIMA VIEIRA
(ORGANIZADORES)

ECONOMIA E SOCIEDADE:
*o Brasil e a América Latina na conjuntura
de crise do capitalismo global*

Marília
2014



**CULTURA
ACADÊMICA**
Editora

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS

Diretor:

Dr. José Carlos Miguel

Vice-Diretor:

Dr. Marcelo Tavella Navega

Conselho Editorial

Mariângela Spotti Lopes Fujita (Presidente)

Adrián Oscar Dongo Montoya

Ana Maria Portich

Célia Maria Giacheti

Cláudia Regina Mosca Giroto

Giovanni Antonio Pinto Alves

Marcelo Fernandes de Oliveira

Neusa Maria Dal Ri

Rosane Michelli de Castro

Ficha catalográfica

Serviço de Biblioteca e Documentação – Unesp - campus de Marília

E19 Economia e Sociedade: o Brasil e a América Latina na conjuntura de crise do capitalismo global. Francisco Luiz Corsi... [et al.] (organizadores). – Marília: Oficina Universitária ; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014.

292 p.

Inclui bibliografia

Apoio CAPES

ISBN 978-85-7983-559-9

1. Economia – Aspectos sociais. 2. Capitalismo. 3. Globalização. 4. Crises - Brasil. 5. Crises - América Latina. 6. Movimentos sociais. 7. Brasil - Política econômica. I. Corsi, Francisco Luiz. II. Camargo, José Marangoni. III. Santos, Agnaldo dos. IV. Vieira, Rosângela Lima.

CDD 330.981

Editora afiliada:



Associação Brasileira de
Editoras Universitárias

Cultura Acadêmica é selo editorial da Editora Unesp

SUMÁRIO

Apresentação	7
Pós Neoliberalismo? <i>Lincoln Secco</i>	15
Neodesenvolvimentismo, choque de capitalismo e precarização do trabalho no Brasil (2003-2013) <i>Giovanni Alves</i>	23
Lulismo: uma estratégia política de modernização conservadora? <i>Marcelo Fernandes de Oliveira</i>	43
Estado e Movimentos Sociais: as múltiplas faces de uma relação conflituosa <i>Jair Pinheiro</i>	69
Territorialidades em tensão: movimentos sociais, agronegócio e políticas de reforma agrária no Brasil entre 1985 a 2010 <i>Mirian Claudia Lourenção Simonetti</i>	83
Movimentos sociais urbanos e o direito à cidade <i>Arlete Moysés Rodrigues</i>	105
El conflicto armado, en colombia y su expansión fronteriza <i>William Ortiz Jiménez</i>	121
Los movimientos sociales y sus reivindicaciones ante la corte interamericana <i>Gerardo A. Durango Álvarez</i>	159

Crise do capitalismo e educação na América Latina <i>Noemia Ramos Vieira</i>	179
A elaboração de políticas públicas para a educação básica e a avaliação do Ensino Médio: análise preliminar de um processo em curso <i>Silvia Aparecida de Sousa Fernandes</i>	193
Política de ciência, tecnologia e inovação: entre o discurso e a prática empresarial <i>Agnaldo dos Santos</i>	207
Inteligência competitiva. La importancia de estar informados y anticiparnos. La utilización de herramientas simples para monitorear nuestro entorno competitivo <i>Gabriel Balbo</i>	221
Evolução recente da economia brasileira e o processo de desindustrialização <i>José Marangoni Camargo</i>	237
As razões do baixo crescimento e os limites do governo Dilma <i>Francisco Luiz Corsi</i>	257
Porque a <i>The Economist</i> está tão brava com a presidenta Dilma? <i>Marcos Cordeiro Pires</i>	275
Sobre os autores	289

APRESENTAÇÃO

O presente livro é o resultado das discussões ocorridas no XIII Fórum de Análise de Conjuntura “Economia e Sociedade: o Brasil e a América Latina na conjuntura de crise do capitalismo global”. O Fórum tem sido uma das atividades mais tradicionais da Faculdade de Filosofia e Ciências da Unesp, evento anual voltado para a discussão de temas candentes da conjuntura política, social e econômica nacional e internacional. A crise do capitalismo global está longe de ser solucionada e não se reduz a crise econômica, como sugere a existência de um sentimento geral de descontentamento, expresso nos inúmeros movimentos sociais em diversas regiões do mundo. Em termos mais gerais, as questões do desemprego, do meio ambiente, da desigualdade social, do acesso a serviços públicos universais e de boa qualidade, do grau de autonomia dos Estados nacionais de levar a cabo políticas econômicas voltadas para o atendimento das demandas sociais e o crescimento sustentado ante aos interesses financeiros dominantes.

A crise atual é estrutural e não apenas uma crise cíclica. O padrão de acumulação de capital baseado no domínio da capital financeiro sob égide do neoliberalismo está em questão. A crise abre novas possibilidades de transformações estruturais para o capitalismo, como nas crises anteriores de grande envergadura. Contudo, ainda não há elementos que indiquem quais caminhos serão trilhados, ainda mais que vivemos um momento de grande insatisfação social.

Nesse contexto, a aparente decadência dos EUA encerra a possibilidade do capitalismo caminhar, como apontam inúmeros autores, para

um mundo cada vez mais multipolar. Entretanto, como a história é um campo de possibilidades, não está descartada uma reafirmação da hegemonia norte-americana, o que dependerá, sobretudo, das respostas dadas à crise, das políticas de transformação da base energética, da capacidade da chamada nova economia reestruturar a economia norte-americana. Também dependerá da recomposição do sistema financeiro norte-americano como centro da valorização fictícia de capital, o que reafirmaria a dominância do dólar e do capital financeiro e a dinâmica da acumulação baseada em bolhas especulativas. Também não está descartada a possibilidade de uma transição do centro do capitalismo para a Ásia, apesar da China, o principal candidato a novo centro hegemônico, não ter condições, pelo menos no médio prazo, de assumir a liderança tecnológica, financeira, política, ideológica, cultural e militar. O modelo chinês não entusiasma as massas oprimidas do mundo e nem responde a crise ecológica, um dos problemas fulcrais para a humanidade.

Este quadro de crise estrutural do capitalismo coloca novos desafios para os países latino-americanos. Dessa forma, o presente livro busca ser uma contribuição para o debate dos impactos da crise global no Brasil e nos demais países da América Latina. O eixo central da discussão foi a crescente dificuldade da estratégia de desenvolvimento levada a cabo desde o governo Lula e continuada pelo governo Dilma de flexibilizar as políticas macroeconômicas neoliberais adotadas por FHC e adotar políticas de distribuição da renda, muitas delas de caráter focalizado, como sugerem o FMI e o Banco Mundial. Acerca desse ponto, as reflexões giraram em torno dos limites da política de crescimento baseada, sobretudo, na ampliação do consumo, evidenciados pelos movimentos sociais recentes. Movimentos heterogêneos e multideterminados que lutam pela ampliação da democracia e de direitos básicos na saúde, na educação e na chamada mobilidade urbana, que denotam o esgarçamento das formas de vida, de fazer política e de organização econômica na contra mão do neoliberalismo.

Outros temas tratados no evento e contemplados nos artigos aqui apresentados foram os seguintes: a análise dos movimentos sociais na América Latina além do Brasil, em especial os conflitos sociais na Colômbia; o papel das inovações tecnológicas e a importância do acesso às informações como elementos da estratégia de enfrentamento da inserção subordinada

da região na economia mundial, em um contexto cada vez mais competitivo; os impactos da mundialização do capital na educação da América Latina; além da discussão de abordagens teóricas sobre análise de conjuntura.

O livro está composto por 15 capítulos. Os primeiros três capítulos, escritos por Lincoln Secco, Giovanni A. P. Alves e Marcelo Fernandes de Oliveira, discutem a conjuntura política brasileira. Lincoln faz uma discussão da crise do neoliberalismo e discute seus impactos na América Latina, sobretudo a partir da eleição de governos de centro-esquerda na região. Discute as bases sociais desses governos e os aspectos políticos e sociais do processo histórico de industrialização tardia que resultou na situação atual. Defende que esses governos de ampla base popular seriam uma espécie de cesarismo e indaga se neste contexto os partidos políticos não teriam se esgotado. Giovanni Alves busca situar o Brasil no contexto da crise internacional e discutir as políticas neodesenvolvimentistas, as quais advoga serem políticas engendradas na crise do modelo neoliberal, no final dos anos 1990. Mesmo que procure resgatar o trabalhador da enorme dívida social brasileira, o crescimento econômico gerado pelo novo desenvolvimentismo – que de acordo com o autor é outra face do bloco hegemônico burguês no país – estaria encontrando seus limites, ante à estrutura de um capitalismo dependente, hipertardio (de via prussiana) e de extração colonial-escravagista. Marcelo Fernandes discute o chamado “*Lulismo*” como estratégia de emergência, acomodação e manutenção do Partido dos Trabalhadores no poder. Nesse processo o referido partido, que contaria com ampla base social e econômica de apoio teria se adaptado ao *modus operandis* do Estado brasileiro e dado continuidade a política econômica neoliberal do governo FHC. Dessa forma, um processo de modernização conservadora do Brasil, segundo o autor, que favoreceu de um lado a elite econômica e política do país, e de outro, através da concessão de programas sociais de renda básica, valorização do salário mínimo e expansão do crédito, que junto com o maior crescimento da economia e do emprego, possibilitou também angariar amplo apoio junto às classes populares. Esse projeto permitiu a reeleição de Luis Inácio “Lula” da Silva em 2006 e a eleição de sua sucessora, Dilma Rousseff, em 2010. No entanto, segundo Marcelo Fernandes, a manutenção do Lulismo está sob ameaça, em função do baixo crescimento econômico dos últimos anos, mas devido

principalmente ao esgotamento e dos limites do seu projeto econômico e neoliberal e a incapacidade da presidenta Dilma em formular um novo pacto com novas bases que possibilitasse engendrar um novo processo de desenvolvimento econômico e social.

Em seguida o livro traz um conjunto de artigos sobre os movimentos sociais recentes no Brasil e na América Latina. O capítulo apresentado por Jair Pinheiro consiste em uma discussão teórica sobre o Estado, os movimentos sociais e as relações entre ambos. Os movimentos sociais que irromperam na cena política brasileira a partir de junho de 2013 inspiram sua reflexão, que tem como referencial o materialismo histórico. Problematisa a tese segundo a qual a presença dos movimentos sociais nas ruas significaria um avanço da democracia. Os limites dessa proposição são estruturais e derivam da própria natureza do Estado, que em última instância é a expressão da relação básica de produção da sociedade capitalista. Mas isso não impediria a conquista de maiores direitos sociais dependendo da correlação de forças presentes na sociedade. Na democracia liberal, limitada à concorrência nas eleições, observa-se uma redução dos direitos sociais. Daí a importância dos movimentos colocarem na pauta política a ampliação de direitos. Mirian L. Simonetti centra sua análise na evolução do movimento dos sem-terra nos últimos dez anos e na política estatal em relação à reforma agrária. Traça um quadro bastante negativo sobre as políticas de reforma agrária implantadas pelos governos Lula da Silva (2002-2010) e enfatiza o avanço do agronegócio em detrimento dos trabalhadores e camponeses e suas consequências sociais e ambientais. A autora mostra que as políticas vinculadas à reforma agrária no período se igualaram às políticas de reforma agrária desde 1985, ou seja, foram muito tímidas e com o objetivo de atenuar os conflitos sociais no campo, mas muito distantes de uma mudança estrutural profunda no campo, que tivesse como projeto uma democratização real da terra no Brasil. Pelo contrário, a opção foi por uma reforma agrária conservadora e a formulação de políticas que privilegiaram os interesses do empresariado rural ligado ao agronegócio. Complementando este bloco, o capítulo de Arlete M. Rodrigues aborda os movimentos sociais urbanos que lutam para obter o direito à cidade em suas várias dimensões. Para a autora, tais movimentos compreendem (a partir do conceito de “Direito à Cidade”, de Lefebvre) que a cidade é uma

produção coletiva e que deveria, portanto, ser apropriada pela maioria. A cidade aparece para esses movimentos como valor de uso e a riqueza produzida por todos deve ser apropriada coletivamente. A partir dessa ótica a pesquisadora analisa os movimentos sociais recentes no Brasil.

William Ortiz Gimenez analisa o conflito armado na Colômbia e sua expansão fronteiriça durante o governo de Álvaro Uribe (2002-2006). O autor mostra que a elite do país, ao optar pela internacionalização do conflito armado e solicitar a intervenção dos Estados Unidos, tem implicado em uma redução da autonomia da Colômbia para fazer frente à crise interna e obstaculizado o avanço para uma integração andina, em função dos conflitos com os países vizinhos. Além de aumentar a sua dependência econômica e financeira em relação aos Estados Unidos, as políticas internas de combate à guerrilha e ao narcotráfico se subordinaram à política exterior americana de guerra global contra o terrorismo na atual etapa da globalização. Os resultados do Plano Colômbia e Segurança Democrática, implantados nesse período e que contaram com financiamento americano, tiveram resultados ambíguos e pouco convincentes, mas dados os profundos interesses dos Estados Unidos na região, é pouco provável o fim da intervenção americana, a não ser, segundo o autor, que a Colômbia aproveite a nova conjuntura internacional para assumir uma mudança estrutural em sua estratégia de política exterior. O texto de Gerardo Durango Alvarez busca analisar a questão dos direitos humanos e como isso tem sido tratado pela Corte Penal Interamericana de Direitos Humanos. Para o referido autor, o respeito aos direitos humanos foi incorporado nas constituições dos países latino-americanos e foi ratificado por tratados internacionais, mas nem sempre estes direitos são respeitados, o que leva as minorias a recorrerem às cortes internacionais para defenderem seus direitos. No capítulo, o autor faz uma discussão detalhada da legislação sobre o assunto. Gerardo analisa vários casos de desrespeito aos direitos humanos, em particular os de movimentos indígenas e das mulheres, e como estes casos foram encaminhados pela Corte Interamericana.

Os três capítulos seguintes tratam de temas diversos abordados no evento, mas que de enorme atualidade e centrais para entendermos a conjuntura da América latina. O capítulo de Noêmia Ramos Vieira aborda os impactos da crise do capitalismo na educação na América Latina. A au-

tora discute as consequências do processo de mundialização da economia e da revolução tecnológica ocorrida no mundo nos últimos anos nos países latino-americanos, que levaram a maioria desses países a se reestruturarem visando maior competitividade. Este processo os levou, entre outros aspectos, a implantar reformas na educação, com o objetivo de subordiná-la às necessidades do mercado, deixando em segundo plano uma educação mais crítica. E mesmo onde a legislação aponta para a formação crítica, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação no Brasil, as práticas administrativas conduzem à formação de indivíduos capazes de aprender “qualquer coisa”, desde que sejam condizentes com uma melhor inserção no mercado de trabalho. O texto “A elaboração de políticas públicas para a educação básica e a avaliação do Ensino Médio: análise preliminar de um processo em curso” de Silvia Aparecida de Sousa Fernandes traz uma interessante discussão sobre a conjuntura educacional brasileira. A autora apresenta pesquisa em andamento na qual analisa as políticas públicas e de avaliação externa da educação no Brasil, destacando alguns elementos do modelo implantado e suas implicações sobre o currículo no estado de São Paulo. O artigo expõe o contexto histórico neoliberal que norteou as atuais políticas educacionais, cujas características autoritárias são observáveis, sobretudo, na desconsideração do professor como sujeito do processo educacional. Isto se reflete, por exemplo, no elenco de conteúdos compulsórios – os quais no caso do ensino de geografia podem conduzir à ausência de conhecimentos regionais e ou locais o que seria deplorável, certamente, para esta área do conhecimento e para as novas gerações a serem escolarizadas.

Na sequência Gabriel Balbo e Agnaldo dos Santos discutem criticamente o desenvolvimento tecnológico. Balbo aborda o papel da informática na sociedade, em especial analisa o seu papel em um ambiente social cada vez mais competitivo. Neste contexto, o acesso às informações torna-se uma variável fundamental tanto para a definição de estratégias comerciais e políticas de empresas e governos quanto instrumento de mobilização social. Por meio da Inteligência Competitiva (IC), processo de coleta, análise e disseminação de informações visando tomadas de decisão, o pesquisador da Universidade de La Plata indica como ferramentas disponíveis na internet, como o agregador de notícias Rich Site Summary (RSS) e o Twitter podem ser utilizados no processo de IC. Agnaldo dos Santos,

após traçar um amplo quadro da problemática do desenvolvimento tecnológico no capitalismo global nesta fase atual de crise, aborda as políticas tecnológicas dos governos Lula e Dilma, procurando enfatizar os avanços e os obstáculos enfrentados nessa área, sobretudo para um país dependente e subordinado como o Brasil, que tem que enfrentar as grandes corporações e os países desenvolvidos que monopolizam o setor. Procura indicar como a unanimidade discursiva acerca da necessidade de inovar, por parte das empresas, não corresponde à sua prática, muita em função da própria estrutura produtiva no Brasil, centrada no setor primo-exportador (de baixa e média tecnologia). As propostas de políticas públicas para essa área esbarram neste quadro consolidado da Divisão Internacional do Trabalho, que mesmo não sendo perene apresenta inúmeros desafios ao país.

Fechando a coletânea, os artigos seguintes analisam a conjuntura econômica brasileira. José Marangoni Camargo apresenta um minucioso quadro dos impactos da crise na economia brasileira. O Brasil teve ao longo dos anos 2000 uma expansão econômica superior ao das duas décadas anteriores, com reflexos sobre o mercado de trabalho e a renda. Observou-se uma melhoria nas condições de trabalho, com declínio do desemprego e da informalidade, assim como uma melhoria discreta da distribuição de renda nesse período. Por outro lado, há indicadores preocupantes, agudizados pela crise econômica mundial. A partir da discussão de uma série de variáveis, o autor mostra que há fortes indícios de desindustrialização. Há uma tendência de declínio acentuado do setor industrial do país, com perda de competitividade do setor, particularmente dos ramos mais intensivos em tecnologia e com maior valor agregado, com uma balança comercial da indústria de transformação crescentemente deficitária e do reforço da inserção do Brasil na economia mundial como exportador de commodities e de produtos manufaturados de baixo conteúdo tecnológico. Francisco Luiz Corsi discute as razões do baixo crescimento econômico do governo Dilma e em que medida esse baixo desempenho poderia impor limites ao “Lulismo”. O cerne da análise consiste em mostrar que a política econômica encerra uma contradição, pois, de um lado, buscou implantar um modelo de desenvolvimento calcado no mercado interno, cujo maior propulsor reside no aumento do consumo, e, de outro, manteve os pilares da política neoliberal (metas de

inflação, superávit primário, juros elevados e moeda apreciada), que inibe os investimentos e permite o vazamento de parte considerável da demanda para o mercado internacional. Contradição não evidente durante o período de expansão do ciclo da economia mundial, mas que aflorou com o prolongamento da crise e que tem levado a economia brasileira a um desempenho bastante modesto. Marcos Cordeiro Pires discute a postura da grande imprensa em relação à política econômica da Presidenta Dilma Roussef, procurando mostrar que a imprensa está alinhada aos interesses do capital financeiro. A defesa da política de juros altos, de elevados superávits fiscais, de câmbio valorizado e metas de inflação teria por objetivo garantir a valorização do capital a juros. O autor discute ponto por ponto as críticas da grande imprensa e mostra que não vivemos um crise inflacionária, que a trajetória da dívida pública é declinante, que não há descontrole fiscal, que a taxa de juros baixa é importante para o crescimento da economia e que é de grande importância uma maior ação estatal na economia, sobretudo em um momento de crise. Também destaca avanços no campo social (melhora na distribuição da renda, aumentos reais no salário mínimo, queda do desemprego, aumento dos gastos com a educação etc.).

Acreditamos que o conjunto dos artigos apresenta uma abordagem panorâmica dos problemas enfrentados pelo Brasil e pela América Latina como um todo e suas perspectivas de resolução ante o quadro geral de crise do capitalismo global, pelo menos desde 2008.

Boa leitura!

Os organizadores

PÓS NEOLIBERALISMO?

Lincoln Secco

Depois do recrudescimento da Guerra Fria, da independência dos países coloniais e das Revoluções Cubana e Argelina, os Estados Unidos (EUA) aumentaram seu grau de intervenção no subcontinente latino americano para respaldar ditaduras civis e militares. A sucessão de golpes e guerras nas colônias já evidenciava que a Guerra era fria apenas do ponto de vista do então chamado primeiro mundo.

Este subperíodo da história de “Nossa América” perdurou até que os efeitos da crise do petróleo fizessem os EUA mudar a sua política de intervenção direta na América Latina e permitisse a “redemocratização”. Os norte-americanos dispersaram seus interesses e ficaram acuados depois da derrota no Vietnã, da redemocratização do sul europeu, da presença soviética no Afeganistão e das revoluções no Irã e na Nicarágua.

Inaugurou-se aqui um período tumultuado de transições democráticas lideradas por forças políticas que constituíam uma oposição legal aos regimes anteriores. Na verdade tais oposições reconheceram a necessidade de pactuar com aqueles regimes.

Na Argentina, a derrota militar na Guerra das Malvinas permitiu que Raul Alfonsín tentasse colocar os militares no banco dos réus, mas isso só seria feito pelo casal Kirchner muito tempo depois. No Chile, a transi-

ção foi controlada por Augusto Pinochet e só mais tarde a tutela militar se viu ameaçada, ainda assim de maneira insuficiente.

Os governos que ascenderam nos anos oitenta foram derrotados pela hiperinflação e por sua tibieza, embora incorporassem forças democráticas como na Argentina da União Cívica Radical, no Brasil com o PMDB e no Peru com a APRA (Aliança Popular Revolucionária Americana) no primeiro governo de Alan Garcia entre 1985 e 1990.

A transição fracassada abriu espaço para governos que se caracterizaram pela valorização do câmbio (ou às vezes pela dolarização), privatizações, abertura comercial e contenção das greves. Alguns tentaram prolongar-se com mudanças constitucionais para aprovar suas reeleições (Carlos Menen, Fernando Henrique Cardoso e Alberto Fujimori tentaram isso em diferentes contextos). Tais governos foram politicamente derrotados. Fernando Collor e Carlos Andrés Perez sofreram impeachment em 1992 e 1993 respectivamente. Os demais foram vencidos em eleições ou não conseguiram eleger sucessores de seus partidos.

A eleição de Hugo Chavez em 1998 abriu uma nova etapa pós-neoliberal. Mas o afixo “pós” ainda revela uma impotência explicativa. Tratava-se na verdade de variante do velho liberalismo econômico embora a população fosse levada pelas oposições e pela crise econômica de 1998 a votar contra o assim chamado “neoliberalismo”.

Os governos que vieram depois foram considerados nominalmente progressistas. Mas eles carregam em si a dubiedade de uma origem que não é de esquerda. Num primeiro grupo cuja peculiaridade é a oratória de confronto com os Estados Unidos, Hugo Chávez e Hollanta Humala eram oficiais superiores do Exército, participaram de rebeliões contra o governo no período “neoliberal”, foram processados ou presos e, depois, chegaram ao poder pelo voto com posições ligeiramente de esquerda sob um manto nacionalista. Humala foi mesmo fiel escudeiro da política repressiva de Alberto Fujomori.

Mas mesmo um civil como Corrêa merece ser destacado. Ele não teve uma trajetória na esquerda e nem popular. Oriundo da classe média na cidade portuária de Guaiaquil, ele estudou nos EUA e na Europa. Sintomaticamente, uma parte dos presidentes citados é de uma mesma

geração. Correa nasceu em 1963, Humala em 1962, Morales em 1959 e Chavez em 1954.

O presidente de El Salvador, Mauricio Funes (1959) não se enquadrava na retórica mais radical dos demais, teve o apoio da Frente Farabundo Marti de Libertação Nacional e pertence ao grupo de presidentes latino americanos de oratória moderada, embora todos eles apresentem momentos de discurso rococó entremeado de influências socialistas, cristãs ou da tradição indígena de resistência. Funes se aproxima muito mais da influência de Lula.

Mujica (1934), Daniel Ortega (1945) e Lula (1945) têm três características comuns: são de uma geração mais velha; vieram de partidos ou movimentos de esquerda que tiveram alguma consistência ideológica; e adotaram logo uma política pragmática. De todos eles, só Lula foi um operário sindicalista e só o seu partido teve as características de uma organização legal de massas, embora possamos incluir ao lado do PT o Partido Socialista Chileno como agremiação histórica que sustentou o mandato moderado da presidente Bachelet.

Manoel Zelaya, um fazendeiro nascido em 1952, chegou tardiamente ao clube e geograficamente muito próximo aos Estados Unidos, para sua infelicidade. Ele governou Honduras inicialmente por pouco tempo até sofrer um golpe militar que parecia fora de propósito na política oficial norte-americana. Mas Zelaya também é um político misto entre os dois subgrupos acima definidos, posto que tenha retórica barroca (ele se definiu como liberal pró - socialista), uma prática moderada, não tinha partido estabelecido à esquerda, além de ser de uma idade intermediária. O mesmo dir-se-ia do casal Kirchner que não só conquistou o apoio da tradição peronista e atendeu as mães da Praça de Maio, como se posicionou num nacionalismo extremo (no caso contra os militares torturadores e contra a ocupação britânica nas Malvinas).

É possível dizer que acima (ou abaixo) das diferenças citadas, todos os líderes referidos foram resultado de um mesmo processo de fracasso *eleitoral* do neoliberalismo na América Latina e são a forma encontrada pelos movimentos sociais para representar seus interesses no Estado *sem prejuízo dos interesses do grande capital*. A forma é a de um compromisso

que analistas de oposição chamaram de *populista*, mas que na essência é a feição latino-americana do mesmo pacto socialdemocrata que vigorou na Europa Ocidental antes. Aqui com peculiaridades, obviamente. Não só a economia não suporta um mesmo Estado de Bem Estar, como a base social do processo é muito mais complexa.

No Velho Mundo havia uma classe operária industrial numericamente significativa (mesmo quando não majoritária) que serviu de base aos governos de esquerda sociais democratas. Na América Latina tivemos um rápido processo de urbanização numa fase de afirmação tardia da industrialização periférica e sempre regionalmente concentrada. Assim, as cidades se encheram não só de trabalhadores produtivos, mas daquilo que os medievalistas chamam de “os pobres”. Entre 1950 e 2000 mesmo os países que já eram mais urbanizados como a Argentina e o Uruguai passaram de uma taxa de urbanização de 62,5 a 90,5% e de 81 a 91,8%, respectivamente. Mas foram países como Bolívia (de 33,9 a 62,4), Equador (28,5 a 61,1) Paraguai (34,6 a 56,7), Peru (35,3 a 75,9) e Brasil (36,5 a 81,2) que experimentaram mudança mais brusca. O caso venezuelano é exemplar a este respeito (47,9 a 90,5). (Dados em: DEPUALC, 2009, CELADE - División de Población de la CEPAL, em percentagem).

Evidentemente, países que não experimentaram processos de esquerda no início do século XXI, como Colômbia e, em certa medida, Chile também passaram por urbanização semelhante. Antonio Gramsci (1977) fala de um fenômeno semelhante: “Na Itália o urbanismo não é um fenômeno especialmente industrial. A maior cidade italiana, Napoli, não é industrial. Todavia também nessas cidades existem núcleos populacionais tipicamente urbanos”.

Caio Prado Junior notou no caso brasileiro que as forças que representam a base da nação são inorgânicas ao sistema, ou seja, vegetam nos interstícios de uma produção exportadora e indiferente ao mercado interno. Ora, o que os governos da América Latina no século XXI começaram a fazer, ainda que por vias questionadas, é a inclusão do inorgânico na economia formal. Mas por enquanto, através de um mercado de trabalho precário e, especialmente pelo mercado de consumo, via políticas sociais de grande impacto econômico em regiões carentes.

A uma base social complexa, urbana e sem relação fixa e permanente com o mercado de trabalho corresponderia um tipo de “populismo” ou “bonapartismo”? Mas o que define exatamente tal situação?

Na América Latina os novos governantes fazem as classes retroceder para formas corporativas de atuação. Os movimentos sociais são divididos pela incorporação de lideranças no aparelho de Estado e por políticas públicas que atendem parcialmente suas bases. Os governos exprimem uma base social nos pobres urbanos com outro tipo de consciência classe, muito menos afeito a uma tradição socialista.

Ora, toda liderança política carismática é aparentemente periférica porque retrataria uma sociedade sem as formas tradicionais do parlamento democrático e da democracia de partidos. O que pode definir tal situação é um proletariado muitas vezes sem fábrica, mas com atuação política nas cidades e, talvez, a figura do capo, do homem ou instituição (Forças Armadas, por exemplo) providencial.

Com uma massa de imigrantes ilegais em empregos precários e dispersos, mesmo a Europa não está longe de uma situação assim. E os latino-americanos podem falar aos europeus: *De te fabula narratur*. Ou seja: a fábula fala de ti, pois não é o Velho Mundo que projeta o futuro da periferia e sim o contrário. Quando vimos líderes europeus recentes se comportando como celebridades, nós podemos afirmar que formas que supomos arbitrais e acima das classes não são uma idiossincrasia da periferia. Elas são uma tendência inscrita no Estado Moderno. Sempre que a forma de domínio político entra em crise e o “partido” das classes dominantes se separa de seu partido parlamentar, a dominação pode ser personalizada num líder.

Criticar traços contingentes do “bonapartismo” é aceitar como único paradigma a República Parlamentar de tipo europeu, quando esta não passa de *uma* das formas do regime anônimo da burguesia.

CONCLUSÃO

O cesarismo da periferia aponta para o fim de uma forma partidária? Os partidos de oposição no Brasil transitaram por formas múltiplas que se esgotaram.

O PMDB passou de um partido de quadros com apoio eleitoral disseminado pelo país a um conjunto de máquinas regionais dominadas por caciques políticos. O PSDB converteu-se muito rapidamente à Direita, enquanto o PT moderou o discurso ao longo dos anos 90 para atingir o poder em 2002.

Todos se utilizaram de discursos sociais aliados a uma suposta defesa da ética na política. Mas a corrupção é uma espécie de graxa das engrenagens políticas. Sem ela as instituições no capitalismo simplesmente não funcionam. O que é preciso é limitá-la mediante reformas. Na democracia representativa de massas as pessoas participam para legitimá-la, mas não muito. É necessária certa apatia da população como demonstrou o historiador Moses Finley em seu livro *Democracia Antiga e Moderna*. A população não deve participar *demaix*. É assim no capitalismo porque a democracia mimetiza os vários mercados existentes na sociedade. A política tende a se reduzir a um mercado eleitoral.

Já o PT enquanto partido de massas e de quadros manteve-se à sombra da liderança celebrizada de Lula. Seria isto sintoma do fim dos partidos como formas de luta radical da sociedade brasileira ou passamos por uma transição política reposta e sem fim?

A chegada de setores subalternos a parte do aparelho de Estado com o PT deslocou a resistência da Direita para outros setores estatais. O que acontece é que o poder de Estado no Brasil hoje se distribui em pelo menos cinco esferas: a grande imprensa, as Forças Armadas, o judiciário, o legislativo e o executivo. A Constituição de 1988 permitiu a participação popular apenas nos dois últimos: escolhem-se o presidente e os congressistas. Mas a normalização da vida eleitoral e sua redução ao mercado podem indicar que, mesmo nestas duas últimas esferas, a escolha é limitada. Contra as leis da Física, a burguesia brasileira sempre pretendeu ter descoberto o moto perpétuo.

BIBLIOGRAFIA

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

DEPUALC - División de Población de la CEPAL, em percentagem. 2009. Disponível em: <<http://celade.cepal.org>>. Acesso em: 25 mar. 2012.

SINGER, A. *Os sentidos do Lulismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

GRAMSCI, A. *Quaderni del carcere*. 4v. Turim: Einaudi, 1977.

SECCO, L. *Retorno a Gramsci*. 2. ed. S. Paulo: LCTE, 2011.

_____. *História do PT*. 3. ed. São Paulo: Ateliê, 2012.

MARX, K. *Le 18 Brummaire de Louis Bonaparte*. Paris: Editions Internationales, 1928.

NEODESENVOLVIMENTISMO, CHOQUE DE CAPITALISMO E PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL (2003-2013)

Giovanni Alves

Na década de 2000, reorganizou-se um novo capitalismo no Brasil no bojo da nova temporalidade histórica inaugurada pela ofensiva neoliberal da década de 1990. A derrota da Frente Brasil Popular, em 1989, síntese política dos movimentos da classe na década de 1980, nos projetou para a temporalidade histórica neoliberal que, naquela altura, se impunha hegemonicamente nos países capitalistas mais desenvolvidos.

Desde 1973-1975, o Brasil rastejava na crise do capitalismo nacional-desenvolvimentista, que tinha assumido uma feição autocrático-burguesa com o golpe empresarial-militar de 1964. A década de 1980, caracterizada pela ascensão do sindicalismo e dos movimentos sociais e políticos de oposição à ditadura civil-militar, foi considerada a “década perdida” tendo em vista a estagnação da economia brasileira e os impasses políticos para a construção de um projeto de desenvolvimento burguês capaz de nos integrar à mundialização do capital em curso nos centros dinâmicos do sistema capitalista. Foi a derrota eleitoral (e política) das esquerdas nas primeiras eleições para Presidente da República no Brasil desde 1960 que abriu um campo de possibilidades para a constituição do

novo projeto burguês capaz de integrar o País no bloco histórico hegemônico do capitalismo global.

1 NEOLIBERALISMO

A última década do século XX – a década de 1990 - tornou-se no Brasil, a década da reestruturação capitalista sob a égide neoliberal. A função histórica do neoliberalismo foi integrar o Brasil no movimento hegemônico do capital no mercado mundial – diríamos melhor, capital predominantemente financeirizado - que, naquela década, após o *débâcle* do Leste Europeu (1989) e URSS (1991), impulsionou, no plano mundial, a globalização como *Zeitgeist*, transformando o mundo à sua imagem e semelhança.

A passagem para a década de 1990 foi a passagem para uma nova etapa da temporalidade histórica do capitalismo global inaugurada com a crise econômica de meados da década de 1973-1975. No plano do capitalismo central, enquanto a conjuntura histórica de 1973-1975/1980 caracterizou-se como sendo a conjuntura de crise e luta de classes que levou à vitória do neoliberalismo em polos importantes do sistema mundial (Thatcher, em 1979 no Reino Unido e Ronald Reagan, em 1980, nos EUA); e a conjuntura histórica de 1980-1990 caracterizou-se pela expansão e afirmação da contra-revolução neoliberal, com a vigência da financeirização e barbárie social; a década de 1990 pode ser considerada a década de integração/afirmação da nova ordem neoliberal caracterizada pela financeirização e barbárie social. Naquela época, tivemos a constituição de governos neoliberais na América Latina decididos a aplicar o Consenso de Washington (Brasil, Argentina, Venezuela, etc); e, com o *débâcle* da URSS e Leste Europeu, impôs-se o aprofundamento do projeto neoliberal de hegemonia franco-alemão da União Europeia que culminaria na implantação da moeda única (o Euro) em 1999.

Por exemplo, a pressa do líder alemão Helmut Kohl pela unificação alemã logo após a queda do Muro de Berlim, significou a necessidade histórica de consolidar com celeridade o polo hegemônico europeu capaz de construir, ao lado da França, o novo espaço de acumulação de capital sob domínio do capital financeiro nas condições de aguda concorrência no

mercado mundial. A própria União Europeia, como novo bloco de interesses financeiros hegemônico pela burguesia franco-alemã, tornou-se um importante elemento compositivo do movimento histórico de reordenamento mundial do capital financeiro naquela época nas condições de acirramento da concorrência no mercado mundial por conta da nova posição da China, que desde a morte de Mao Tse-tung caminhava para reformas estruturais capazes de colocá-la como novo polo de acumulação de capital nos marcos da formação social e política pós-capitalista.

Deste modo, com o *débâcle* da URSS, surgiram novas posições de protagonismo político no mercado mundial capazes de disputar com os EUA o novo equilíbrio na nova ordem do capital sob hegemonia financeira: de um lado, a União Europeia como projeto hegemônico burguês alternativo à crise de hegemonia do dólar; e de outro lado, a China, sociedade pós-capitalista, importante território de acumulação de capital e fronteira de expansão da modernidade salarial nas condições da crise de superprodução.

O projeto neoliberal no Brasil na década de 1990, conduzido pela aliança política PSDB-PFL colocou-se como projeto burguês capaz de inaugurar um novo modelo de desenvolvimento (o que só iria ocorrer, por ironia da história, na última metade da década de 2000 sob a condução de bloco de aliança políticas rival dirigido pelo PT). É importante salientar que os governos neoliberais da longa década de 1990 – a década que começa em 1990 e termina em 2002 – promoveram uma profunda reestruturação do capitalismo no País, adequando-o à nova ordem hegemônica mundial descrita acima (MARQUES; FERREIRA, 2010).

A década de 1990 foi uma década de reformas estruturais na economia brasileira, ocorrendo naquela época uma imensa recomposição patrimonial da riqueza brasileira, basicamente movida por uma transferência gigantesca de riqueza ou privatização de riqueza. Nos anos cinzentos do neoliberalismo capitais estrangeiros, privatizações e fusões criaram, naquela época, uma nova (e poderosa) burguesia no país beneficiada pela gigantesca transferência do patrimônio e da propriedade no Brasil para a qual o regime político não tem resistência. Cerca de 30% do PIB brasileiro mudou de mãos. Foi um verdadeiro terremoto que significou a ruptura com o

modelo de desenvolvimento que se desenhou no País a partir dos anos 30 do século XX no qual o Estado jogou um papel decisivo.

A agenda neoliberal do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) se orientava pelo trinômio: abertura econômica, privatização e desregulamentação do Estado. É claro que FHC criou as agências reguladoras, mas elas eram apenas um simulacro tendo em vista que elas têm muito pouco capacidade para impor critérios e regras públicas a um sistema de competição pesado que se dá hoje em escala internacional. No modelo de desenvolvimento neoliberal o Estado deixou de ser o principal indutor da economia e delegou esse papel para o mercado.

2 O NEODESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL

As primeiras crises da globalização neoliberal, ocorrida de 1996-2000, com o estouro das bolhas financeiras na Ásia, Rússia e Brasil, expuseram a fragilidade orgânica da ordem neoliberal nos seus elos mais fracos. Na passagem para o século XXI, os festejos da implantação do Euro como moeda única da União Europeia, ocultaram no centro do sistema mundial, as contradições candentes da nova ordem neoliberal.

A década de 2000 foi uma década de contestação à financeirização e à barbárie social, principalmente na América Latina. O surgimento dos movimentos anti-globalização na Europa e EUA e a inauguração do Fórum Social Mundial em Porto Alegre (Brasil) em fins da década de 1990 (a década neoliberal) expunham primordialmente a insatisfação candente com a nova ordem burguesa conduzida pelo capital financeiro e suas tecnoburocracias globais (FMI e Banco Mundial).

Foi na América Latina, laboratório-mor dos experimentos neoliberais (desde o Chile de Pinochet em 1973) que a contestação e o fracasso dos projetos burgueses neoliberais assumiram de forma contundente uma dimensão política, com o surgimento de formas alternativas de desenvolvimento do capital nas condições de crise estrutural de superprodução, financeirização da riqueza capitalista e falência do modo de desenvolvimento neoliberal.

No Brasil, polo mais desenvolvido das economias latino-americanas e elo mais forte do imperialismo no Cone Sul, o novo projeto capitalista de desenvolvimento alternativo ao neoliberalismo denominou-se “neodesenvolvimentismo”, cujo primeiro ciclo histórico ocorreu sob os governos de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010). Portanto, foi o ciclo do lulismo que constituiu na última metade da década de 2000, como novo modelo de desenvolvimento capitalista e novo bloco histórico de hegemonia burguesa no Brasil sob a direção do grande capital organizado: o neodesenvolvimentismo.

Na década de 2000, com a crise do modelo de desenvolvimento neoliberal, tendo em vista as contradições do sistema mundial do capital predominantemente financeirizado, fracassou nas eleições de 2002 a aliança política PSDB-PFL (hoje, DEM)¹. A eleição de Lula pelo PT significou a necessidade de construção de um novo modelo de desenvolvimento não mais orientado pelos parâmetros neoliberais, constituindo, deste modo, uma nova frente política capaz de levar adiante o desenvolvimento capitalista no País: a frente política do neodesenvolvimentismo.

Entretanto, no primeiro governo Lula (2003-2006) se mantiveram os pilares da macroeconomia neoliberal visando acalmar os mercados financeiros e sinalizando de modo claro que o novo governo pós-neoliberal não tinha veleidades anti-capitalistas. Pelo contrário, o compromisso sagrado do novo governo era honrar os pagamentos com os credores da dívida pública, ninho do capital financeiro que suga cerca de 50% do orçamento público da União. O objetivo do lulismo demonstrou ser reorganizar o capitalismo no Brasil e não aboli-lo. Enfim, promover um “novo choque de capitalismo” no Brasil nos moldes pós-neoliberais.

O projeto burguês do lulismo - o neodesenvolvimentismo - era a afirmação periférica do reformismo social-democrata, que atribuía ao Estado o papel de indutor da economia brasileira nas condições do mercado oligopolizado. Tendo em vista a crise do modelo de desenvolvimento neoliberal, o Estado capitalista no Brasil, como *deus ex-machina*, assumiu, com o projeto neodesenvolvimentista, assumiu uma função crucial, seja como Estado-financiador, seja como Estado-investidor (não se tratava,

¹ PSDB significa Partido da Social-Democracia Brasileira; PFL, Partido da Frente Liberal e DEM, Democratas.

nesse caso, do Estado-empresário, que caracterizou os projeto nacional-desenvolvimentistas do passado).

Deste modo, o Estado neodesenvolvimentista era o *Estado regulador* capaz de financiar e constituir grandes corporações de capital privado nacional com a capacidade competitiva no mercado mundial. Nesse caso, os fundos públicos – BNDES e fundos de pensões de estatais - cumpriram um papel fundamental na reorganização do capitalismo brasileiro; e o *Estado investidor* que colocou em marcha a construção de grandes obras de infra-estrutura destinada a atender as demandas exigidas pelo grande capital. A vertente do Estado investidor se manifestou, por exemplo, no PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), que é a expressão de que o Estado joga um papel fundamental na indução do crescimento da economia do país (o que distingue efetivamente o projeto burguês desenvolvimentista do projeto burguês neoliberal). Assim, na perspectiva neodesenvolvimentista, a disciplina fiscal e monetária deveria se colocar a serviço do crescimento rápido e sustentado da economia do país.

Entretanto, a legitimidade política do novo projeto burguês no Brasil seria obtida não apenas com a estabilidade monetária conquistada pelo Plano Real na década neoliberal (1994), nem apenas com a macroeconomia do Estado investidor e Estado financiador com seus efeitos virtuosos na dinâmica econômica, mas seria obtida principalmente com o vasto programa de transferência de renda para as classe trabalhadora pobre (o que André Singer denominaria de “subproletariado”). Esta é a arquitetura política do neodesenvolvimentismo. Eis a lógica social da nova ordem da mercadoria: sujeitos monetários passivos com capacidade aquisitiva tenderiam a se colocar veementemente à disposição da reprodução política da ordem burguesa (SINGER, 2012).

3 AS BASES MATERIAIS DA NOVA HEGEMONIA BURGUESA NO BRASIL (2003-2013)

O crescimento da economia com impactos no mercado de trabalho urbano, ao lado do aumento da taxa de formalização dos contratos de trabalho ocorrida na década de 2000, além da abundante oferta de crédito incentivando o consumo (inclusive com a redução das taxas de juros básicos da economia) e os novos programas sociais de transferência de renda

e inclusão social (Bolsa Família, por exemplo), contribuíram significativamente para a perspectiva de ascensão social das camadas mais pobres do proletariado urbano. O “milagre” da demanda agregada produziria a miragem da “nova classe média” que expressou o efeito estrutural da nova lógica de desenvolvimento capitalista no país.

Os efeitos sociais, políticos e ideológicos do neodesenvolvimentismo nos últimos dez anos (2003-2013) são deveras notáveis. Pelo fato de ser um dos países capitalistas mais desiguais do mundo, o Brasil possui um amplo lastro de possibilidades para a construção da hegemonia burguesa no país. Na mesma medida em que expõe os limites da construção social da forma-mercadoria nas condições da crise estrutural do capital, o Brasil é um país carente da forma-mercadoria no sentido de possuir um imenso contingente de trabalho vivo à margem do mercado de consumo. Na verdade, o subproletariado desorganizado e miserável alimenta a ilusão da modernização periférica.

Como elo mais forte do capitalismo no Cone Sul – o que impede comparações com Venezuela, Equador ou Bolívia – a hegemonia burguesa no país se fortaleceu nos anos de neodesenvolvimentismo (o que demonstra os índices medíocres de votação dos partidos da esquerda anti-capitalista no processo eleitoral brasileiro). Enfim, o poder da ideologia adquiriu dimensões exuberantes na década de 2000 no Brasil. Este é um dos traços compositivos da “captura” da subjetividade do trabalho pelo capital operada no plano da totalidade social e não apenas nos locais de trabalho reestruturados (ALVES, 2013). Apesar da crise estrutural do reformismo social-democrata no centro capitalista, reedita-se neste país, com incrível estardalhaço, o projeto burguês social-democrata como projeto civilizatório capaz de nos projetar para uma suposta modernidade salarial.

Como herdeiro político capaz de dar prosseguimento ao projeto burguês de desenvolvimento no Brasil, o Partido dos Trabalhadores (PT) se qualificou nos últimos vinte anos, pelo menos, desde a sua derrota política e eleitoral em 1989, como partido da ordem burguesa no Brasil. Com argúcia política, o Presidente Lula construiu sua própria “gaiola de ferro” da governabilidade: alianças com os donos do poder oligárquico (tal como fizeram Getúlio Vargas, em 1930 e os governos militares de 1964 a 1983). O ex-sindicalista do ABC paulista percebeu que sem eles (ou parte deles),

não se governa a república burguesa no Brasil. Entretanto, Lula não visou apenas a governabilidade, mas a afirmação hegemônica do projeto social neodesenvolvimentista no Brasil.

Sob fogo cruzado da nova direita oligárquica, rançosa e golpista, o PT e seus aliados políticos aparecem hoje como gestores do capitalismo organizado no país, a serviço do grande capital monopolista privado interno. A disputa PT e PSDB é, no limite, uma disputa política no interior da ordem burguesa no Brasil (como ocorreu em 1930). Na medida em que se colocou como legatário da ordem burguesa, o PT em si e para si tornou-se incapaz, por si só, diga-se de passagem, de suprimir o DNA inscrito no “código genético” do capitalismo histórico brasileiro: capitalismo hipertardio, portanto carente de modernização; capitalismo dependente, portanto integrado aos interesses do capital financeiro internacional, perseguindo, no limite, um “lugar a sol” na decrépita ordem burguesa hegemônica; capitalismo de extração colonial-prussiana e viés escravista, portanto, carente de valores democráticos e republicanos tendo um metabolismo social do trabalho baseado visceralmente na superexploração da força de trabalho (é o que explica, por exemplo, que, apesar do neodesenvolvimentismo e a curta fase áurea de lulismo, os salários brasileiros hoje continuam baixos. Apesar do país ter criado cerca de 19 milhões de empregos formais, a maioria absoluta dos novos empregos criados nos últimos dez anos tem salários de até um e meio salário mínimo).

Portanto, podemos dizer que o neodesenvolvimentismo como projeto burguês de desenvolvimento hipertardio, apesar de avanços significativos e inegáveis nos indicadores sociais indispensáveis para a própria legitimidade social e política do projeto burguês de desenvolvimento, tornou-se incapaz, por si só, de alterar qualitativamente, a natureza da ordem oligárquica burguesa historicamente consolidada no Brasil de hoje, mais do que nunca, pelo poder dos grandes grupos econômicos beneficiários da reorganização do capitalismo brasileiro dos últimos vinte anos – primeiro com o neoliberalismo e depois com o neodesenvolvimentismo.

4 O CARÁTER FARSESCO DO NEODESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL

O projeto capitalista do neodesenvolvimentismo nasceu no bojo da crise do neoliberalismo. Deste modo, ele não poderia ser mera continuidade do projeto neoliberal, oriundo da década de 1990, sob pena de ir a ruína. Por isso, o neodesenvolvimentismo apareceu no plano da luta de classe mundial, como projeto de desenvolvimento capitalista alternativo à lógica destrutiva do neoliberalismo, capaz de servir como ideologia reformista nos blocos de poder da periferia do sistema à crise de hegemonia dos países centrais abatidos pela crise da globalização (1996-2000 e 2008-2013).

No plano das relações internacionais, foi a crise da globalização neoliberal que constituiu na década de 2000 o novo arco de alianças pós-neoliberais que articulam na periferia do sistema mundial, projetos de desenvolvimento do capital alternativos à programática neoliberal. Por exemplo, a formação dos BRICS (um acrônimo que se refere aos “Cinco Grandes” mercados emergentes – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, verdadeiras fronteiras de expansão do capital nas condições de sua crise estrutural) apontam na geopolítica internacional das primeiras décadas do século XXI, um novo bloco de poder capaz de reorganizar a dinâmica de acumulação do capital nas condições da crise estrutural.

Podemos dizer que hoje, na conjuntura histórica do começo do século XXI, presenciamos a verdadeira Terceira Guerra Mundial: a disputa candente entre projetos capitalistas de desenvolvimento, projetos do capital-imperialista que se põem efetivamente hoje no cenário internacional tal como se colocavam na década de 1930 (naquela época, por conta de contingências históricas, a disputa inter-imperialista assumia um caráter político-militar entre os blocos nazi-fascistas e o bloco liberal-democrático em aliança com o socialismo soviético).

O novo projeto capitalista de viés neodesenvolvimentista no Brasil não visou resgatar as promessas civilizatórias da “*golden age*” do capitalismo central do pós-guerra, como sonham, por exemplo, os ideólogos do neokeynesianismo de esquerda, mas sim de construir um novo patamar de acumulação de capital nas condições da crise estrutural que permita instaurar, no caso da periferias capitalistas pobres do sistema mundial, suportes sociais mínimos de existência, verdadeiros rudimentos do

Estado-providencia nos limites do orçamento público de Estados-nações comprometidos com a reprodução dos grupos econômicos oligopolistas financeiros hegemônicos no plano global.

Portanto, o neodesenvolvimentismo como nova frente política no interior do bloco histórico de poder constituído no Brasil integrado ao capitalismo global é, acima de tudo, um modo de desenvolvimento da produção capitalista no país e enquanto tal, desenvolvimento das misérias modernas do capital, expostas, por exemplo, em sua essencialidade categórica, por Karl Marx, desde meados do século XIX (não deixa de ser sintomático o lançamento magistral pela Boitempo Editorial em 2013, quando se comemora dez anos de governo Lula e Dilma - da terceira versão de “O Capital”, de Karl Marx, em língua portuguesa do Brasil).

Entretanto, como país de desenvolvimento capitalista hipertardio, somos atribulados não só pelo desenvolvimento da produção capitalista, em si e para si, mas também pela forma histórica do capitalismo em sua dimensão hipertardia que produz (e reproduz) a “carência de modernização”. É o que explica, por exemplo, o fascínio da ideologia do neodesenvolvimentismo como “choque de modernização capitalista”. Além das misérias modernas, oprime-nos toda uma série de misérias herdadas do modo de entificação do capitalismo no Brasil: capitalismo dependente, hipertardio de via prussiana e extração colonial-escravista. Portanto, na medida em que o neodesenvolvimentismo busca redistribuir renda e diminuir a desigualdade social, ele tenta resgatar o povo não das misérias modernas, mas das misérias históricas herdadas do nosso passado colonial-escravista. Como diria Marx, “somos atormentados não só pelos vivos, como também pelos mortos. *Le mortsaïsît Le vif!* [O morto se apodera do vivo]” (MARX, 1986).

Entendemos o neodesenvolvimentismo como sendo um novo projeto de desenvolvimento capitalista que surgiu com a crise do neoliberalismo no Brasil. Na verdade, trata-se de uma nova visão de desenvolvimento capitalista na periferia do sistema-mundo do capital baseado na criação de um novo patamar de acumulação de valor por meio da ação do Estado capaz de criar, por um lado, as condições macroeconômicas para o crescimento da economia capitalista e, por outro lado, ao mesmo tempo, a ampliação do mercado interno por meio da redução da pobreza e políticas sociais redistributivistas focadas no subproletariado (deste modo, concor-

damos com André Singer que diz - no livro “Os sentidos do lulismo” - que o neodesenvolvimentismo tem como base social os pobres, isto é, o subproletariado) (SINGER, 2012).

Como política reformista hipertardia, o neodesenvolvimentismo brasileiro como modelo de gestão do desenvolvimento capitalista pós-neoliberal, visa promover um *tertiumdatur* entre a utilização do fundo público no financiamento e investimento exigidos pelo capital, visando o desenvolvimento e crescimento da economia brasileira de acordo com os interesses dos oligopólios privados industriais, agroindustriais e financeiros; e, na medida em que ocorre a acumulação da riqueza capitalista, a utilização do gasto público para programas de combate a pobreza e transferência de renda às famílias mais pobres, como a elevação do salário-mínimo e expansão do Bolsa-Família (REGO; PINZANI, 2013; SADER, 2013).

Portanto, o projeto neodesenvolvimenista no Brasil mescla elementos de “desenvolvimentismo popular” (por exemplo, o Programa Bolsa-Família e aumento do salário mínimo, Programa Minha Casa Minha Vida *etc*) e elementos do “desenvolvimentismo neocapitalista” (organização de grandes empresas a partir da indução do Estado). Deste modo, o tripé do neodesenvolvimentismo seria constituído por (1) programas de incentivo estatal a oligopolização da economia (fortalecimento de grandes grupos econômicos privados com apoio do BNDES); (2) programas de investimentos públicos em infra-estrutura - com ou sem parceria público-privada e (3) programas estatais de transferência de renda (bolsas, salário-mínimo e formalização salarial) visando a valorização do mercado interno de consumo.

O reformismo hipertardio (ou “reformismo fraco”, como diria André Singer) parte do princípio de que o crescimento do consumo dos mais pobres leva ao aumento do investimento, gerando um círculo virtuoso do desenvolvimento baseado na expansão do mercado interno. Deste modo, o horizonte político se restringe irremediavelmente ao horizonte capitalista. Na verdade, trata-se de uma ótica neocapitalista pós-neoliberal, renunciando efetivamente à perspectiva de construção de uma sociedade sem explorados e sem exploradores.

O que significa que, muito antes do realinhamento eleitoral de 2006, quando o PT demonstrou representar o subproletariado ou trabalhadores da massa marginal, ocorreu um realinhamento histórico progressivo que culminou em 2002 com a “Carta aos brasileiros”, renunciando na prática (e pragmaticamente), à luta pelo socialismo e assumindo a tarefa histórica de construir um capitalismo social hipertardio (embora André Singer continue admitindo que o PT é um partido com duas almas: o espírito do Sion e o espírito do Anhembi) (SINGER, 2012).

Na verdade, o realinhamento histórico do PT na linha da social-democracia europeia, que há muito tempo renunciou ao socialismo, e o realinhamento eleitoral com a nova base social (ou classe-apoio) - o subproletariado e não mais o proletariado organizado incluindo a baixa classe média assalariada – rebaixaram efetivamente as pretensões históricas do PT.

A política redistributivista por meio de programas sociais, aumento de salário-mínimo e formalização do mercado de trabalho, que tem como pressuposto o crescimento sustentável da economia capitalista *vis-à-vis* o aumento da produtividade e competitividade da economia brasileira no mercado mundial, representaram efetivamente demandas históricas imediatas do subproletariado e do proletariado pobre, cujas pretensões contingentes são mais adequadas ao projeto neodesenvolvimentista de “choque de modernização capitalista”, do que os interesses históricos do proletariado organizado e da classe média radicalizada imersas nas “misérias modernas” e cujos intelectuais orgânicos de esquerda exigem medidas anti-capitalistas propriamente ditas.

Contra as miragens pós-neoliberais, é preciso reiterar que não se trata de construção de Estado de Bem-Estar Social nos moldes do capitalismo nacional-desenvolvimentista do pós-guerra, até porque a situação geopolítica da luta de classes é outra: o capitalismo não sente-se ameaçado pelo espectro do comunismo, tendo em vista que a fragilização do proletariado como classe social é deveras flagrante. É importante lembrar que a construção do “Welfare State” na Europa ocidental, por exemplo, decorreu de uma singularidade histórica que desapareceu irremediavelmente com a extinção da URSS em 1992. Além disso, por conta da crise estrutural de valorização do valor, o capital em sua etapa de decadência histórica não permite mais a ampliação universal dos direitos trabalhistas e sociais, capa-

zes de pressionar a taxa média de lucratividade das empresas e o orçamento dos governos avassalado pela dívida pública. Deste modo, a ideia de “desenvolvimento” no sentido de construção do Estado de Bem-Estar Social nos marcos do capitalismo global sob dominância financeira e nas condições de crise estrutural do capital tornou-se efetivamente problemática.

O que significa que o conceito de “neodesenvolvimentismo” possui irremediavelmente um caráter farsesco tendo em vista que está limitado, em si e para si, pelo constrangimentos da ordem sistêmica do capital no plano do mercado mundial: a pressão da concorrência internacional impõe às unidades econômicas a redução dos custos sociais da força de trabalho, colocando como desafio para o projeto neodesenvolvimentista, o aumento da produtividade e competitividade da indústria brasileira no mercado mundial (vide o capítulo intitulado “Capitalismo como farsa”) em Alves, 2009.

O neodesenvolvimentismo é o amesquinhação irremediável do desenvolvimentismo histórico que caracterizou a ideologia social-democrata na era de ascensão histórica do capital. Nas condições da crise estrutural do capital, o desenvolvimentismo possível ou o desenvolvimento social no interior da ordem burguesa hegemônica hipertardia é o projeto neodesenvolvimentista.

Por isso, a tarefa histórica a que se propõe o neodesenvolvimentismo é deveras modesta, embora – não podemos deixar de reconhecer – significativa, na perspectiva histórica do capitalismo hipertardio brasileiro: combater a pobreza e ampliar o mercado interno. Como a construção do socialismo não se coloca (nem poderia se colocar) no horizonte estratégico do neodesenvolvimentismo, as políticas de combate a pobreza e ampliação do mercado interno tendem a assumir irremediavelmente um caráter farsesco, efetivamente ilusório na medida em que projetam (como farsa e não mais como tragédia, como ocorreu com o nacional-desenvolvimentismo brasileiro com Kubitschek e os militares), a possibilidade de realizar as promessas civilizatórias do capital nas condições de sua crise estrutural.

É indiscutível que extinguir (ou mesmo reduzir significativamente) a pobreza e ampliar o mercado interno de consumo no Brasil, país capitalista dependente de desenvolvimento hipertardio e extração escravista-

colonial, fronteira derradeira da modernização capitalista, não pode ser considerado pouca coisa. Pelo contrário, é um ato histórico progressista de impacto inédito no Brasil, embora tragicamente insuficiente, em si e para si, para nos conduzir para além da ordem destrutiva do capital.

Ao mesmo tempo, a política neodesenvolvimentista no Brasil instala e opera candentes contradições vivas do desenvolvimento capitalista na periferia mais desenvolvida do sistema mundial do capital. Por um lado, assumindo a tarefa histórica de combater a pobreza e promover a inclusão do subproletariado no mercado de trabalho formal, realizando, deste modo, o sonho de consumo de milhões e milhões de trabalhadores brasileiros da massa marginal; mas por outro lado, preservando os pilares do modo de desenvolvimento do capitalismo histórico, incentivando a centralização e concentração do capital oligopólico nas condições histórico-mundial da senilidade capitalista como modo de desenvolvimento civilizatório.

Na verdade, países capitalistas de inserção hipertardia na ordem mundial, como os BRICS (Brasil, Índia, China e África do Sul), por exemplo, encontram limites candentes de realização das promessas civilizatórias do desenvolvimento burguês que pertencem a épocas pretéritas de ascensão histórica do capital. O crescimento das economias capitalistas emergentes, incluso a África subsaariana, contém um tom farsesco na medida em que o capital implementa uma modernidade ilusória reduzida ao acesso ao mercado de consumo.

4 O BRASIL E O NOVO “CHOQUE DE CAPITALISMO” NO SÉCULO XXI

O que as economias de desenvolvimento capitalista hipertardio como o Brasil encontram no século XXI são oportunidades inéditas e impressionantes de expansão da forma-mercadoria. Eis o segredo do neodesenvolvimentismo: a adoção de políticas redistributivas que operam na linha de menor resistência do capital criando, nas condições da crise crônica de superprodução do capitalismo mundial, expectativas de capacidade aquisitiva em mercados de grande porte como o Brasil, produzindo, deste modo, a ilusão do desenvolvimento como realização das necessidades humanas das massas marginais. Entretanto, o que ocorre é a vigência do imperativo abstrato de “realização” do capital que não consegue, nas condi-

ções de sua crise estrutural, realizar efetivamente a construção de sistemas universais de bem-estar social para o mundo do trabalho.

A crise estrutural do capital não significa estagnação da expansão capitalista, mas sim a irrealização das suas promessas civilizatórias e a ampliação universal da condição de proletariado. Por isso, as políticas neodesenvolvimentistas que operam na linha de menor resistência do capital ativam, num patamar superior, as contradições fulcrais da ordem burguesa entre o desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social e as relações sociais de produção/apropriação do capital. Como diria Marx (1983, p.38), “abre-se então uma era de revolução social.”

Entretanto, o século XX nos ensinou que a explicitação das contradições sociais, e o acirramento da luta de classes no plano social, *não* significam efetivamente a vigência da revolução social. Nas condições históricas do capitalismo manipulatório e com a vigência do sociometabolismo da barbárie alteram-se a dinâmica histórica da luta de classe. A incapacidade da esquerda radical em construir uma política popular hegemônica, no plano político-cultural, capaz de implementar uma nova institucionalidade para além da ordem burguesa, e a mediocridade política da social-democracia com seu apego visceral à ordem burguesa e sua institucionalidade democrático-representativa caduca, põem as condições históricas propícias para chocar o “ovo da serpente”, isto é, o renascimento social e político do neofascismo destilado pelo sociometabolismo da barbárie. Os impasses políticos candentes do reformismo neodesenvolvimentista tendem a explicitar o espectro de novas formas autocráticas de poder do capital – à esquerda e à direita.

O neodesenvolvimentismo no Brasil como política reformista que opera na linha de menor resistência do capital incorporou a teleologia política da ordem burguesa hipertardia no Brasil, preservando, deste modo, a lógica oligárquica da governabilidade. Ao buscar apoio persistente das oligarquias regionais para suas políticas de governo, tornou-se refém do sistema político brasileiro limitado pela forma do Estado político do capital constituído no seio do capitalismo hipertardio de feição prussiano-colonial de extração escravista. É o que explica as antinomias da reforma política e a da reforma tributária presas nas densas teias de conformação da lógica oligárquica da governabilidade. Mesmo a Constituição democrática

de 1988 não conseguiu romper os limites sistêmicos impostos pela ordem política oligárquica à verdadeira democratização política do país, incapaz, em si e para si, de alterar a natureza estrutural do Estado burguês oligárquico-senhorial. Pelo contrário, o neodesenvolvimentismo como modo de desenvolvimento burguês hipertardio nas condições da crise estrutural do capital está subsumido à forma oligárquico-burguesa do Estado brasileiro. Ao privilegiar a construção das políticas redistributivistas no marco da institucionalidade oligárquico-política, encontra em si mesmo como projeto burguês, seus limites irremediáveis e deste modo, sua própria tragédia como projeto reformista nas condições da decadência histórica do capital.

István Mészáros, em “Para Além do Capital”, ao tratar da crise estrutural do capital elaborou um tratado ontológico sobre os limites irremediáveis do reformismo nas condições históricas da nova temporalidade do capital. Na medida em que o reformismo como projeto civilizatório tornou-se inócuo a médio e longo prazo – que o diga a crise europeia – repõem-se no seio da ordem burguesa, projetos de desenvolvimento capitalistas alternativos à dinâmica do sociometabolismo da barbárie exposto com radicalidade pelo neoliberalismo nos últimos trinta anos perversos de capitalismo global (MÉSZÁROS, 2002).

É importante salientar que o neodesenvolvimentismo é a síntese política possível do desenvolvimento capitalista no Brasil nas condições da crise estrutural do capital. Incapaz de romper com a ordem sistêmica do capital, tendo em vista a dinâmica do mercado mundial e a condição de “elo mais forte” da dominação do capital na América do Sul, coloca-se para o Brasil, como alternativa possível (e irremediavelmente limitada) de desenvolvimento social, o projeto neodesenvolvimentista.

Ao dizermos “crise estrutural do capital”, colocamos uma sobre-determinação fundamental à dinâmica do neodesenvolvimentismo, capaz de impedir quaisquer identificação entre neodesenvolvimentismo e projetos de desenvolvimento burguês de tempos históricos pretéritos no pós-guerra (por exemplo, o nacional-desenvolvimentismo de cariz populista de Vargas ou o nacional-desenvolvimentismo de cariz autocrático-burguês dos Militares).

É a sobredeterminação histórica da crise estrutural do capital que explica os limites irremediáveis do projeto neodesenvolvimentista. Pelo fato do neodesenvolvimentismo ocorrer no bojo de uma nova temporalidade do capitalismo histórico caracterizada pela crise estrutural do capital e sua decadência histórico-civilizatória no plano mundial, diminui-se, mais ainda, as margens de reformas estruturais de cariz nacional-popular principalmente nos elos mais fortes do capital-imperialismo (como é o caso do Brasil). A decadência histórica do capital, salientada pelo velho I. Mészáros, impede a efetividade de quaisquer projeto reformista nos moldes do capitalismo do pós-guerra. Por isso, explicita-se a dimensão farsesca do capitalismo global.

Nas bordas desenvolvidas do sistema mundial, a crise estrutural do capital exige um novo pacto burguês capaz de permitir, por um lado, a reprodução social da ordem burguesa em sua forma senil – senilidade que não significa estagnação, mas sim impossibilidade de realizar promessas civilizatórias e, por outro lado, aproveitar as virtualidades de mercado de consumo dos imensos territórios continentais sedentos de modernidade capitalista (a ilusão capitalista em confundir população com capacidade aquisitiva).

Como choque de capitalismo hipertardio, o neodesenvolvimentismo apenas aprofundou, num patamar superior, aquilo que caracterizou o desenvolvimento do capitalismo histórico no Brasil: a modernização do atraso. O neodesenvolvimentismo como sub-reformismo da ordem oligárquico burguesa no Brasil, encontra-se, no limite, refém do atraso, na medida em que não visa criar as condições espirituais-estruturantes para ir além do horizonte capitalista (o que explica o desinteresse visceral do neodesenvolvimentismo lulista no controle social dos meios de comunicação e investimento na formação política das massas populares organizando-as enquanto sujeitos históricos de classe). Apesar da melhoria dos indicadores sociais nos 10 anos de neodesenvolvimentismo lulista (2003-2013), o Brasil continua um país capitalista atrasado no que diz respeito às condições sociais da educação, saúde, habitação, transporte público e infra-estrutura urbana – apesar, é claro, de melhorias incrementais indiscutíveis. A formalização do mercado de trabalho, aumento do salário-mínimo e programas sociais do Bolsa-Família, por exemplo, contribuíram para a redução da de-

sigualdades social, ampliando o mercado de consumo interno (eis o troféu levantado pelos arautos intelectuais do neodesenvolvimentismo no Brasil).

Entretanto, é importante lembrar que o consumo não é inerentemente emancipador – pelo contrário, a expansão do crédito que incentiva o consumo – e no limite, o consumismo - enquanto veículo de expansão do fetichismo da mercadoria, exerce um efeito ideológico perverso na consciência das massas populares, adequando-as espiritualmente à política de reiteração da ordem burguesa como único horizonte histórico possível.

Na verdade, a apologética da “nova classe média” (ou classe C) é a apologética populista do “homem unidimensional” (segundo Herbert Marcuse), isto é, o culto da cidadania de consumo das massas proletárias imbecilizadas pelo assédio espiritual-moral das igrejas neopentecostais e pela propaganda cotidiana dos *mass-media* que as incentiva a consumir *gadgets* tecnológicos adquiridos nos *shoppings* populares. Eis o lado oculto da miséria do trabalho no Brasil.

Além disso, a política neodesenvolvimentista de transferência de renda para os mais pobres possui limites estruturais, tendo em vista que a capacidade de gasto público da União e dos Estados encontra-se limitada pelo cerco histórico do capital financeiro ao orçamento público (em 2012, dívida passou, pela primeira vez, a marca de 2 trilhões), impedindo, deste modo, um reformismo de maior impacto capaz de resgatar as necessidades humanas e não apenas realizar, por meio do crescimento da demanda efetiva, o imperativo abstrato da “realização” do capital.

REFERENCIAS

ALVES, G. *A condição de proletariedade: a precariedade do trabalho no capitalismo global*. Bauru, SP: Práxis, 2009.

_____. *Dimensões da precarização do trabalho no Brasil: ensaios de sociologia do trabalho*. Bauru, SP: Práxis, 2013.

MARX, K. *Contribuição à crítica da economia política*. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

_____. *O 18 Brumário e Cartas a Kugelmann*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978

MARQUES, R. M.; FERREIRA, M. R. J. F. (Org.). *O Brasil sob a nova ordem: a economia brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor a Lula*. São Paulo: Saraiva, 2010.

MÉSZÁROS, I. *Para além do capital: rumo a uma teoria da transição*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

MARCUSE, H. *A Ideologia da sociedade industrial (O homem unidimensional)*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1986.

REGO, W. L.; PINZANI, A. *Vozes do bolsa família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: Editora da UNESP, 2013.

SINGER, A. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SADER, E. (Org.). *Lula e Dilma: dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

SICSÚ, J. *Dez anos que abalaram o Brasil: e o futuro? Os resultados, as dificuldades e os desafios dos governos Lula e Dilma*. São Paulo: Geração Editorial, 2013.

LULISMO: UMA ESTRATÉGIA POLÍTICA DE MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA?¹

Marcelo Fernandes de Oliveira

INTRODUÇÃO

A hipótese deste capítulo é a de que o *Lulismo*, enquanto fenômeno recente no cenário brasileiro, trata-se de um processo iniciado em 2002 de emergência, adesão, acomodação e manutenção da elite política petista à ordem política-institucional do Estado brasileiro e a convivência cordial com as elites econômicas. Ele foi projetado para durar, independentemente de partidos, instituições e indivíduos. Nessa perspectiva, por um lado, a elite petista instrumentalizou radicalmente o presidencialismo de coalizão, concentrando poder nas mãos da Presidência da República para colocá-la à serviço da inclusão econômica (valorização do salário mínimo, expansão de crédito, ampliação de empregos formais) e social (programas de renda mínima e acesso à universidade) de parcela significativa dos eleitores, que historicamente teve pouco acesso aos recursos públicos. Simultaneamente, por outro lado, o *Lulismo* manteve intacto o edifício ne-

¹ Este capítulo resume as discussões realizadas durante o XIII FORUM DE ANÁLISE CONJUNTURA “Economia e Sociedade: O Brasil e América Latina na Conjuntura de Crise do Capitalismo Global”, especificamente na Mesa 1: *A Crise e a Cena Política Brasileira*, a qual teve como expositores Lincon Secco (FFLCH-USP), Giovanni A. P. Alves (FFC-Unesp) e Marcelo Fernandes de Oliveira (FFC-Unesp). A mesa teve como Coordenador José Marangoni Camargo (FFC-Unesp). Agradeço a todos eles pelas contribuições, bem como ao público que prestigiou o evento e sugeriu diversos caminhos analíticos para o tema. Por fim, assumo todas as responsabilidade de possíveis equívocos do texto.

oliberal ao aderir e praticar à política macroeconômica baseada nas metas de inflação, no câmbio flutuante e no superávit primário nas contas públicas adotada no governo FHC em benefício da maioria dos interesses de segmentos econômicos relevantes na sociedade brasileira. Alterações nessa trajetória ocorreram muito mais a partir da necessidade de dar respostas ao crescimento anêmico e ao *crash* internacional de 2008, do que estratégia de governo.

Dessa maneira, pela conciliação na contradição, o *Lulismo* vem amalgamando o contexto político e a estrutura social contemporânea do país sob liderança lulo-petista aos interesses materiais das elites econômicas lideradas pelo setor financeiro. Contribuindo na consolidação de um “pacto social” conservador, de viés reformista baseado na combinação de regressão econômica industrial e políticas distributivistas neoliberais. A agenda de combate à pobreza e redução das desigualdades sociais está condicionada ao sucesso das bases macroeconômicas neoliberais. Uma pequena parcela dos impostos cobrados é distribuída pelo Estado brasileiro ocupado por uma Presidência centralizadora e concentradora de poder sob o domínio lulo-petista. A “salvação” dos mais pobres e a manutenção do social no coração do Estado brasileiro pela via distributivista são vendidas no mercado eleitoral como dependente da intermediação lulo-petista. Se FHC foi eficiente em se vender como fiador do equilíbrio macroeconômico em 1994 e 1998, Lula convenceu a população de que só ele e os seus garantem o acesso do povo as riquezas do Estado brasileiro. Obteve sucesso em três oportunidades (2002, 2006 e 2010).

Mais importante, o *Lulismo* tem representado uma alternativa ideológica de modernização conservadora por meio de um reformismo *soft*, amplamente eficiente na reprodução do *status quo*. A figura popular e carismática de Lula no poder e sua identificação com a população estão garantindo e “permitindo” aos brasileiros se sentirem co-responsáveis pela gestão e reprodução da ordem estabelecida, legitimando-a na história. O *Lulismo* emerge como uma “hegemonia às avessas”, na qual os dominados obtiveram o consentimento das elites para dirigir à sociedade, desde que ratificassem as condições da subalternidade. O desafio da manutenção do *Lulismo* no poder está sob ameaça devido, principalmente, ao esgotamento

e aos limites do projeto econômico e político neoliberal e a ausência de uma nova política econômica de viés neo-desenvolvimentista.

A demonstração empírica da nossa hipótese ocorrerá em três momentos. Primeiro, relataremos a lógica de funcionamento do presidencialismo de coalizão e como o *Lulismo* utilizou-se dele para distribuir benefícios econômicos e sociais à população mais carente. Em segundo lugar, realizaremos um breve relato do processo de emergência, adesão e acomodação da elite lulo-petista no poder do Estado brasileiro. O rendimento eleitoral do lulo-petismo é uma forma de “pagamento” da população aos serviços prestados pelo *Lulismo*. Por último, em terceiro lugar, vamos tratar dos desafios da manutenção do *Lulismo* no campo lulo-petista no processo de reeleição de Dilma Rousseff.

1 O CONCEITO DE PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

A compreensão do conceito do Presidencialismo de Coalizão no Brasil requer uma análise combinada da lógica do sistema eleitoral e partidário e do exercício da governabilidade, especificamente as relações entre os poderes Executivo e Legislativo no âmbito da União. Nessa perspectiva, demonstraremos como o entrelaçamento entre o sistema eleitoral e partidário e a construção de coalizões governamentais cria uma lógica sistêmica de relacionamento entre agentes políticos-burocráticos e privados que, supostamente, justificariam a delegação de poder por parte do Legislativo ao Executivo sobre a agenda pública do país.

Essa dinâmica vem sendo reproduzida desde a Constituição de 1988, a qual exige a vinculação partidária como requisito básico de elegibilidade, admitindo ser o partido político o único canal de acesso a cargos eletivos, atribuindo-lhe, portanto, o monopólio da representação política. Além disso, a Constituição estabelece também que a representação no Congresso Nacional seja parlamentar e não partidária, garantindo, ainda, a possibilidade do funcionamento de bancadas partidárias e blocos parlamentares (LIMA JÚNIOR, 1993), mas não de partidos políticos. Estes podem ser criados, bem como funcionarem livremente, desde que cumpram regras básicas em consonância com o multipartidarismo brasileiro.

O sistema eleitoral brasileiro adota a combinação de representação proporcional e sistema de lista aberta². No tocante ao sistema de lista aberta, o eleitor vota em um candidato, sendo o seu voto intransferível a outros, vencendo quem obtiver a maioria dos votos. Já na representação proporcional as cadeiras são distribuídas aos partidos conforme o número de votos conquistados pelo conjunto de seus candidatos e, logo após, em cada partido, de acordo com o número de votos de cada candidato. O número de cadeiras disponíveis é fixo e determinado constitucionalmente, considerando que o menor distrito eleitoral não tenha menos de 08 acentos e o maior não ultrapasse 70 acentos no parlamento. Cada distrito eleitoral tem representação paritária no Senado, tendo direito a 3 cadeiras.

Pode-se observar que esse sistema incentiva o individualismo nas campanhas, pois o prestígio e o poder de um candidato estão relacionados com a sua capacidade de obter votos em grandes proporções (MAINWARING, 1991) no âmbito do distrito eleitoral. Colocando-o, individualmente em uma situação privilegiada na lista aberta, e, coletivamente como um “puxador de votos”³, extremamente relevante para seus parceiros de legenda e coligação. Mesmo não havendo vínculos mais profundos entre o parlamentar e o programa partidário pelo qual venha a se eleger. A legislação também prevê regras flexíveis à troca de partido pelo parlamentar, sendo-lhe permitido fazer trocas justificadas um ano antes da eleição. Desde que dentro das regras que regulamentam o mecanismo da fidelidade partidária⁴.

É notório que, paradoxalmente, o partido político é apresentado ao eleitorado como uma entidade que representa seus interesses. A filiação partidária faz parte dessa lógica. Mas, ela é “informalmente” flexibilizada,

² Atualmente está em curso na Comissão Especial de Reforma Política da Câmara discussões sobre qual é o melhor sistema eleitoral a ser usado no país, o financiamento público das campanhas e o fim das coligações partidárias.

³ O caso do deputado federal Tiririca é exemplar. Tiririca, ex-palhaço, obteve mais de 1 milhão de votos na eleição de 2010, sendo o deputado mais votado do Estado de São Paulo. Com isso, sua coligação garantiu mais três cadeiras na Câmara Federal em decorrência de sua “sobra” de coeficiente eleitoral. Na “garupa” de Tiririca retornou a Câmara dos Deputados atores políticos famosos pelo envolvimento no escândalo do “Mensalão” ocorrido durante o governo Lula da Silva, entre eles Valdemar da Costa Neto (PR - SP).

⁴ Até 2007, as trocas de partido eram permitidas livremente sem punição para o parlamentar infiel. Contudo, em março de 2007, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu retirar o mandato de um parlamentar que trocou de partido político garantindo a posse do suplente da coligação que ele fazia parte. Punindo assim, a infidelidade partidária. Nessa perspectiva, o STF estabeleceu a Resolução-TSE 22.610/2007, a qual regulamenta a Fidelidade Partidária, assegurando o mandato político ao partido e não para o parlamentar. Somente nos casos de migração para partidos novos é que o cargo fica com o parlamentar. Foi o ocorrido com os políticos, que insatisfeitos com seus antigos partidos, migraram para partidos recém-criados.

principalmente no tocante a fidelidade ao programa partidário, quando se trata de candidatos “bons de voto”, os quais passam a ter um enorme grau de autonomia frente ao partido. Em suma, “para fora do Legislativo, é claro, vale o partido, que se organiza e se regula como quiser; porém, dentro do Legislativo o que conta é o parlamentar.” (LIMA JÚNIOR, 1993, p. 95).

Para os partidos esta lógica eleitoral e de representação se traduz em disputas intra-partidárias entre seus candidatos. Estes são levados a conquistar um grande número de votos para garantirem suas eleições. As disputas que deveriam ocorrer entre os partidos ocorrem no interior dos mesmos. Muitas vezes, quando essas disputas são acirradas, um candidato de um partido pode ser extremamente bem votado e não se eleger pelo fato do número de votos alcançados pelo conjunto dos candidatos não ter alcançado o coeficiente eleitoral⁵ necessário para a garantia de mais uma cadeira, a qual, na ordem de classificação final dos candidatos do partido caberia a ele.

Logo, o fortalecimento do partido fica para segundo plano, pois os estímulos dados à ausência de compromisso, solidariedade e disciplina entre os candidatos contribuem para dificultar cada vez mais o processo de coesão partidária. Os partidos acabam sendo ignorados pelos eleitores que identificam no candidato sua via de representação política junto ao Poder Executivo⁶, quando este processo ocorre.

Para os eleitores, sua representação política fica deficitária, pois fica condicionada às ações atomizadas de parlamentares no Congresso Nacional. Como a maioria dos parlamentares tem o objetivo de se reeleger e, para isso, necessitam do apoio político e financeiro das suas bases eleitorais, sua atuação no Congresso Nacional em muitos casos volta-se para a representação dos interesses de uma elite regional (mas, não só delas). Essa tendência é reforçada pela lógica da proporcionalidade que estabelece como distritos eleitorais o espaço territorial do Estado, exigindo dos can-

⁵ De acordo com o art. 16 do Código Eleitoral, “determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior”. O resultado corresponde à quantidade de votos que um partido necessita para ter direito a preencher as vagas disponíveis. Este mecanismo é usado para os cargos de deputado federal, estadual distrital e vereador no Brasil.

⁶ De acordo com Baquero (2008), 70% das pessoas consideravam em 2005 o candidato mais importante que o partido. Apenas pouco mais de 20% consideravam o partido mais importante.

didatos capacidade de realizar campanha em espaços geográficos imensos, tornando-as excessivamente caras⁷.

Nessa direção, para Samuels (1997, p. 501)

Os candidatos que podem levantar contribuições de campanha a partir de uma rede de apoio e que muitas vezes são ligados ao governo..., estão bem situados na disputa pelo voto pessoal. Esses candidatos, provavelmente, procurarão constituir ou ingressar em partidos mais liberais em relação às campanhas personalistas e que enfatizem menos a legenda.

Definitivamente, na arena eleitoral a dinâmica partidária resume-se a apenas um meio de acesso aos cargos e um meio de propaganda, de promoção pessoal⁸. Desta forma, com o término da eleição, os eleitos, agora na arena congressual, ganham mais importância do que seu próprio partido. Entretanto, sozinho o congressista não consegue realizar um “bom” mandato, pois precisa de maiorias para aprovação de seus projetos. Requerendo dele unir-se aos seus pares para obter liberações de recursos públicos às suas bases eleitorais para ser novamente campeão de votos e se reelegerem. Para tanto, aceitam alguma dinâmica de disciplina partidária na arena congressual com o intuito de formar grupos com força suficiente para barganhar votos em troca de cargos e verbas públicas.

A governabilidade do país torna-se argumento infalível à garantia do predomínio do Executivo na produção legislativa, com a contribuição e a colaboração interessada dos parlamentares, os quais trocam a disciplina partidária na votação da agenda presidencial por cargos e verbas. Delegando assim, ao Presidente à função de elaboração da agenda pública. Já no

⁷ Segundo Reis (2010), nas eleições proporcionais, “embora menos caras que as majoritárias, a influência do dinheiro sobre o resultado é magnificada, não diminuída”, pois para um candidato a uma vaga do legislativo se tornar “visível a um eleitorado de milhões, em disputa contra centenas de adversários, é preciso muito dinheiro. Sem ele, não há mágica que se possa fazer” (REIS, 2010). Vindo desse fato a sensação do processo eleitoral como propaganda e não como debate de ideias. Reis ainda comenta a eleição de Juvenil Alves em 2006, que havia se afiliado ao PT dois anos antes, não tendo atuação política anterior e que foi o candidato mais votado do partido para a Câmara dos Deputados devido aos recursos monetários que conseguiu para bancar sua campanha; sendo um dos poucos cassados em 2009 por este motivo.

⁸ O deputado Almeida Lima (PMDB-SE), então presidente da Comissão Especial da Reforma Política da Câmara afirmou, em reunião que visava discutir a lei dos partidos políticos, que “Aqui, nós só deliberamos de acordo com nossos interesses pessoais. Eu não me sinto em condições de decidir, por exemplo, [sobre] sistema eleitoral. Eu não me sinto com legitimidade, porque eu não irei aqui deliberar contra os meus interesses de ordem pessoal. Isso é a lei da sobrevivência, que é natural, exercida pelos humanos, pelos animais e pelas plantas.” (COMENTÁRIOS..., 2011).

tocante ao papel de fiscalização, o poder Legislativo, ao receber cargos e recursos, prefere o obscurantismo à transparência no trato das coisas públicas. Como resultado, os eleitores passam a identificar o presidente como sendo seu único representante. Fazendo surgir o sentimento de não identificação dos partidos e dos parlamentares e, portanto do poder Legislativo, como o meio de representação política da população.

Todavia, se os partidos políticos e os parlamentares se mostram débeis na articulação de interesses por meio dos vínculos sociais tradicionais como, por exemplo, o movimento dos trabalhadores, em outras arenas, como a governamental, eles são bastante ativos e articulados. São peças fundamentais da lógica sistêmica democrática contemporânea. Os parlamentares atuam condicionados à contribuir com o presidente que distribuir cargos e recursos públicos para sua base eleitoral. Geralmente, estão também dispostos a realizar negociatas e praticar atos de corrupção em troca de fidelidade à agenda administrativa do governo. Devido a isso as instituições democráticas, sobretudo o Congresso Nacional e o poder Judiciário⁹ são mal avaliados pela população.

Segundo Santos (2003), pode se resumir esse tipo de sistema político democrático como sendo um presidencialismo de coalizão racionalizado, pelo qual

[...] o presidente organiza sua base de sustentação através da distribuição de postos na estrutura do Executivo e verbas orçamentárias aos grandes partidos, e estes garantem os votos necessários à aprovação do programa de governo. O presidente [é detentor] de inúmeros instrumentos de intervenção nos trabalhos legislativos, ao passo que no âmbito interno do Legislativo, os líderes partidários tornaram-se capazes de disciplinar o comportamento de seus membros no plenário. Isto é, se o governo está disposto a negociar cargos e verbas em troca de votos no parlamento, o presidente sabe que tal pacto funcionará de forma aproximada ao estabelecido inicialmente, vale dizer, o montante de cadeiras dos partidos aliados será aproximadamente o montante de votos recebidos em favor das propostas do seu interesse. (SANTOS, 2003, p. 191-92).

⁹ Para Joaquim Barboza (2010), Ministro do Supremo Tribunal Federal, “A impunidade no Brasil é planejada, é deliberada”. É reforçada pelas práticas arcaicas do Judiciário, “suas interpretações lenientes e muitas vezes cúmplices para com os atos de corrupção.”

Dessa maneira, se, por um lado, a opção do parlamentar mediano é aglutinar-se aos seus pares de agremiação partidária e votar disciplinadamente, contribuindo com a agenda do Presidente em troca de cargos e verbas para seus líderes, os quais estarão em posições privilegiadas no governo¹⁰. Por outro lado, a concentração do processo de formulação e tomada de decisões dos problemas nacionais no Executivo por meio da abdicação também protege parlamentares da obrigação de decidir sobre medidas legislativas impopulares.

Portanto, a premissa da abdicação do Legislativo ao Executivo é uma opção interessante para o legislador mediano. Porque diminui sua exposição a temas controversos e de impacto negativo junto à população, transferindo o ônus da tomada de decisão pela via de medidas provisórias¹¹ ao Presidente. A abdicação obedece à lógica da delegação.

Deste modo, enquanto o *status quo* permanecer favorável, ou seja, as políticas públicas coordenadas pelo governo, mesmo que via tramitação legislativa alheia a sua capacidade de influência, gerarem benefícios difusos para seus eleitores, o legislador mediano manterá seu apoio, servindo de base à agenda do Executivo e esperando sua recompensa pela disciplina na forma de liberação de recursos de emendas individuais ao orçamento federal. Porém,

[...] a maioria parlamentar (ou parte da mesma) considerará ‘abusivo’ o dispositivo de reedição de MPs quando houver diferenças significativas de conteúdo nas políticas, entre os rumos escolhidos pela Presidência e as preferências de toda ou parte da base partidária, e/ou quando o Executivo se mostrar recalcitrante em relação a demandas provenientes do Congresso para que sejam alterados os conteúdos de determinadas políticas. Quando os componentes da coalizão têm uma orientação programática comum (como no caso das privatizações no Congresso) o caminho está desobstruído. (PALERMO, 2000, p. 25).

¹⁰ Por meio deste acordo, os líderes parlamentares estarão municiados com recursos para distribuir para sua base premiando a fidelidade do grupo com a aprovação dos seus projetos no orçamento da União, os quais são essenciais nas campanhas à reeleição.

¹¹ As Medidas Provisórias (MP), garantidas pela Constituição, são o modo que o poder Executivo possui de editar e reeditar decretos-leis sem a necessidade da aprovação imediata do Congresso. O que lhe dá autonomia e possibilita uma ação rápida.

Agora quando não houver orientação programática comum o oposto também é verdadeiro: os legisladores irão, certamente, obstruir a agenda do Executivo. Para tanto, buscarão manter sobre seu alcance na esfera legislativa instrumentos institucionais que podem ser eficazes no controle e na vigilância das ações do poder Executivo e sua burocracia para os casos em que ele não cumprir o prometido ou ainda estabelecer políticas públicas intoleráveis do ponto de vista da base de sustentação eleitoral do parlamentar.

Neste último caso, a mesma disciplina partidária que garante a aprovação da agenda do Executivo torna-se uma arma na mão dos parlamentares que, dessa maneira, terão capacidade efetiva de impor perdas ao governo¹². Portanto, “[...], o comportamento coeso em uma legenda comum é do interesse de cada deputado como forma de conferir credibilidade a uma ameaça que, do contrário, não chegará a importunar ator político tão poderoso quanto o presidente” (SANTOS, 2003, p. 91).

Se para o presidente não cumprir as regras de distribuição de cargos custa caro, levando-o a perda de sua sustentabilidade, ao cumpri-las terá quase sempre a maioria desejada para governar. Para tanto, o presidente deve distribuir os Ministérios aos partidos que lhe dão sustentação eleitoral, os quais detêm a maioria no parlamento, ocupando uma posição de destaque no estabelecimento das bases prioritárias para a relação entre os poderes Executivo e Legislativo (MENEGUELLO, 1998, p. 26). Seguindo esta lógica, os ministérios e os cargos de segundo escalão deverão ser distribuídos entre os partidos aliados na coalizão eleitoral vencedora, os quais, nesta posição possuem maiores possibilidades de terem seus projetos aprovados. É através da obtenção destes cargos, que “os partidos e os políticos viabilizam a realização de suas políticas, entendidas como interesses e necessidades de grupos organizados.” (MENEGUELLO, 1998, p. 36).

Devido a isso, Figueiredo e Limongi (1999, p. 115) consideram que existe uma clara interdependência entre a preponderância legislativa do Executivo, o padrão centralizado de trabalhos legislativos e a disciplina partidária.

¹² Um exemplo foi a votação do Código Florestal. A posição do Executivo, contrária ao novo código, foi vencida por uma maioria esmagadora (410 a favor, 63 contra e 1 abstenção). Mesmo com o Executivo contando com a maioria dos parlamentares na sua base de sustentação (mais de 3/5 do Congresso), ele perdeu devido ao descontentamento dos parlamentares aliados pelo não preenchimento por eles ou pelos seus apaniguados de cargos no 2º e 3º escalões.

Essa lógica “tolhe a ação dos deputados, retirando-lhes a possibilidade de perseguir com sucesso os interesses específicos de seu eleitorado a partir de uma estratégia individual” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997, p. 93). Levando-os a cooperarem com a agenda do presidente, de acordo com a indicação e o encaminhamento das votações pela liderança parlamentar. O que acaba concentrando poder no Executivo, tornando-o preponderante sobre o Legislativo. Estabelecendo assim, um círculo vicioso pelo qual o Executivo torna-se capaz de ditar o conteúdo, o tempo e o ritmo dos trabalhos no âmbito do Legislativo, que rejeita muito mais suas próprias matérias do que as do Executivo¹³.

Esta situação ocorre graças à garantia constitucional que o poder Executivo possui de editar e reeditar MP's, o que lhe garante independência do “[...] Legislativo para que atos legislativos de sua autoria entrem em vigor” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995, p. 178), bem como da organização interna dos trabalhos legislativos, dominada pela mesa diretora da casa e do Colégio de Líderes. Além disso, em áreas específicas, é garantida a exclusividade ao Executivo para legislar, como, por exemplo, a questão do orçamento.

Nessa direção, com conivência do parlamento, o presidente acelera sua agenda administrativa por meio da solicitação de urgência e “urgência urgentíssima”, que altera o fluxo ordinário das matérias. “Em termos práticos, a aprovação da solicitação de urgência significa que a matéria é retirada da comissão e incluída na ordem do dia para apreciação do plenário.” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995, p. 179). Contudo, nem sempre uma MP enviada ao Congresso tem o caráter necessário (relevância e urgência).

Dessa maneira, “Através de um recurso excepcional, [os líderes parlamentares] deve[m] cuidar para que as demandas administrativas dos poderes Executivo e Judiciário sejam atendidas.” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997, p. 196). Pode-se dizer que ele cumpre devidamente esta função, desde que o presidente distribua cargos e recursos para os aliados.

¹³ De acordo com Argelina Figueiredo, apenas “15% dos projetos que viram lei no Congresso foram propostos pelos parlamentares”, os 85% restantes são leis que vieram de projetos do Executivo. “Os deputados dão entrada num número muito maior de proposições do que o Executivo, mas aprovam muito menos propostas próprias do que ele.” (DUARTE; OTAVIO, 2011).

Como consequência, ainda de acordo com Figueiredo e Limongi (1995, p. 175),

[...] o poder Executivo, em razão dos poderes legislativos que possui, comanda o processo legislativo e, dessa forma, mina o próprio fortalecimento do congresso como poder autônomo. O resultado é a atrofia do próprio Legislativo e a predominância do Executivo, principal legislador *de jure* e *de fato*. (Grifo do autor).

Desta maneira, o que vem ocorrendo, segundo Carey e Shugart (1992, 1998), é um deslocamento para a arena administrativa governamental do *locus* de legitimação e sustentação do sistema político democrático. A principal consequência desta nova realidade é a ampliação das bases de desenvolvimento das organizações partidárias¹⁴ e dos grupos de interesses antes limitados aos vínculos sociais tradicionais presentes na sociedade civil.

Nesta perspectiva, Meneguello (1998, p. 27) afirma que o declínio dos partidos no campo da representação caracterizado pela incapacidade crescente de implementar vínculos sociais estreitos para canalizar suas demandas e representá-las junto à comunidade política é recompensada pelas relações entre partidos e Estados que tendem tanto a se tornarem *locus* de sustentação e legitimação dessas organizações quanto são indutores de alterações de perfis e, portanto, conduzem à redefinição e à priorização das suas funções.

É aqui que surgem os grandes problemas. Porque a arena administrativa, ao invés de estar à serviço do país, torna-se moeda de troca para a consecução de projetos de poder de grupos políticos e personalidades individualistas. O exagero da liberdade de ação dos presidentes e a inexistência de *accountability*¹⁵ possibilitam um sistema político que permite ganhos na distribuição dos recursos públicos entre seus atores principais, à margem das sociedades. O'Donnell (1998) classifica esse modelo político

¹⁴ Estas novas bases para o desenvolvimento partidário seriam a arena congressual e a arena administrativa governamental (burocracia estatal), além da clássica área partidária e eleitoral vinculada à sociedade civil.

¹⁵ O conceito de *accountability* refere-se aos mecanismos de controle à disposição do cidadão para exigir prestação de contas, responsabilização e transparência da gerência de recursos públicos pelos agentes governamentais aos quais delegaram poder nas eleições. Situam-se em duas esferas interdependentes de ação: os mecanismos de *accountability* verticais – da sociedade em relação ao Estado (eleições e audiências públicas) – e os de *accountability* horizontais – de um setor a outro na esfera pública (auditorias).

como democracia delegativa, as quais caracterizariam-se pela funcionalidade de uma concepção cesarista e plebiscitária de um presidente eleito que se percebe investido de poder de governar o país de forma como lhe aprouver, constrangido apenas pelas relações de poder existentes e o tempo constitucionalmente limitado do seu mandato. Este modelo combina eleições livres, competitivas e formalmente institucionalizadas com instituições políticas não formalizadas, com destaque para o clientelismo e, de forma mais ampla, o particularismo, nas quais é inexistente a distinção comportamental, legal e normativa entre a esfera pública e a privada.

A democracia delegativa no Brasil é o Presidencialismo de Coalizão. A elite lulo-petista, ao emergir no poder, tratou de otimizá-lo para acomodar-se, aderir-se e perpetuar-se no Estado brasileiro. Em um primeiro momento, como veremos adiante, via “Mensalão”. Depois de descoberto, o próprio presidente passou a utilizar-se da lógica política do presidencialismo de coalizão para cooptar elites políticas e econômicas, bem como parcelas significativas da população que, até então, vivia à margem do sistema político. E, dessa maneira, consolidou a elite lulo-petista no Estado brasileiro, configurando a era do *Lulismo*.

2 O *LULISMO* COMO EMERGÊNCIA E ADESÃO DO LULO-PETISTA NO ESTADO BRASILEIRO

O *Lulismo* começou a tornar-se alternativa real de poder quando, após três derrotas eleitorais consecutivas (1989, 1994 e 1998), a elite política lulo-petista decidiu afastar a identidade radical à esquerda do Partido dos Trabalhadores, abandonando as teses socialistas radicais de rompimento com a democracia. Paulatinamente, Lula e PT foram amenizando o discurso ideológico, aderiram à lógica do jogo democrático, movendo para o centro no espectro político brasileiro (SAMUELS, 2004). Como prêmio, o PT conquistou espaços de poder pela via eleitoral em governos subnacionais. As vitórias de Porto Alegre e São Paulo¹⁶ foram emblemáticas nesse sentido. A elite petista passava a conhecer na prática os benefícios do Estado como novo *locus* de sustentação e legitimação partidária. Amadurecia

¹⁶ Capa da Veja em 1999, durante a campanha eleitoral destacou *O PT cor de rosa*, afirmando que “Ao trocar o discurso ideológico pelo da moralidade e eficiência, o partido arrebenta nas urnas”.

na elite partidária a ideia da necessidade de alterações de perfis nas alianças eleitorais, bem como a necessidade de “expurgar” o radicalismo.

Este movimento consolidou-se com a escolha de José de Alencar¹⁷, candidato a Vice-Presidente, e a divulgação da “Carta ao Povo Brasileiro”, onde Lula e o PT comprometeram-se a respeitar contratos e obrigações do país; em assumir que “A estabilidade, o controle das contas públicas e da inflação são hoje um patrimônio de todos os brasileiros”; que o caminho possível é do “crescimento econômico com estabilidade e responsabilidade social”; que as “mudanças que forem necessárias serão feitas democraticamente, dentro dos marcos institucionais”; e que “Vamos ordenar as contas públicas e mantê-las sob controle” (CARTA ..., 2002). Definitivamente, o PT migrava de uma perspectiva ideológica à esquerda contra a ordem estabelecida, para um posicionamento de agremiação “caça votos”¹⁸ onde quer que eles estejam (WILLIAMS, 2009), com objetivo exclusivo de ganhar eleições. E ganhou ...

Instalado no condomínio do poder, a elite lulo-petista não se preocupou com a dilapidação dos vínculos partidários com os movimentos sociais. Inclusive tratou de expulsar os membros indisciplinados, que insistiam em reafirmar as teses históricas do PT. Isso porque mobilização organizada produz conflitos e discursos inflamados. Tudo aquilo que a elite petista buscava afastar. Agora quem dava as cartas era a cúpula do partido, inserida em cargos chaves do Estado brasileiro e legitimadas pela vitória eleitoral.

O conflito e a radicalização deveriam estar circunscritos no âmbito do partido para ser utilizado durante os embates eleitorais. O espaço para a discordância e debate de idéias regrediu. Milhões de filiados históricos, que antes sustentavam as atividades da legenda, foram colocados à margem das principais decisões de governo. Da emergência ao poder, Lula e elite petista tratavam de acomodar-se nos melhores espaços do Estado brasileiro em busca de cargos e recursos na lógica do presidencialismo de coalizão, como vimos acima, para acumular “força\$” até a próxima eleição.

¹⁷ Empresário bem sucedido, filiado ao PL, um partido de direita e vinculado a igrejas evangélicas.

¹⁸ A tese *catch-all party* defende que duas mudanças centrais ocorreram nos partidos: 1ª) organizacional: os partidos tornaram-se mais elitistas; e 2ª) ideológicas: as diferenças ideológicas entre os partidos diminuíram. Portanto, resta-lhes como prioridade máxima a maximização dos votos.

Desde então, o financiamento partidário, para além das alternativas tradicionais, tornou-se a bússola do *Lulismo*.

A nova orientação pragmática do partido, já acomodado no poder, tratou de absorver a política macroeconômica do governo FHC e radicalizá-la nos dois primeiros anos de mandato. Lula decepcionou os eleitores em 2003 com crescimento pífio do PIB de 1,1%, mas ganhou confiança e legitimidade das elites econômicas, principalmente a financeira, e transformou-se em príncipe da ortodoxia. Em 2004, o avanço de 5,7% do PIB possibilitou ao governo dar início ao cumprimento das promessas de campanha. A decepção voltou a ser esperança.

Contudo, em maio de 2005, o ex-deputado federal Roberto Jefferson (PTB-RJ) denunciou à mídia um escândalo de corrupção que ficou conhecido como “Mensalão”. Tratava-se, como ficou demonstrado na Ação 470 no Supremo Tribunal Federal, de um esquema de compra de apoio parlamentar por figuras expressivas da elite lulo-petista para a votação da agenda do Governo Federal no Congresso Nacional. Segundo a denúncia, o PT pagava valores mensais aos pequenos partidos em troca de apoio parlamentar aos projetos do governo, sem ceder espaços de gestão relevantes na máquina governamental, os quais deveriam ser ocupados pelos “companheiros” lulo-petistas.

Simultaneamente, um irmão do Presidente do PT há época, foi detido em um aeroporto brasileiro transportando R\$ 200 mil em uma mala e US\$ 100 mil dólares na cueca. O “marqueteiro” da campanha vitoriosa de Lula admitiu ter recebido pelos seus serviços no exterior com recursos de origem duvidosa. O principal conselheiro do Presidente foi acusado de desvio em fundos de pensões do funcionalismo público para atender interesses políticos do PT. O Ministro da Fazenda, fiador do PT no mercado financeiro, foi acusado um ano depois de manter uma mansão em Brasília que servia de base às atividades escusas do governo, inclusive prostituição. Esta série de denúncias sobre corrupção no governo de Lula colocou em dúvida a ética e a moralidade do PT, bandeiraspolíticas da agremiação. Personagens históricos deixaram o partido.

A mídia foi implacável na exposição sistemática daquilo que ela caracterizou como a mais ampla rede de corrupção já vista no país para

a conquista de poder para Lula e o PT. A mídia realizou ainda inúmeras outras denúncias e passou a cobrar punição severa ao Poder Judiciário sobre o partido e o governo. Já a oposição, ao invés de solicitar abertura de *impeachment* do presidente, preferiu apostar na estratégia do “sangra, mas não mata”, na esperança de que o escândalo do Mensalão pudesse garantir a vitória nas eleições de 2006. Lula e o PT estavam acuados, na defensiva, mas o mandato presidencial foi poupado.

O “Mensalão” foi uma estratégia política equivocada da cúpula lulo-petista, uma forma de operação do sistema político brasileiro na lógica do Presidencialismo de Coalizão que quase custou a acomodação e a adesão ao poder do PT no Estado brasileiro. Em miúdos, a execução desastrosa do “Mensalão” quase sepultou a perspectiva de manutenção do *Lulismo* no poder. Lula foi salvo pelo erro estratégico da oposição.

Simultaneamente, os efeitos “positivos” da continuidade da política de estabilização macroeconômica, o cenário externo favorável pela ampliação da demanda chinesa com elevação dos preços das *commodities* brasileiras e os juros baixos nos Estados Unidos, os quais induziram um fluxo significativo de capital externo barato para o Brasil, garantiram taxas de crescimento do PIB acima do período FHC. As condições para os negócios melhoraram, a oferta de trabalho ampliou e a arrecadação de receitas do Estado disparou.

Nesse contexto favorável, Lula assumiu papel preponderante no cenário político, participando ativamente das negociações à garantia da governabilidade. Articulou uma base parlamentar ampla distribuindo cargos e recursos no governo de modo “tradicional”, mantendo a fidelidade dos “aliados”, como vimos na seção anterior.

O próximo passo do governo Lula foi a consolidação de diversos programas sociais no Bolsa Família, retirando milhares de brasileiros da pobreza extrema por meio da transferência de renda mínima associada a direitos sociais básicos (saúde, alimentação, educação e assistência social), dando assim um passo na tarefa de amenizar as desigualdades sociais do país. Graças à lógica do Presidencialismo de Coalizão, Lula passou a ser reconhecido como aquele que inseriu no coração do Estado brasileiro à questão social, quem possibilitou aos mais pobres acesso à renda pública

mínima e aos direitos sociais básicos¹⁹. Dessa maneira, Lula incorporou as camadas mais pobres da população brasileira à sua preferência eleitoral. Um trunfo político excepcional.

Mais relevante foi a adoção de uma política permanente de valorização do salário mínimo. Em 2003, quando Lula assumiu, o valor do salário mínimo era de R\$ 200,00. Em 2006, às vésperas do processo eleitoral que definiria a reeleição de Lula, o salário mínimo era de R\$ 350,00. Ou seja, um ganho real em 3 anos de 75% (TABELA..., 2013). Os efeitos positivos nos ganhos de aposentadorias e pensões atingiram diretamente em torno de 20 milhões de pessoas.

O crédito consignado abriu as portas para o consumo popular no Brasil. No governo Lula, o empréstimo para consumo saiu de R\$ 242 bilhões, em 2003, para R\$ 1,3 trilhão, em 2013. Em relação à proporção do PIB, o empréstimo para consumo dobrou (BRASIL..., 2013).

Outras medidas importantes foram adotadas no primeiro governo Lula pós-Mensalão. Mas, a combinação de programas sociais de renda básica, elevação do salário mínimo e crédito abundante e “barato” possibilitou a expansão do mercado interno e o alcance de benefícios atrelados a ele para o conjunto da economia e da sociedade, tais como maior formalização do mercado de trabalho, crescimento do PIB, ampliação da arrecadação, índices de lucratividade elevados, distribuição de renda, acesso à direitos sociais básicos, etc.

A conciliação na contradição estava em marcha: elites econômicas e setores populares satisfeitos. Lula e PT perderam o apoio da classe média tradicional devido ao Mensalão, mas ganhou apoio popular e das elites. O *Lulismo* acomodou-se e aderiu definitivamente à lógica do poder enraizada no Estado e na sociedade brasileira. E ainda demonstrou aos mais pobres que o Estado “olhava” por eles. Em contrapartida, os mesmos deveriam contribuir à gestão e manutenção do Estado encarnado por Lula. A reprodução da ordem estava garantida. Nada mais natural do que a reeleição tranquila de Lula em 2006.

Segundo Hunter e Power (2007, p. 1)

¹⁹ O Bolsa Família atende hoje 50 milhões de pessoas e possui um orçamento de apenas R\$ 24 bilhões.

Least prone to punish the president for corruption, poorer Brazilians were also the most readily persuaded by the provision of material benefits. Minimum wage increases and the income transfer program Bolsa Família expanded the purchasing power of the poor. Thus, executive power and central state resources allowed Lula to consolidate a social base that had responded only weakly to his earlier, party-based strategy of grassroots mobilization for progressive macro societal change.

O *Lulismo* como fenômeno estrutural da sociedade brasileira estava consolidado e serviu para cimentar a adesão e a acomodação da elite lulo-petista ao Estado brasileiro. Cabia no segundo mandato conectar a identidade entre o *Lulismo* e uma maioria eleitoral brasileira à favor dos interesses lulo-petistas.

Nesse sentido, no segundo mandato, Lula tomou a decisão de aumentar o papel dos “desenvolvimentistas” na condução da política macroeconômica brasileira *vis-à-vis* os neoliberais. Como efeito, os novos gestores da ordem, sem romper com o *mainstream*, a partir do segundo mandato, adotaram posicionamentos pragmáticos baseados em:

[...] adoção de medidas temporárias de estímulo fiscal e monetário para acelerar o crescimento e elevar o potencial produtivo da economia; a aceleração do desenvolvimento social por intermédio do aumento nas transferências de renda e elevação do salário mínimo; e o aumento no investimento público e a recuperação do papel do Estado no planejamento de longo prazo. (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 10).

Na prática, ampliou-se o controle da inflação via apreciação cambial e diminuiu-se a taxa real de juros da economia. O cenário internacional favorável permitiu um acúmulo significativo de reserva internacional²⁰, amenizando a vulnerabilidade externa. Os investimentos do governo foram excluídos da conta do resultado primário no exercício da política fiscal sem comprometer a queda na relação dívida/PIB do setor público²¹. O aumento no investimento público foi organizado ao redor do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e do PDP (Política de Desenvolvimento).

²⁰ As reservas passaram de R\$ 55 bilhões em 2005, para R\$ 207 bilhões em 2008.

²¹ A dívida líquida do setor público caiu de 48% do PIB, em 2005, para 40,5% do PIB em 2008.

to Produtivo)²². Como resultado, o mercado doméstico teve um estímulo substancial e o PIB cresceu de 3,2%, em 2003-2005, para 5,1%, em 2006-2008. O nível de emprego formal e as receitas públicas cresceram. O país crescia com distribuição de renda. Ricos e pobres aplaudiam o presidente. O *Lulismo* consolidava-se. E Lula estava “surfando na crista da onda”.

Como vimos, o “Mensalão” foi o primeiro grande teste de emergência e consolidação da elite lulo-petista no Estado brasileiro rumo à consolidação do *Lulismo*. O segundo teste veio em 2008 com o *crash* internacional, sobretudo a partir da quebra do *Lehman Brothers*. O governo Lula enfrentou a situação com a adoção de um *mix* de política macroeconômica heterodoxa anticíclica: manutenção da rede de proteção social (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010); aumento do salário mínimo (TABELA..., 2013); expansão do investimento público (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010); desonerações programadas (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010); expansão pública da liquidez (FREITAS, 2009); revisão de alíquotas do imposto de renda; Minha Casa, Minha Vida; redução da taxa de juros (EVOLUÇÃO..., 2010); etc.

O impacto imediato da ação governamental por meio dessas medidas na economia brasileira, reforçando o mercado doméstico *vis-à-vis* os fluxos internacionais em descontrole, permitiu Lula profetizar: “Lá (nos EUA), ela [a crise] é um tsunami; aqui, se ela chegar, vai chegar uma marolinha que não dá nem para esquiar”. Lula afirmou também que a crise foi “Fomentada por comportamentos irracionais, de gente branca, de olhos azuis, que antes da crise pareciam que sabiam tudo [sic]”.

A recessão no Brasil durou apenas um semestre. Em 2009, o PIB encolheu -0,3%. Contudo, em 2010, no ano eleitoral, o PIB cresceu 7,5%. Enquanto a economia mundial derretia, o Brasil obtinha uma das suas maiores taxas de crescimento anual na recente era democrática. A credibilidade de Lula, já grande, tornou-se enorme. O que possibilitou a Lula estabelecer por meio da instrumentalização do Presidencialismo de Coalizão

²² Segundo Barbosa e Souza (2010, p. 16): “O conjunto PAC-PDP incluiu incentivos tributários setoriais, especialmente para setores de construção pesada associada à infraestrutura, bem como para setores de maior intensidade tecnológica, como a produção de computadores, semicondutores e equipamentos para TV digital”.

[...] uma corrente magnética com seus seguidores, disparando sobre eles um foguetório de emoções, como devoção, fidelidade, paixão e, sobretudo, fé, pela qual os crentes abrem as portas do futuro, enxergando nesse ‘herói’ um ser providencial, responsável e único capaz de propiciar o seu bem-estar. (TORQUATO, 2013, p. A2).

Esta conectividade entre a população e Lula garantiu-lhe ampla prerrogativa para a escolha do nome que seria seu sucessor. Lula atuou acima do PT, das instituições, das alianças políticas e da oposição para consolidar o *Lulismo* e seu papel individual na escolha da sucessora: Dilma Rousseff, a “Mãe do PAC”, sua “gerente”. Em 2010, como esperado, a população “pagou” Lula com a eleição de Dilma.

3 O GOVERNO DILMA E OS DESAFIOS LULO-PETISTA NO GERENCIAMENTO DO *LULISMO*

Como vimos, a partir do segundo mandato, Lula flexibilizou a ortodoxia macroeconômica neoliberal e passou a adotar práticas pragmáticas intervencionistas visando acelerar o crescimento. O *crash* internacional de 2008 legitimou essa nova atitude, a qual foi aprofundada por meio da adoção de uma política econômica anticíclica abrangente, mas sem organização sistêmica.

Dilma assumiu o governo com a responsabilidade de solucionar o esgotamento do binômio ortodoxia macroeconômica e distribuição de renda em uma contingência histórica de crise global. A tarefa de Dilma é compatibilizar a construção de um novo modelo econômico pós-neoliberal capaz de garantir desenvolvimento econômico sem gerar inflação, legando mais inclusão social e, conseqüentemente a manutenção da elite lulo-petista no controle do *Lulismo*.

Isso significa que a fórmula da modernização conservadora de Lula necessita de alterações estruturais, as quais tem características de desafiar o *status quo*. O que, inevitavelmente, conduz a conflitos, recolocando à Política no palco central das grandes decisões. O *crash* internacional demonstrou ao mundo a necessidade do retorno do papel intervencionista do Estado na condução política macroeconômica dos países.

Dessa maneira, o desafio histórico de Dilma é construir bases futuras estruturais ao desenvolvimento econômico sustentável com inclusão social sob a égide da liderança lulo-petista no Estado brasileiro. Cumprir este desígnio da “*Fortuna*” exige doses elevadas de “*Virtú*”. Algo que demanda mais do que discurso e tecnocracia.

O problema é que para conjugar a fórmula “mais Estado e menos mercado” faz-se necessário *expertise*, preparo, capacidade de planejamento para a gestão da coisa pública. A era neoliberal tratou de mitigar essa capacidade no setor público. A Política foi apequenada, o dissenso, a discussão na formatação de projetos de Estado e sociedade foi afastada. O presidencialismo de coalizão brasileiro é um regime político representativo deste quadro. Como vimos, ele dá vazão ao pensamento único por meio da distribuição de cargos e recursos – Presidente – para receber fidelidade partidária e parlamentar, conduzindo assim o país conforme as diretrizes da Presidência e do seu grupo político. Como diria Weber, a Política perde sua nobreza diante da grandeza do Presidente.

Dessa maneira, a coisa pública é transformada em instrumento privado dos políticos. A República transformou-se num grande negócio. Os parlamentares se sentem estimulados a comerciar seus votos. O “Mensalão”, como vimos, obedeceu a essa lógica. A corrupção virou endêmica. Os cidadãos de “*virtú*” vêm à política institucional de maneira depreciativa, sem capacidade de dar solução aos seus problemas cotidianos.

O perfil tecnocrático, gerencial de Dilma não auxilia na tarefa de desatar os nós do seu desafio histórico. Pelo contrário, agrava o quadro. Dilma insiste em repetir mais do mesmo, mantendo a política econômica anticíclica, sem a existência dos riscos imediatos do *crash* internacional. É como se o governo estivesse enxugando gelo. Consequentemente,

O governo e a economia do país patinam em minúsculos índices de crescimento, projetos de execução controversa, medidas conjunturais de fôlego limitado, sentimento de deterioração da qualidade das instituições e piora do ambiente de negócios. Isso tudo aumenta o temor, a aversão ao risco. Afugenta investimentos, que traduzem cada sinal como *intervenção, protecionismo e rompimento de contrato*. (MELO, 2013, grifo do autor).

Ao invés de implementar uma agenda positiva de reformas, incentivar os investimentos em infraestrutura com marcos regulatórios transparentes e induzir a um novo desenvolvimentismo, cumprindo assim seu papel histórico, o governo Dilma, diante da ameaça à reeleição, vem preferindo o signo do conservadorismo, acovardando-se diante das pressões do setor financeiro. Ao invés de entrar para a história engendrando um novo modelo de desenvolvimentismo, prefere a manutenção de baixo desemprego, condições altas de consumo (endividamento das famílias, juros baixos e câmbio apreciado) e utiliza a contabilidade criativa para manter à direita sem discurso (MELO, 2013) e tentar engambelar os arautos da ortodoxia macroeconômica neoliberal. O único objetivo é manter a gestão do *Lulismo* sob controle da elite lulo-petista. Segundo Oliveira (2013), “Lula não é um revolucionário. Ao contrário, ele é um antirrevolucionário. Ele não quer soluções de transformação, ele quer soluções de apaziguamento”.

A questão é que na ausência de resultados econômicos mais robustos (PIB de 2,7% em 2011 e 0,9% em 2012), a lógica da modernização conservadora via conciliação, apaziguamento do *Lulismo* sequer se reproduz, sobretudo em um contexto de pressões inflacionárias e menos cargos e recursos públicos para distribuir para a base do governo na lógica do presidencialismo de coalizão, a qual tornou-se imensa. O pragmatismo da política econômica anticíclica não articula cenários econômicos futuros confiáveis. Os agentes do mercado, principalmente a ortodoxia macroeconômica eleitoral, reforçam as contradições sistêmicas, na esperança de que o governo Dilma retroceda ao passado recente, garantindo-lhes condições “adequadas” de rentabilidade financeira. O “espírito” animal dos investidores arrefece. O crescimento encolhe. A descrença na Política amplia-se. A incapacidade do governo Dilma em criar, elaborar, planejar saída fica mais evidente. O seu lado gerencial, tecnocrático impõe “mais Estado e menos mercado”, sem esclarecer à sociedade o novo sentido da política econômica. A turbulência amplia-se.

A população, sem resposta aos seus problemas cotidianos, é levada a estabelecer novas formas de mobilização, de pressão, de ação em busca da transformação. As mobilizações de meados de 2013 mandaram o recado: “Eles [os políticos] não nos representam”; “Queremos escolas e hospitais padrão FIFA”; “Não á apenas R\$ 0,20”; etc. A popularidade da

presidenta despencou, reduzindo-se a quase metade do que ela possuía antes das manifestações.

As respostas do governo Dilma, tanto no campo da política e da macroeconomia, foram insuficientes. O governo perdeu nas suas apostas. Para piorar, a união entre Eduardo Campos e Marina Silva inseriu um novo ingrediente não previsto na disputa: o fim do Fla X Flu, da disputa entre PT X PSDB, entre neo-desenvolvimentistas X neoliberais, entre nacionalistas X entreguistas, etc. O julgamento dos embargos infringentes da Ação Penal 470 (Mensalão) em ano eleitoral respingará sobre o PT. A reeleição fácil e a consolidação do *Lulismo* sob a égide da elite lulo-petista estão desmanchando no ar. O campo da incerteza, da contingência, da Política em estado puro parece prevalecer. O caráter tecnocrático, gerencial da presidenta exige a intensa participação de Lula no pleito eleitoral de 2014, o qual tratou de adiantar o calendário eleitoral. A sorte está lançada. A hora do *Lulismo* sem Lula e a elite lulo-petista chegou?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O *Lulismo* foi moldado como um padrão estrutural sócio, político e econômico da sociedade brasileira. Ele tornou-se “inescapável” [sic] para a comunidade política. Seu traço mais marcante é a combinação, por um lado, de uma política macroeconômica neoliberal e, por outro lado, pela ampliação de programas governamentais de distribuição de renda mínima, aumento constante de salários, crédito para o consumo, cotas raciais, etc. Essas medidas, entre outras, reforçaram o mercado doméstico brasileiro, possibilitando a Lula realizar seu primeiro mandato, escapar do “Mensalão”, reeleger-se e eleger Dilma.

Entretanto, a crise internacional de 2008 permitiu Lula pragmaticamente a adotar uma política econômica anticíclica em oposição à ortodoxia macroeconômica neoliberal. A questão é que as medidas foram eficazes para atravessar o furacão, entretanto, não engendram um novo processo de desenvolvimento econômico e social que permitisse ao governo Dilma dar continuidade ao *Lulismo* sob bases políticas econômicas renovadas. Pelo contrário, a economia cresce pouco e a desconfiança no governo generalizou-se. Aparentemente, o prazo de validade da Carta ao

Povo Brasileiro chegou. E a presidenta Dilma demonstra incapacidade em forjar um novo pacto. Antes de mais nada, trata de manter o poder sob as bases convencionais do *Lulismo* em benefício da elite lulo-petista.

A população descontente com o quadro de crise, sem respostas aos seus problemas cotidianos por parte das instituições e dos políticos profissionais, está indo às ruas e, por meio da pressão, instrumento legítimo do contexto democrático, vem procurando exigir seus direitos. A maioria dos eleitores quer a continuidade da lógica do *Lulismo*. Entretanto, a manutenção dos benefícios sociais advindos dele (aumento real do salário mínimo, dos repasses de programas sociais à população mais carente, do estímulo ao crédito para consumo popular, do aumento do emprego formal, da melhoria da educação e saúde, etc) está ameaçada devido à dilatação das condições macroeconômicas nacionais.

O *Lulismo* sob a égide lulo-petista encontra-se sob ameaça pela primeira vez. A sorte é que a oposição é bastante fraca, incapaz de apresentar alternativas dentro do *Lulismo* à maioria dos eleitores brasileiros. A reeleição de Dilma está encaminhada muito mais pela memória do passado, pela força política inercial da onipresença de Lula, do que propriamente dito da sua suposta capacidade gerencial ou, até mesmo, da suposta força da oposição, a qual não tem discurso real para ser vendido no mercado do voto brasileiro.

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Secretaria de Política Econômica. *Relatório de Gestão: 2009*. Brasília: Departamento de Planejamento e Orçamento, 2010. Disponível em: <http://www1.fazenda.gov.br/spe/publicacoes/institucional/relatoriosdegestao/relatoriogestao2009.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2013.

BAQUERO, M.; BORBA, J. A (re)valorização dos partidos políticos no Brasil via capital social. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v. 1, n. 1, ago./dez., 2008. Disponível em: <http://www.repam.org/pdf/edicao_02/baquero_2008_1.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2011.

BARBOSA, J. Judiciário tem responsabilidade pela corrupção, diz ministro do STF. Entrevista. *O Globo*, 02 jan. 2010. Política. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/politica/judiciario-tem-responsabilidade-pela-corrupcao-diz-ministro-do-stf-3074751>>. Acesso em 12 nov. 2013.

BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P. *A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda*. Disponível em: <<http://nodocuments.files.wordpress.com/2010/03/barbosa-nelson-souza-jose-antonio-pereira-de-a-inflexao-do-governo-lula-politica-economica-crescimento-e-distribuicao-de-renda.pdf>>. Acesso em: 06 nov. 2013.

BRASIL: macroeconomia e setor bancário. 2013. Disponível em: <http://ww13.itau.com.br/PortalRI/html/port/download/apres_institucional.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2013.

CAREY, J.; SHUGART, M. Poder de decreto: chamando os tanques ou usando a caneta? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 13, n. 37, p. 149-184, 1998.

_____. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Nova York: Cambridge University Press, 1992.

CARTA ao Povo Brasileiro, 2002. Disponível em: <http://www.iisg.nl/collections/carta_ao_povo_brasileiro.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2013.

COMENTARIO de Almeida Lima sobre reforma política causa indignação. *Câmara Notícias*, 31 maio 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/197937-COMENTARIO-DE-ALMEIDA-LIMA-SOBRE-REFORMA-POLITICA-CAUSA-INDIGNACAO.html>>. Acesso em 10 nov. 2013.

DUARTE, A.; OTAVIO, C. Brasil faz 18 leis por dia, e a maioria vai para o lixo. *O Globo*, Rio de Janeiro, 18 jun. 2011. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/politica/brasil-faz-18-leis-por-dia-a-maioria-vai-para-lixo-2873389>. Acesso em: 04 nov. 2013.

EVOLUÇÃO da Taxa Selic. *Revista Brasil*, ed. 2, 2010. Disponível em: <<http://revista.brasil.gov.br/infograficos/edicao-2/evolucao-da-taxa-selic/view>>. Acesso em: 09 nov. 2013.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação? *Novos Estudos Cebrap*, n.47, p. 127-154, 1997.

_____. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

FREITAS, M. C. P. Os efeitos da crise global no Brasil: aversão ao risco e preferência pela liquidez no mercado de crédito. *Estudos Avançados*, v. 23, n. 66, p. 125-145, 2009.

HUNTER, W.; POWER, T. T. Rewarding Lula: Executive Power, Social Policy, and the Brazilian Elections of 2006. *Latin American Politics & Society*, v. 49, n. 1, p. 1-30, Spring 2007.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Brasil em desenvolvimento*: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/bd/publicacao_2010.html>. Acesso em: 09 jun. 2013.

JATENE, A. D. República compensatória. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 04 jul. 2011. Opinião. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20110704/not_imp740254,0.php>. Acesso em: 04 jul. 2011.

LIMA JÚNIOR, O. B. A reforma das instituições políticas: a experiência brasileira e o aperfeiçoamento democrático. *Dados*, Rio de Janeiro, v.36, n.1, p. 89-117, 1993.

LIMONGI, F., FIGUEIREDO, A. C. Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 38, n.3, p. 497-525, 1995.

MAINWARING, S. Politicians, parties, and electoral systems: Brazil in comparative perspective. *Comparative Politics*, v. 24, n. 1, 1991.

MELO, C. Dilma: do desafio histórico à tecnocracia. *Interesse Nacional*, ano 6, n. 21, abr./jun. 2013. Disponível em: <<http://interessenacional.uol.com.br/index.php/edicoes-revista/dilma-do-desafio-historico-a-tecnocracia/>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

MENEGUELLO, R. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra 1998.

MORAIS, L.; SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Rev. Econ. Polit.* v. 31, n.4, p. 507-527, 2011. ISSN 0101-3157.

O'DONNELL, G. Poliarquias e a (in) efetividade da lei na América Latina. *Novos Estudos Cebrap*, n. 51, p. 37-62, 1998.

OLIVEIRA, F. Assustaram os donos do poder, e isso foi ótimo', diz o sociólogo Chico de Oliveira. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 09 nov. 2013. (Entrevista). Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/11/1368697-assustarem-os-donos-do-poder-e-isso-foi-otimo-diz-o-sociologo-chico-de-oliveira.shtml>> Acesso em: 09 nov. 2013.

PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000.

PRATES, J. Joaquim Barbosa: declaração pública mais corajosa e importante de 2010. *O Globo*, Rio de Janeiro, 03 jan. 2010. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/blogs/petroleo/posts/2010/01/03/joaquim-barbosa-declaracao-publica-mais-corajosa-importante-de-2010-254363.asp>>. Acesso em 20 jun. 2011.

REIS, B. P. W. Tirando os partidos do armário: conjecturas sobre a adoção da lista fechada nas eleições proporcionais no Brasil. *Interesse Nacional*, v. 3, p. 17-27, 2010.

SAMUELS, D. From socialism to social democracy. *Comparative Political Studies*, v. 37, n. 9, p. 999-1024, 2004.

_____. Determinantes de voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: evidências sobre o Brasil. *Dados*, v.40, n.3, p. 493-535, 1997.

SANTOS, F. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SINGER, A. A segunda alma do partido dos trabalhadores. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo , n. 88, p. 89-111, dez. 2010 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000300006&lng=en&nrm=iso> . Acesso em: 10 nov. 2013.

_____. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo , n. 85, p. 83-102, 2009 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002009000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 nov. 2013.

TABELA dos valores nominais do salário mínimo, 2013. Disponível em: <http://www.guiatrabalhista.com.br/guia/salario_minimo.htm>. Acesso em: 06 nov. 2013.

TORQUATO, G. O estoque de carisma de Lula. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 10 nov. 2013. Opinião, p. A2. Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,o-estoque-de-carisma-de-lula-imp-,1095126>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

VEIGA, L. F. Os partidos brasileiros na perspectiva dos eleitores: mudanças e continuidades na identificação partidária e na avaliação das principais legendas após 2002. *Opinião Pública*, v. 13, n. 2, p. 340-365, 2007.

WILLIAMS, M. H. Catch-all in the Twenty-first Century? Revisiting Kirchheimer's Thesis 40 years Later: an introduction. *Party Politics*, v. 15, n. 5, p. 539-541, sep. 2009.

ESTADO E MOVIMENTOS SOCIAIS: AS MÚLTIPLAS FACES DE UMA RELAÇÃO CONFLITUOSA

Jair Pinheiro

Não é raro ouvir a tese de que a presença dos movimentos sociais na arena política dinamiza e fortalece a democracia; no entanto, também não é raro a repressão exemplar dessa presença. Pode-se argumentar que o paradoxo dá testemunho da tese. Neste breve artigo apresentarei alguns argumentos teóricos que procuram pôr em evidência os limites dessa tese, quais sejam: 1) adota como premissa implícita uma disposição geral nunca demonstrada para a ampliação dos espaços democráticos e 2) a conciliação das diferenças e desigualdades pela regulação estatal (jurídica, portanto) de modo que o máximo de democracia coincide com o máximo de direitos conquistados. Paradoxalmente, nesse nível abstrato de apresentação do problema o objetivo propostos e torna inócuo, pois o contrário também pode ser demonstrado quando se toma para exame um longo período histórico. Para escapar a esse paradoxo, apresentarei a argumentação numa ordem sucessiva de concreção do objeto da análise, começando pelo conceito de Estado, na primeira seção, e, na segunda, de movimentos sociais. Em seguida, levanto alguns problemas gerais da relação entre eles conforme a estrutura do Estado, por um lado, e, por outro, os diferentes problemas levantados pela ação política dos movimentos, tomando-se a estrutura jurídico-política como referência da ação e estrutura cognitiva

dos agentes. Desse modo, os limites a que me refiro são estruturais e não são incompatíveis com a ampliação ou redução de direitos em diferentes conjunturas.

Embora este artigo seja estritamente teórico, ele é motivado pela onda recente de manifestações que têm ocupado as manchetes desde junho. Por que, então, uma abordagem teórica de um fenômeno com tanta riqueza empírica? Sem qualquer pretensão de responder às muitas questões que tais manifestações colocam, o propósito é oferecer um quadro geral da relação entre movimentos sociais e Estado que possa servir de referência para organização do material empírico.

DOIS CONCEITOS DE ESTADO

Diferentemente da abordagem institucionalista, que opera com o conceito ideológico de Estado democrático de direito, por conseguinte, com categorias formais extraídas da ideologia jurídica que permitem, neste nível formal, a conciliação de interesses e a demonstração de validade das duas premissas acima mencionadas, adotarei o conceito de Estado da abordagem do materialismo histórico, que o define como uma estrutura jurídico-política regida por um tipo específico de direito e uma organização administrativa correspondentes às relações sociais de produção (modo social de produção) dominante numa formação social. O direito igualitário e a organização do aparelho administrativo segundo o burocratismo (POULANTZAS, 1968; SAES, 1998) é o que caracteriza o Estado capitalista enquanto um tipo histórico particular que mantém relação necessária com as relações sociais de produção capitalistas, diferente do Estado absolutista ou o escravista, por exemplo, cuja legislação e organização administrativa representam um entrave ao desenvolvimento do capitalismo.

Poulantzas salienta que a estrutura jurídico-política não é algo estático, caracterizado pelo caráter de permanência, mas uma condensação de contradições que mantém com o econômico uma autonomia específica determinada por sua função de ordem (de coesão social), daí que “o Estado deve ser visto (tal como o capital, de acordo com MARX, 1988, p. 117) como uma relação, ou mais precisamente como a condensação de uma relação de poder entre as classes em luta.”. Essa relação de poder é definida

em *Pouvoir Politique et Classes Sociales* como uma relação de dominação/subordinação (posições nas relações sociais de produção) segundo a qual a capacidade de uma classe de realizar seus interesses está em oposição à de outra, de modo que o conceito de Estado como relação fica melhor formulado como uma “relação social de dominação institucionalizada”, materializada no aparelho de Estado. Por ser essa relação estruturada (institucionalizada) uma condensação de contradições, o Estado “não pode realmente ser um bloco monolítico, sem fissuras, mas é em si, por virtude de sua estrutura (o Estado é uma relação), dividida” (MARX, 1988, p. 119) em frações, como defino mais à frente.

Como as regras fundamentais de institucionalização do Estado é o direito (ideologia jurídica) e nos expressamos sempre através de um sistema simbólico (aliás, esta frase é tautológica, embora necessária para encadear o argumento), para evitar que o debate teórico se perca no obscuro jogo de acusação mútua entre estudiosos filiados a diferentes tradições, de “fazer ideologia e não ciência”, é preciso definir um conceito de ideologia operacional e, em seguida, cotejá-lo com os dois conceitos de Estado já mencionados a fim de determinar sua eventual natureza ideológica.

Como a palavra é polissêmica, um conceito operacional de ideologia que contemple ao mesmo tempo essa polissemia, a complexidade do fenômeno e a exigência de rigor do trabalho teórico, o conceito de ideologia deve ser multidimensional, ou melhor, tridimensional, para que, além de responder à pergunta “o que é?”, da resposta se possa deduzir o modo como opera (formas simbólicas) e seus efeitos (conhecimento/desconhecimento). Por isso, defino-o em três acepções estreitamente vinculadas: 1) concepção de mundo, frequentemente referida por visão social de mundo (GRAMSCI, 2001; LÖWY, 1998, 1999); 2) sistema de normas, crenças e valores; e 3) processo social de interpelação discursiva (ALTHUSSER, 1996; THERBORN, 1980). Como argumentei em outro trabalho (PINHEIRO, 2011), a concepção de mundo não é um ponto de vista que se adota, entre outros possíveis, segundo um critério qualquer de racionalidade, crença ou valor, à semelhança de um quadro interpretativo específico ou dominante (SNOW et al., 1986).

Longe disso, a concepção de mundo se refere à própria organização psico-física (para tomar de empréstimo, não por acaso, a expressão

de Gramsci) das potencialidades naturais dos indivíduos pelo processo de transmissão/aquisição da cultura de uma época, conforme uma dada direção, isto é, um determinado modo de produção/reprodução material e espiritual da vida social. Pelo mesmo motivo, a concepção de mundo é a esfera mais geral da representação social do mundo e, porque opera de modo subjacente como meio de apropriação simbólica da realidade exterior, como uma espécie de *segunda natureza* ao lado da natureza biológica, não é percebida como construção social¹.

O conceito de Estado democrático de direito corresponde àquela segunda acepção de ideologia, ou seja, designa um aparato técnico-administrativo regulado por um sistema jurídico do qual deriva protocolos e regimentos de regulação das suas operações internas e da relação dos indivíduos (ditos cidadãos) com o Estado. Ou seja, diferentemente do conceito de Estado como tipo histórico particular que institucionaliza uma relação social de dominação consubstanciada nas relações sociais de produção, o conceito de Estado democrático de direito designa a institucionalização da relação entre os cidadãos, ou seja, entre indivíduos já investidos numa categoria da própria ideologia jurídica. É a isto que me refiro quando afirmo que o conceito de Estado democrático de direito é ideológico.

O principal efeito deste conceito ideológico é abstrair toda diferença entre os indivíduos, principalmente aquela relativa à propriedade dos meios de produção, diferença² que indica uma relação de dominação/subordinação no conjunto das estruturas sociais, justamente porque tal diferença implica diferentes e desiguais lugares de poder nas relações sociais de produção; desigualdade na capacidade de definir a agenda estatal na medida em que o Estado tem a acumulação por referência (OFFE, 1984) e na de produção ideológica e de conhecimento.

Por isso, a superestrutura jurídico-política do Estado capitalista está em relação com esta estrutura das relações de produção, o que se torna claro desde que relacionado ao direito capitalista. A separação entre produtor direto e meios de produção se reflete aí pela fixação institucionalizada

¹ “É preciso desde logo estabelecer que não se pode falar de “natureza” como algo fixo, imutável e objetivo. Percebe-se que quase sempre “natural” significa “justo e normal” segundo nossa consciência histórica atual; mas a maioria não tem consciência dessa atualidade determinada historicamente e considera seu modo de pensar eterno e imutável.” (GRAMSCI, 2001, v. 4, p.51).

² Diferença específica que tem por efeito necessário uma relação de dominação por ser uma relação de heteronomia material.

dos agentes da produção enquanto sujeitos jurídicos, isto é, indivíduos-pessoas políticos. Isto é também verdadeiro para esta transação particular que constitui o contrato de trabalho, a compra e a venda da força de trabalho, como para a relação de propriedade jurídica formal dos meios de produção ou para as relações institucionalizadas público-políticas. Isto quer dizer que os agentes da produção de fato apenas aparecem como indivíduos nessas relações superestruturais que são as relações jurídicas. (POULANTZAS, 1968, p. 137, tradução nossa).

Assim, o caráter ideológico do conceito de Estado democrático de direito se estende à análise da política e da ação política na medida em que deduzir dele medidas práticas – seja por parte dos cidadãos seja das autoridades – exige um grau crescente de ideologização, esta entendida como a construção de uma narrativa que articula a primeira e a segunda acepção, mediada pela terceira, do conceito de ideologia; de modo que dessa narrativa se possa extrair princípios abstratos de ação. Resulta disso que aquelas diferenças materiais anteriormente abstraídas, agora intervêm, no curso da ação, como diferentes pesos para a adequação da ação aos princípios abstratos. Por outras palavras, as exigências jurídicas para a adequação da ação às suas normas têm pesos e efeitos diferentes para os agentes políticos conforme o seu lugar nas relações sociais de produção justamente porque todos os meios para a ação traduzem-se, no processo de abstração social, em dinheiro. Como o dinheiro é, por excelência, a forma móvel da propriedade, a ação se lhes afigura aberta aos proprietários; enquanto os não proprietários dependem da venda da sua força de trabalho, razão pela qual a eles a possibilidade da ação está sempre restrita a esta força, na sua forma física ou monetária.

O conceito de Estado segundo a abordagem materialista, por sua vez, se apoia em relações sociais historicamente determinadas, as quais também incluem a ideologia, não como causa como nas considerações feitas acima sobre o conceito de Estado democrático de direito, mas como parte de um todo social em que as partes pressupõem-se umas às outras lógica e materialmente. Marx parte da premissa histórico-social (empírica, portanto) de que uma comunidade econômica é uma comunidade natural que produz em sociedade, conforme relações sociais determinadas, e se

destaca da natureza, sem dela se descolar, na medida em que desenvolve suas forças produtivas. Por isso,

A forma econômica específica em que se suga mais-trabalho não pago dos produtores diretos determina a relação de dominação e servidão, tal como esta surge diretamente da própria produção e, por sua vez, retroage de forma determinante sobre ela. Mas nisso é que se baseia toda a estrutura da entidade comunitária autônoma, oriunda das próprias relações de produção e, com isso, ao mesmo tempo sua estrutura política peculiar. É sempre na relação direta dos proprietários das condições de produção com os produtores diretos – relação da qual cada forma sempre corresponde naturalmente a determinada fase do desenvolvimento dos métodos de trabalho, e portanto a sua força produtiva social – que encontramos o segredo mais íntimo, o fundamento oculto de toda construção social e, por conseguinte, da forma política das relações de soberania e dependência, em suma, de cada forma específica de Estado. (MARX, 1988, p. 235).

A dedução do Estado liberal burguês dessa premissa geral de Marx exige a demonstração de que há uma relação necessária entre a economia capitalista (A forma econômica específica em que se suga mais-trabalho não pago dos produtores diretos, ou seja, as relações sociais de produção) e o tipo de Estado regido pelo direito igualitário materializado num aparelho de Estado organizado segundo os princípios do burocratismo (POULANTZAS, 1968). Pode-se aduzir como demonstração dessa relação necessária, além do fato histórico de que este é o tipo de Estado em toda formação social onde as relações sociais de produção capitalistas são dominantes, o fato de que “A legalidade só se torna plena no capitalismo, e nele sua lógica ganha autonomia e se reproduz.” (MASCARO, 2008, p. 21) porque sua formalidade abstrata se apoia na universalização da forma mercantil e, esta, por sua vez, na mercantilização da força de trabalho como princípio estruturante das relações sociais ou, como conclui Saes “o Estado pode ser qualificado como burguês quando cria as condições ideológicas necessárias à reprodução das relações de produção capitalistas.” (MASCARO, 2008, p. 30).

Como já adiantado acima, a estrutura desse Estado não é monolítica, mas dividida, porque institucionalização de uma relação (de produção) desigual e contraditória por um critério igualitário (ideologia

jurídica), de modo que sua unidade institucional recobre seu fracionamento resultante daquela contradição. Para Saes (1998), o Estado se compõe de duas frações: coletora e repressora. Como argumentei em outro lugar (PINHEIRO, 2012), o desenvolvimento da economia capitalista e o correspondente aperfeiçoamento institucional que ele exige tornaram necessária a ampliação do Estado, acrescentando às duas frações originárias, uma fração gestora (= secretaria da administração), uma planejadora (= ministérios da fazenda, da Indústria e Comércio, BC, etc.) e outra assistencial (= assistência, saúde, educação, previdência etc.); correspondendo, respectivamente, às funções técnicas: político-administrativa de gestão do aparelho de Estado, à político-econômica de planejamento econômico e à político-econômica de gestão da força de trabalho. Essas funções técnicas se relacionam de modo bastante variado com as modalidades da função política de ordem (coesão) segundo as estratégias políticas das classes em luta, dos governos e daqueles setores burocráticos formuladores de políticas de Estado.

Este conceito de Estado, por se apoiar nas relações sociais de produção, permite pôr em evidência a natureza antagônica subjacente aos conflitos entre Estado e movimentos sociais na medida em que estes são a forma de ação coletiva daqueles que ocupam a posição de não proprietários nas relações sociais de produção; por consequência, é um primeiro argumento em favor da tese dos limites daquelas duas premissas mencionadas inicialmente.

AS PORTAS DE ENTRADA DO ESTADO PARA OS MOVIMENTOS

Há vários conceitos de movimentos sociais na literatura, adotarei aquilo que Souza (2008) oferece por ser uma definição menos abrangente e, por isso mesmo, mais precisa, pois este autor considera que movimento é um subconjunto de ativismo e, este, por sua vez, subconjunto de ação coletiva. De acordo com essa classificação, Souza considera que o conceito movimento deve ser reservado a ações coletivas organizadas mais ou menos duradouras que possua elevado senso crítico em relação ao *status quo*, incluindo-se na crítica tanto a perspectiva progressista como a conservadora e/ou regressiva. Esta definição tem a vantagem de limpar o meio de campo

na medida em que evita abrigar sob um mesmo rótulo formas de ação coletiva tão distintas como ONGs, Lobbies, patronagem, clientelismo, etc.; além de outras que a criatividade ou necessidade dos atores políticos os levem a inventar.

Como ação coletiva de não proprietários investidos no estatuto de cidadão³, os movimentos sociais se relacionam com todas as frações do Estado, ou, pelo menos em tese, podem se dirigir a qualquer uma delas. Entretanto, a experiência tem mostrado que os movimentos sociais constituídos por cidadãos que ocupam o lugar de produtor direto nas relações sociais de produção se relacionam preferencialmente com a fração assistencial do Estado e, raramente, com as outras, assim como com o judiciário e com o legislativo, quando apresentam demandas materiais. Por outro lado, quando as demandas são de natureza jurídico-institucional, o legislativo ganha algum relevo, mas a fração que tende a assumir posição de destaque como intermediadora na relação com os movimentos é a planejadora, justamente porque é nesta fração que se define as regras de alocação de recursos para as demais.

Por outro lado, há movimentos que não se dirigem à fração assistencial, nem mesmo a outras frações, como é o caso dos movimentos performáticos (TARROW, 2009), cuja *performance* busca atingir uma audiência ampla e, por esta via, afetar os processos decisórios no Executivo ou no Legislativo. Essas diferenças estão baseadas na natureza das demandas e nas estratégias políticas, mas do ponto de vista das lutas políticas dos movimentos populares por bens de consumo coletivo, eles quase sempre se dirigem à fração assistencial e adotam a estratégia da ação direta; só secundariamente, se dirigem às demais frações do Estado e aos ramos Judiciário e Legislativo e realizam ações performáticas.

Esta escolha da fração assistencial por parte dos movimentos por bens de consumo coletivo está relacionada a três fatores, pelo menos: 1) à urgência das suas demandas; 2) à perspectiva político-ideológica adotada (formulação da queixa, definição do “nós” afetados pelos motivos da queixa e do “eles” responsabilizados por tais motivos); e 3) à maior disponibili-

³ O conceito de movimento social adotado não impede a admissão de movimentos cuja base social seja constituída de proprietários; contudo, justamente por sustentar essa condição, é mais plausível que lancem mão de outras formas de ação coletiva.

dade das agências estatais integrantes da fração assistencial para receber os movimentos justamente porque esta é uma das suas competências conforme a função política do Estado de intervenção na luta de classes.

Quanto ao primeiro fator, a necessidade de uma resposta rápida a uma situação de carência material determina a busca de contato com as agências estatais responsáveis pela assistência, pois nelas, pelo menos supostamente, já há recursos alocados para a assistência e instrumentos técnico-administrativos que permitem decisões rápidas. Com relação ao segundo fator, incide sobre as definições elaboradas no interior dos movimentos tanto as forças que atuam neles como aquelas que procuram influenciá-los, de modo que a agência estatal a que se dirige e a estratégia política resultam mais da disputa política no e sobre os movimentos do que da pressão da carência material ou da deliberação de um agente isolado.

Por fim, o terceiro fator está relacionado à função política do Estado, pois há uma complexa teia de mediações entre as frações do Estado, a função técnica realizada por cada uma delas, por um lado, e a função política de ordem e suas modalidades particulares, por outro, uma vez que:

Esta função de ordem ou de organização do Estado apresenta diversas *modalidades*. Estas se relacionam aos níveis sobre os quais se exercem em particular: função técnico-econômica=nível econômico; função propriamente política=nível da luta política de classes; função ideológica=nível ideológico. Entretanto, a função técnico-econômica e a função ideológica é sobre determinada por sua função propriamente política – esta, relativa à luta de classes – no que elas constituem modalidades do papel global do Estado, fator de coesão da unidade de uma formação: *esse papel global do Estado é um papel político*. (POULANTZAS, 1968, p. 50, grifo do autor).

Para elucidar essa complexa teia de mediações convém separar, de um lado, a função técnico-econômica e, de outro, a função propriamente política e a ideológica. Do ponto de vista da função técnico-econômica, apesar da horizontalidade jurídico-administrativa entre ministérios (ou secretarias nos níveis estadual e municipal), há uma hierarquia material entre as frações do Estado, na qual a fração planejadora ocupa o lugar de comando devido ao fato de que ela é a formuladora da política econômica e uma de suas agências (BC) é gestora da moeda (BRUNHOFF, 1985), o

que se estende aos níveis subnacionais sob formas de determinação administrativa, de projetos de desenvolvimento e de política fiscal.

Este lugar de comando das agências da fração planejadora faz dela a instância última de decisão sobre as demandas dirigidas ao Estado, mormente as dos movimentos sociais, porque nela se formula a política econômica do Estado sob hegemonia de uma fração dominante, política que define, ao mesmo tempo, os limites de possibilidade e as formas de incorporação de demandas à agenda estatal, uma vez que a política econômica e a social mantêm uma relação de complementaridade, ainda que marcada diferentes conflitos políticos.

A função propriamente política e a ideológica se distribuem por todas as agências estatais, embora tenham um centro, que varia conforme a combinação do regime (democracia sob a forma presidencialista ou parlamentarista e suas respectivas variantes ou ditadura) com a composição do bloco no poder. De modo geral, pode-se indicar três centros irradiadores da função política segundo essa combinação: o executivo, o legislativo e um condomínio do executivo com o colégio de líderes do legislativo. Claro que esta separação é apenas analítica, uma vez que cada função corresponde ao respectivo nível em que se exerce e cada uma pressupõe as demais.

Essa combinação do regime e suas variantes com a composição⁴ do bloco no poder se realiza no interior da própria cena política institucionalizada, o que recobre todo o jogo de representação política de classe e de alianças entre elas, ou seja, a própria atividade política no quadro da institucionalidade do Estado, de modo que só a pesquisa empírica pode determinar cada caso. Todavia, os estudos de política comparada (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 2002; DUMÉNIL; LÉVY, 2008) não dão sustentação às premissas inicialmente mencionadas de uma disposição geral para ampliação da democracia nem da coincidência entre máximo de democracia e máximo de direito, justamente porque a política que resulta do processo decisório é a configuração do acordo possível no qual não opera um jogo de soma positiva.

⁴ Nesta composição entram, além daqueles lugares definidos por Poulantzas (classe hegemônica, reinante, detentora e classe aliada) como quadro geral, as diferentes clivagens políticas do bloco no poder conforme a estrutura econômica de cada formação social, as frentes que elas podem constituir, inclusive incluindo parte das classes dominadas como classes-apoio.

As análises das décadas de neoliberalismo são pródigas em apontar a perda de direitos como uma característica central do período (OURIQUES; RAMPINELLI, 1997). Essa perda de direitos se assentou na quebra dos laços de solidariedade que haviam sido sedimentados na forma de direitos sociais no período anterior à década de 1980. Todavia, ao contrário das análises que afirmam ser este um processo espontâneo de modernização, tratou-se de um trabalho sistemático que visou “[...] alterar hábitos, atitudes, expectativas, procedimentos, instituições e ideais, de modo a abrir ao máximo os espaços para o mercado, a iniciativa privada, a empresa, a corporação e o conglomerado.” (IANNI, 1998, p. 113).

O resultado deste trabalho foi uma transformação semântica no significado do termo direito, que se desloca do âmbito do Estado, campo da realização dos direitos sociais e da solidariedade que ele representa pela função de representação do povo-nação, para o mercado, campo da realização dos direitos civis, onde a representação do povo-nação como solidariedade nacional é substituída pela de concorrência e seu corolário: a igualdade de oportunidade. Em resumo, neste período houve um avanço dos direitos civis sobre os sociais.

Esta mudança significou também um deslocamento interno ao Estado. De um lado, parte das atividades de implementação das políticas sociais foi transferida do Estado para agências para-estatais (ONGs, OS, etc.). De outro, criou-se agências estatais de regulação que têm por função mediar as políticas da fração planejadora como o cidadão enquanto usuário-cliente.

Neste contexto, se se toma por democracia o máximo de liberdade competitiva pelo governo (DAHL, 1997; LEVISTKY; WAY, 2010), o máximo de democracia coincidiu com o mínimo de direito (ou pelo menos, a redução ao mínimo permitido pelo grau de desenvolvimento alcançado pela sociedade), o que também coincidiu com o aumento da criminalização da pobreza (WACQUANT, 2001) uma vez que a ênfase nos direitos civis e o desmonte dos sociais impactou os problemas de segurança e a percepção dele.

Muitos dos atuais movimentos têm a percepção de que não adianta dirigir suas demandas à fração assistencial do Estado, pois elas fo-

ram esvaziadas com alocação de poucos recursos e não têm poder decisório sobre a política econômica. Em grande medida, é devido a esse esvaziamento da fração assistencial do Estado que as ações performáticas de tais movimentos visam a atingir os centros irradiadores da função política do Estado pelo impacto esperado na opinião pública e, com isso, reintroduzir na agenda estatal os direitos sociais perdidos. Sem prejuízo de análises mais finas que as jornadas de junho merecem, este foi seu caráter geral.

REFERÊNCIAS

- ALTHUSSER, L. Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado. In: ŽIŽEC, S. (Org.). *Um mapa da ideologia*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996. p. 105-142.
- BRUNHOFF, S. *Estado e capital: uma análise da política econômica*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1985.
- DAHL, R.. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.
- DUMÉNIL, G.; LÉVY, D. Finança e gestão na dinâmica da mudança social: contraste de duas trajetórias: Estados Unidos e França. In: GALVÃO, A. *Marxismo, capitalismo e socialismo*. Campinas, SP: Unicamp/IFCH, 2008. p. 45-71.
- EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL T. (Ed.). *Bringing the state back in*. New York: Cambridge University Press, 2002.
- GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v. 4.
- IANNI, O. Neoliberalismo e nazi-fascismo. *Crítica Marxista*, São Paulo: Xamã, n.7, p. 112-120, 1998.
- LEVISTKY, S.; WAY, L. A. *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- LÖWY, M. *As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen: marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento*. São Paulo: Cortez, 1998.
- _____. *Ideologias e ciência social: elementos para uma análise marxista*. São Paulo: Cortez, 1999.
- MARX, K. *O capital*. São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- MASCARO, A. L. *Crítica da legalidade e do direito brasileiro*. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

OURIQUES, N. D.; RAMPINELLI, W. J. *No fio da navalha: crítica das reformas neoliberais de FHC*. São Paulo: Xamã, 1997.

PINHEIRO, J. Estado e classes no capitalismo contemporâneo: uma leitura poulantziana. In: PINHEIRO, M. (Org.). *A reflexão marxista sobre os impasses do mundo atual*. São Paulo: Outras Expressões, 2012. p. 265-302.

_____. Visões de mundo em luta. *Aurora*, ano 5, n. 8, 2011. Disponível em: <www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/.../1278/1138>. Acesso em: 15 mar. 2012.

_____. Direito e política: uma relação mal-resolvida. *Lutas Sociais*, São Paulo: PUCSP, n. 21/22, 2009.

POULANTZAS, N. *Pouvoir politique et classes sociales*. Paris: François Maspero, 1968.

SAES, D. *Estado e democracia: ensaios teóricos*. Campinas, SP: Unicamp/IFCH, 1998.

SNOW, D. et. al. Frame Alignment process, micromobilization, and movement participation. *American Sociological Review*, Columbus, v. 51, n. 4, p. 646-481, Aug., 1986.

_____.; BENFORD, R. Master frame and cycles of protest. In: MORRIS, D. A.; MUELLER, C. M. (Ed.). *Frontiers in social movement theory*. New Haven: Yale University Press, 1992. p. 133-155.

SOUZA, M. L. Ativismos sociais e espaço urbano: um panorama conciso da produção intelectual brasileira. In: OLIVEIRA, M. P., COELHO, M. C. N.; CORRÊA, A. M. (Org.). *O Brasil, a América Latina e o mundo: espacialidades contemporâneas (II)*. Rio de Janeiro: Lamparina; Faperj; Anpege, 2008. p. 367-383.

TARROW, S. *O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*. Petrópolis: Vozes, 2009.

THERBORN, G. *The ideology of power and the power of ideology*. London: Verso, 1980.

WACQUANT, L. *Os condenados da cidade: estudo sobre marginalidade avançada*. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2001.

TERRITORIALIDADES EM TENSÃO: MOVIMENTOS SOCIAIS, AGRONEGÓCIO E POLÍTICAS DE REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL ENTRE 1985 A 2010

Mirian Claudia Lourenção Simonetti

Este texto apresenta parte de uma pesquisa mais ampla na qual buscamos compreender os limites e as possibilidades dos governos dos últimos 25 anos para a realização das políticas de Reforma Agrária no país, tendo por referência os dois governos Lula da Silva. É também consequência de um ciclo de 25 anos de estudos no âmbito do Centro de Pesquisas e Estudos Agrários e Ambientais localizado na Universidade Estadual Paulista (UNESP), *Campus* de Marília/SP, voltados à análise dos movimentos sociais e assentamentos rurais instalados no Estado de São Paulo. Na pesquisa nos deparamos com situações paradoxais que nos informam que as políticas voltadas para a agricultura, dos governos protagonizados pelo Partido dos Trabalhadores (2003 a 2010), ao incentivar o agronegócio de exportação em detrimento da reforma agrária, ampliaram os conflitos que envolvem as populações originárias e tradicionais – indígenas, quilombolas, seringueiros e demais camponeses.

Nesse texto apresentamos de maneira sucinta os dados com relação às ações em torno da luta pela terra dos Sem Terra e os assentamentos realizados nos diferentes governos do Brasil no período entre 1985 a

2010¹. Posteriormente, situamos as políticas relativas à reforma agrária dos governos entre 2003 e 2010. Por fim, destacamos os conflitos sociais que resultaram das políticas antirreforma agrária adotadas pelos governos do Partido dos Trabalhadores.

Tratar da análise das políticas de reforma agrária no Brasil implica compreender a complexidade e diversidade dos atores sociais envolvidos com essa problemática, ou seja, o papel do capital representado pela agricultura empresarial ou dos proprietários rentistas (agronegócio), o papel do campesinato e das populações tradicionais e dos povos originários, o papel do estado (incluindo o judiciário) e a atuação dos movimentos sociais. Temos clareza que, na sociedade capitalista, o confronto dos diferentes atores nos espaços sociais abre um amplo leque de disputas vinculado a distintos projetos – gestados tanto na esfera pública quanto na privada – propiciando uma densa rede de tensões, opondo agentes, racionalidades e interesses diversos, ou seja, as territorialidades em tensão.

Embora a nossa análise contemple os últimos 25 anos, é crucial situar que a atual fase do capitalismo tem suas origens nos anos de 1970 e se caracteriza pelo avanço de mecanismos de *acumulação* baseados no processo de privatização, expropriação, proletarianização e financeirização da economia. O Estado passa a priorizar a promoção de um ambiente favorável aos negócios com vistas a atrair novos investimentos em detrimento de sua intervenção direta na economia, seja por meio de empresas estatais, seja por meio do controle sobre o processo econômico baseado em instrumentos e políticas regulatórias. Inaugura-se um período sob a dominância de práticas político-econômicas e do pensamento neoliberal, cujo arcabouço institucional caracteriza-se pelo fortalecimento dos direitos de propriedade privada e mercado e comércio livres. Desregulação, privatização e a retirada do Estado de muitas áreas sociais tornam-se processos comuns. O Estado se torna um ator a serviço do capital e de sua estratégia de globalização (HARVEY, 2004).

Essas mudanças tiveram forte impacto sobre a forma da organização da produção, circulação e distribuição dos produtos agrícolas tanto

¹ Escolhemos o período relativo a 1985 a 2010 para a nossa análise visto que no ano de 1985 teve início o primeiro governo pós-ditadura militar e a elaboração do I Plano Nacional da Reforma Agrária.

nos países do norte, quanto no sul². Esse processo se intensifica na década de 1990 com a expansão das monoculturas ligadas ao agronegócio de exportação e o crescente avanço do capitalismo financeiro e das empresas transnacionais na agricultura e no sistema alimentar do país. Esse processo envolve desde a privatização das sementes e a venda de agrotóxicos até a compra dos produtos, bem como seu processamento, transporte, distribuição e venda ao consumidor. Cada vez mais os produtos agrícolas e seu comércio estão centralizados em um número reduzido de empresas. Uma das consequências disso é que os alimentos deixam de ser um direito e tornam-se cada vez mais mercadorias.

Os dois governos Lula da Silva se inserem nesse contexto e deixam por herança uma média de 853 conflitos por terra entre 2003 a 2009, número superior à média anual desde 1985, o que por si só é suficiente para afirmar a atualidade tanto da questão agrária, quanto da reforma agrária no país. Os conflitos estão associados à expansão desenfreada dos produtos agrícolas para exportação, a mineração e a exploração madeireira. Isso se deve, porque os governos Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, continua apoiando um modelo agrário/agrícola baseado nas injustas tradições históricas de nossa formação territorial como a extrema concentração fundiária e, assim reproduz o cenário de violência, devastação e conflitos no campo brasileiro.

A política de reforma agrária, que faria frente ao processo crescente de ampliação dos conflitos e desigualdades, foi protelada, mais uma vez, só que agora pelos governos do partido dos trabalhadores que haviam se proposto a executá-la.

A reforma agrária constitui-se como um conjunto de ações governamentais realizadas no âmbito dos países capitalistas visando modificar a estrutura fundiária de uma região ou de um país. Sua execução se dá através de mudanças na distribuição da propriedade e ou posse da terra e da renda com vista a assegurar melhorias nos ganhos sociais, políticos, culturais, técnicos, econômicos (crescimento da produção agrícola) e de reordenação do território.

² Para Boaventura de Sousa Santos (1995), “uma epistemologia do Sul assenta em três orientações: aprender que existe o Sul; aprender a ir para o Sul; aprender a partir do Sul e com o Sul”. Estou entre os que olham o mundo a partir do sul.

Para Oliveira (2005, p. 385) esses atos de governo derivam de ações coordenadas,

[...] resultantes de um programa mais ou menos elaborado e que geralmente, exprime um conjunto de decisões governamentais ou a doutrina de um texto legal. Do ponto de vista etimológico, a palavra **reforma** deriva do prefixo **re** e da palavra **formare**. A palavra **formare** é a forma de existência de uma coisa ou de um sentido. Por sua vez, o prefixo **re** contém o significado de mudança, de renovação. Logo, a palavra reforma contém o significado de mudança de uma estrutura pré-existente, em um outro sentido determinado. A reforma agrária implica, portanto, na ideia de renovação da estrutura fundiária vigente. Por conseguinte, as leis de reforma agrária constituem-se em instrumentos opostos à estrutura agrária existente, a qual ela objetiva modificar. Nas sociedades capitalistas a reforma agrária tem sido feita com o objetivo de mudar a propriedade privada da terra concentrada nas mãos dos latifundiários, dividindo-a e a distribuindo para os camponeses e demais trabalhadores. (grifos do autor).

Para Oliveira, a reforma agrária deve ser precedida por duas políticas: a política fundiária e a política agrícola

A política fundiária refere-se ao conjunto de princípios que as diferentes sociedades definiram com aceitável e ou justo para o processo de apropriação privada da terra. Na política fundiária, está incluído também, o conjunto de legislações que estipulam os tributos incidentes sobre a propriedade privada da terra; as legislações especiais que regulam seus usos e jurisdições de exercício de poder; e programas de financiamentos para a aquisição da terra. A política agrícola por sua vez, refere-se ao conjunto de ações de governo que visam implantar nos assentamentos de reforma agrária a assistência social, técnica, de fomento e de estímulo à produção, comercialização, beneficiamento e industrialização dos produtos agropecuários. Estão incluídos nestas ações: educação e saúde públicas, assistência técnica, financeira, creditícia e de seguros, programas de garantia de preços mínimos e demais subsídios, eletrificação rural e outras obras de infraestrutura, construção de moradias e demais instalações necessárias, etc. (OLIVEIRA, 2005, p. 385-386).

Entretanto, em que pese ser considerada uma importante política de combate à desigualdade econômica e social, evidencia-se a falta das políticas de Reforma Agrária como ação governamental nos governos entre 1985 a 2010. Esses governos realizaram uma política compensatória, com

a desapropriação de terras e poucos assentamentos, visando apenas mitigar os conflitos sociais no campo brasileiro.

Desde o primeiro governo pós-redemocratização do país presidido por José Ribamar Ferreira de Araújo Costa Sarney (1985-1989), passando por Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1993-1994), Fernando Henrique Cardoso, (1995-2002) e os governos de Luís Inácio Lula da Silva, (2003-2006 e 2007-2010), verifica-se o tratamento marginal das políticas de reforma agrária nesses governos. Devido ao nosso interesse de centrar nas políticas de reforma agrária dos governos Lula da Silva, situamos, de maneira sucinta, os dados relativos aos assentamentos no período de 1985 a 2002 e, com maior detalhe, o período que contempla os dois governos Lula da Silva (2003 a 2010).

Com a abertura política dos anos 80, os conflitos sociais ganharam maior visibilidade com a efervescência das lutas organizadas por diferentes segmentos dos trabalhadores. Esta década, no que se refere aos trabalhadores do campo, se abriu trazendo ao primeiro plano a bandeira da reforma agrária inspirada no Estatuto da Terra de 1964, que havia definido as condições para a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, mas foi engavetado pelo regime (MEDEIROS; LEITE, 1999).

Em função da pressão dos movimentos sociais, a reforma agrária será um tema presente na agenda política dos governos nos períodos pós-militares. A gestão do Presidente José Sarney (1985 a 1989) é um marco, visto que se institui o Ministério da Reforma Agrária e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD), o Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (PROCERA), o I Plano Nacional de Reforma agrária (PNRA), bem como a indicação de José Gomes da Silva para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). O relato a seguir, revela parte das tensões dos sujeitos envolvidos com a problemática da reforma agrária.

Para Silva (1987, p. 108),

[...] foi em 10 de outubro de 1985 que o então presidente anunciou o I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), o qual previa o assentamento de 1,4 milhões de famílias, durante quatro anos, regularização fundiária, colonização e tributação da terra, formação dos camponeses, políticas de financiamento e de desenvolvimento tecnológico, cadastro de imóveis rurais, estudos e pesquisas, apoio jurídico, solução dos

conflitos agrários, etc. Porém, as propostas e projetos enfrentaram intensa reação das forças conservadoras, dentre as quais podemos citar a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Sociedade Rural Brasileira (SRB), a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB) e a União Democrática Ruralista (UDR)³. O governo alterou suas metas e, após apresentar 12 versões para o Plano, desfigurou completamente o projeto inicial, que acabou não sendo implementado. O PNRA foi aprovado depois de ser praticamente alterado por inteiro, onde quase nada ficou da proposta original, contando inclusive com a saída de José Gomes da Silva do INCRA: [...] a Reforma tinha uma aceitação muito grande entre a população como um todo. O que realmente aconteceu em termos de produto final foi que o poderio econômico, a competência e a ousadia da direita, auxiliada pela penetração dos grandes órgãos de formação de opinião pública (grande imprensa, principalmente), fizeram reverter essa tendência. Além disso, as hesitações do Governo ajudaram a contrarreforma que avançou pelos flancos e encurralou o MIRAD/INCRA e as frágeis forças que os apoiavam. O resultado foi o debate representado pela decretação de um PNRA que não guardou relação com a 'Proposta'.

O texto acima mostra uma pequena parte das tensões que envolvem a questão (da reforma) agrária no país. Esse é um processo contínuo que implica em conflitos entre os interesses das elites agrárias e as ações dos movimentos sociais pressionando os governos para a realização da reforma agrária. Os dados a seguir dão a dimensão da atuação dos movimentos sociais.

Na tabela 1, verificamos os dados relativos às ocupações de terra e o número de famílias Sem Terra envolvida na luta pela nos diferentes governos entre 1985 a 2010. No final do governo Sarney (1985 a 1989), havia uma tímida presença dos movimentos sociais em ocupações de terras, é possível observar 229 ocupações com 34.333 famílias ocupantes. Essa fraca presença dos movimentos sociais se deve ao fato de que ainda estavam iniciando sua organização. No governo do presidente Fernando Collor, os Sem Terra sofreram forte repressão, principalmente o MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, com a invasão, por parte do governo, das secretarias do movimento e a prisão de lideranças em diversos estados. Esta repressão causou um refluxo nas ações dos Sem Terra, limitando o

³ União Democrática Ruralista - UDR, organização dos proprietários de terra constituída em 1985 para se contrapor as políticas de reforma agrária.

processo de luta. Apesar desse refluxo durante o governo Collor, foram registradas 228 ocupações de terras com a participação de 40.142 famílias. Com o *impeachment* do presidente Fernando Collor, assumiu o vice-presidente Itamar Franco, que marcou o início do diálogo do governo federal com o MST. Com o fim da repressão, ocorreu um aumento do número de ocupações de terras. Nos dois anos de governo do presidente Itamar Franco, 42.458 famílias ocuparam terras em 279 ações. Entre 1995 a 2002, nos governos FHC, os números referentes à luta pela terra totalizaram 592.486 famílias em ocupações de terras em 3.978 ações. Nesse período, os conflitos em torno da luta pela terra foram acirrados, bem como a criminalização dos movimentos sociais. Vale lembrar que foi na gestão FHC que ocorreram os massacres de Corumbiara, em 1995, e de Eldorado dos Carajás, em 1996, que resultou na marcha dos 100 mil trabalhadores rurais à Brasília, em 1997⁴. Essas ações impulsionaram as políticas do governo para a reforma agrária. Nos Governos Lula da Silva (2003 a 2010), os movimentos sociais intensificam suas ações com o intuito de forçar a reforma agrária, e quase se equiparam, em números totais, aos governos FHC. Foram 3.802 ocupações envolvendo 493.149 famílias. Mesmo com a presença surpreendente de famílias demandando a reforma agrária, esses governos se nivelam com a sua não realização⁵.

⁴ O Massacre de Corumbiara foi o resultado de um conflito violento ocorrido em 09 de agosto de 1995 no município de Corumbiara, Rondônia. O conflito começou quando policiais entraram em confronto com camponeses sem-terra que estavam ocupando uma área, resultando na morte de 12 pessoas (entre elas, uma criança de nove anos e dois policiais). O Massacre de Eldorado dos Carajás ocorreu em 17 de abril de 1996 no município de Eldorado dos Carajás, no sul do Pará. No massacre, 19 trabalhadores foram mortos pela Polícia Militar do Estado do Pará. O confronto ocorreu quando 1.500 sem-terra, que estavam acampados na região, decidiram fazer uma marcha em protesto contra a demora da desapropriação de terras, principalmente as da Fazenda Macaxeira. A Polícia Militar foi encarregada de tirá-los do local, porque estariam obstruindo a rodovia PA-150, que liga a capital (Belém) ao sul do estado. Dezenove pessoas morreram na hora, outras duas morreram anos depois, vítimas das sequelas, e outras 67 ficaram feridas.

⁵ Utilizamos, para este trabalho, os dados do DATALUTA referentes aos assentamentos rurais e ocupações de terra. Os dados de ocupações de terra se baseiam na CPT - Comissão Pastoral da Terra. Os dados de assentamentos rurais baseiam-se nos dados do INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e ANOTER - Associação Nacional dos Órgãos Estaduais de Terras. Os dados da categoria "manifestações" são organizados a partir do levantamento da CPT e da REDE DATALUTA. Dados coletados por Herivelto Fernandes Rocha (NERA).

Tabela 1 - Brasil – Luta pela terra – Governos 1985 a 2010.

Governos	Ocupações	Famílias em ocupações
Sarney	229	34.333
Collor/Itamar	507	82.600
FHC	3.978	592.486
Lula	3.802	493.149

Fonte: DATALUTA - Banco de Dados da Luta Pela Terra, 2008/2011. Dados coletados por Herivelto Fernandes Rocha (NERA). Elaborado pela autora.

Verificamos, na tabela 2, os dados totais referentes à implantação dos Assentamentos e o número de famílias assentadas nos diferentes governos entre 1985 a 2010. No final do governo Sarney, a tímida presença dos movimentos sociais e a pressão contrária das elites agrárias resultaram em 800 assentamentos, com 122.598 famílias assentadas. No curto período do governo Collor, foram assentadas 27.921 famílias em 157 assentamentos. Com o *impeachment* do presidente Fernando Collor, assumiu o vice-presidente Itamar Franco, que marcou o início do diálogo do governo federal com os movimentos sociais. Nesse governo, o número de famílias assentadas foi de 34.034 em 304 assentamentos. Os governos Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) deram sequência às desapropriações como instrumento para se conseguir novas terras requeridas para cumprir as metas para o assentamento de famílias de um lado, e de outro propôs uma nova forma de aquisição de terras, denominada reforma agrária de mercado. Nessa perspectiva, em 1997 foi implantado, com apoio financeiro do Banco Mundial, o Programa Cédula da Terra em cinco estados brasileiros (Ceará, Maranhão, Pernambuco, Bahia e Minas Gerais), previsto para três anos de duração. Entre 1995 a 2002, o governo FHC assentou 389.959 famílias em 3.923 Projetos de Assentamentos. Foi o governo que mais assentamentos realizou no país. Entre 2003 a 2010, assume o governo do Partido dos Trabalhadores, sob a presidência de Lula da Silva. Embora a reforma agrária fizesse parte dos programas do PT, o governo realizou uma tímida política de assentamentos, totalizando 280.568 famílias em 2.902 assentamentos, dando continuidade a mesma política compensatória desde 1985, com o objetivo de mitigar os conflitos sociais.

Tabela 2 - Brasil – Implantação de Assentamentos Rurais - Governos 1985 a 2010.

Governos	Assentamentos	Famílias	Área
Sarney	800	122.598	8.248.899
Collor/Itamar	461	61.825	4.485.953
FHC	3.923	389.959	18.002.792
Lula	2.902	280.568	29.465.498

Fonte: DATALUTA - Banco de Dados da Luta Pela Terra, 2008/2011. Dados coletados por Herivelto Fernandes Rocha (NERA). Elaborado pela autora.

Em 2002, a eleição de Lula da Silva para o exercício da função de chefe de governo gerou uma grande expectativa. Isso devido a sua trajetória vinculada à luta sindical contra a ditadura militar e as injustiças sociais. Também havia a expectativa de que o governo petista, por ser um governo com um forte apelo popular, realizasse um amplo e consistente sistema de atenção e proteção no âmbito das necessidades humanas e sociais; que contemplasse as áreas sociais, educacionais e político-culturais; e que promovesse, o incentivo e o protagonismo dos indivíduos e grupos sociais para o encaminhamento de soluções dos problemas brasileiros, dentre eles aqueles que remetem a desigualdade da distribuição da renda e da terra.

Com relação ao tema da agricultura e do desenvolvimento rural, o presidente Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, foi eleito tendo por base um importante programa de reforma agrária, de defesa da agricultura familiar e de luta contra a pobreza no campo⁶. Nomeou como ministros da Agricultura, o Desenvolvimento e do Comércio, três grandes proprietários e também empresários ligados ao agronegócio, os quais adotaram uma política a favor da agricultura patronal e de apoio às exportações agrícolas. A dualidade da política agrícola brasileira foi mantida, institucionalizada e até acentuada nos dois governos Lula da Silva.

A agricultura familiar (4,2 milhões de estabelecimentos e 70% da população ativa agrícola) manteve-se administrada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a agricultura empresarial (550.000 estabelecimentos, ou 12% do total dos estabelecimentos e 70% das terras agrícolas) pelo Ministério da Agricultura, da Pesca e da Alimentação

⁶ Para mais informações desse programa, consulte Fundação Perseu Abramo, (2002).

(MAPA), transformado posteriormente em Ministério da Agricultura e do Abastecimento. Ainda que os créditos para a agricultura familiar tenham aumentado entre 2003 e 2010 e fossem distribuídos segundo diversas modalidades, representaram, ao longo dos governos Lula da Silva, 15% daqueles destinados à agricultura patronal.

Em 2003, o governo confiou a formulação do plano de reforma agrária a Plínio de Arruda Sampaio e equipe. O grupo propôs o II Plano Nacional de Reforma Agrária, aprovado no final de 2003. Entre os seus objetivos, propunha o assentamento de 01 milhão de famílias em quatro anos, priorizando, como demanda imediata, 180 mil famílias acampadas. Previa também: novos assentamentos, cadastro de terras e regularização fundiária, recuperação dos atuais assentamentos, crédito fundiário, igualdade de gênero na reforma agrária, titulação e apoio ao etno-desenvolvimento de áreas remanescentes de quilombos, reassentamento de ocupantes não-índios de áreas indígenas, atingidos por barragens e grande obras de infraestrutura e populações ribeirinhas. Esses programas visavam criar condições para melhorar a vida das famílias já assentadas e regularizar a situação das famílias que estavam na posse de pequenas glebas (CARVALHO FILHO, 2005).

Essa proposta foi desconsiderada pelo governo, que anunciou um plano mais modesto para o quadriênio 2003/6, como pode se observar na Tabela 03, que previa implantar 400 mil novos assentamentos através de desapropriações com finalidade social, compra de terras e, retomada de terras públicas ocupadas ilegalmente (griladas) por latifundiários. Além dessa meta, o plano previa também a regularização fundiária de 500 mil posses para os primeiros quatro anos. O II PNRA, do governo Lula, previa também a venda de terras através do Programa Nacional de Crédito Fundiário para um total de 150 mil famílias. Dessa forma, ao final dos quatro anos, o governo Lula deveria assentar o total de 1 milhão e 50 mil famílias, bem como o reconhecimento, demarcação e titulação de todas as terras das comunidades quilombolas (OLIVEIRA, 2011).

Tabela 3 - Metas do II Plano Nacional de Reforma Agrária – II PNRA.

	2003	2004	2005	2006	TOTAL GOVERNO LULA	TOTAL PPA 2004/2007
Assentamentos Novos (Reforma Agrária)	30.000	115.000	115.000	140.000	400.000	520.000
Regularização Fundiária	0	150.000	150.000	200.000	500.000	650.000
Programa Nacional de Crédito Fundiário	15.000	37.500	37.500	37.500	127.500	150.000
Total Beneficiados (nº de famílias)	45.000	302.500	302.500	377.500	1.027.500	1.320.000
Total das Ocupações (postos criados)	135.000	607.500	607.500	732.500	2.082.500	2.660.000

Fonte: II Plano Nacional de Reforma Agrária – II PNRA.(BRASIL, 2003).

A 1ª meta do II PNRA que estipulava assentar, no período de 2003 a 2006, 400 mil famílias (Tabela 3) via desapropriações ou compra de terras, a retomada de terras públicas ocupadas ilegalmente, e por fim, as terras griladas por latifundiários, não foi cumprida. O governo federal, através do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)⁷, afirmava ter cumprido 95% da meta-1, ou 381.419 famílias assentadas, porém, segundo levantamento do NERA/DATALUTA, podemos constatar na Tabela 04, que o governo assentou 225.508 famílias entre 2003 e 2006, ou seja uma diferença de 155. 911 ou 56% da meta do II PNRA do Governo Lula.

Tabela 4 - Brasil – Implantação de assentamentos rurais – Governos Lula.

Ano	Assentamentos	Famílias	Área
2003	305	23.946	5.561.967
2004	468	35.961	2.939.928
2005	815	99.526	6.731.756
2006	602	66.075	5.697.303
2007	198	14.588	991.853
2008	229	15.901	2.961.661
2009	185	13.890	3.866.477
2010	100	10.681	714.553
TOTAL	2.902	280.568	29.465.498

Fonte: DATALUTA - Banco de Dados da Luta Pela Terra, 2011. Organização: Herivelto Fernandes Rocha (NERA).

⁷ PNRA (BRASIL, 2007).

Essa divergência em relação aos dados se refere à divulgação dos dados gerais da relação de beneficiários (RBs) emitidas pelo INCRA, ou seja, essas RBs se referem a todos os beneficiários de todas as metas do II PNRA. Nesses dados estão incluídos os beneficiários de assentamentos novos, regularização fundiária, ou que foram reassentadas devido da construção de barragens, como se fossem novas famílias. Tanto a regularização fundiária quanto os reassentamentos não são reforma agrária, e sim os assentamentos decorrentes de ações desapropriatórias de grandes propriedades improdutivas, compra de terra e retomada de terras públicas griladas (OLIVEIRA, 2011).

Sem cumprir as metas do II Plano Nacional de Reforma Agrária, o Governo sequer tornou público um balanço das metas alcançadas, seja pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), seja pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), visto que os dados comprovariam a pífia política do Governo Lula para a realização dos assentamentos e da Reforma Agrária.

Após a sua reeleição, o governo Lula (2007 a 2010) não elaborou outro plano de reforma agrária, mas, em contrapartida, foram realizadas duas medidas provisórias – 422 (Lei nº 11.763 - 1º/08/2008) e 458 (Lei nº 11.952 – 25/06/2009). Essas facilitaram que as terras griladas⁸ da Amazônia Legal fossem regularizadas aumentando o limite da área passível de regularização para até 1500 hectares. Assim, ao invés de criar um novo PNRA, criou o Programa Terra Legal, regularizando as terras griladas do agronegócio (OLIVEIRA, 2011).

Segundo Oliveira (2011, p. 11),

O início do ano de 2008 revelou a *substituição da política oficial de reforma agrária* garantida pelo II PNRA pela *regularização fundiária como política oficial do governo do Presidente Luis Inácio da Silva para os três últimos anos de seu segundo mandato*. Consolidava-se assim, a vitória do agronegócio e a adesão definitiva da política agrária e fundiária do MDA/INCRA aos interesses do agrobandidismo dos grileiros de terra públicas do INCRA e da reforma agrária na Amazônia Legal. A assinatura pelo ministro do MDA e pelo presidente da República LULA da Medida Provisória 422 no mês de março de 2008, tornada Lei nº 11.763 de 1º de agosto de 2008 começava a refletir a consolidação da *contra reforma agrária do governo petista no segundo mandato*. (grifos do autor).

⁸ Grilagem de terras é o nome dado à apropriação de terras públicas feita de modo indevido e por meio de falsificação de documentos de titularidade da terra.

O Programa Terra Legal objetivou promover a regularização fundiária de ocupações em terras públicas federais situadas na Amazônia Legal. O governo federal, em 2009, promulgou a Lei 11.952/2009 com o objetivo de acelerar a regularização de ocupações informais em terras públicas federais na Amazônia Legal. Logo após, lançou o Programa Terra Legal para implementar essa lei e beneficiar até 300 mil posseiros. O objetivo inicial do programa era emitir títulos de terra em até 60 dias por meio de cinco fases principais: cadastramento de posses, georreferenciamento, vistoria, titulação e monitoramento pós-titulação.

Dessa forma, o Governo Lula não realizou qualquer alteração na estrutura fundiária do país, ao contrário, aderiu ao agronegócio. Passados 08 anos dos governos do Partido dos Trabalhadores, não houve avanço no sentido de mexer na estrutura de poder dos latifundiários, com suas monoculturas históricas de exportação.

O avanço do cultivo da cana-de-açúcar em Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e sua ampliação em São Paulo, sobretudo na ocupação das áreas de pastagens e florestas, resultou em enormes áreas com problemas ambientais. Isso devido à pressão da plantação de cana-de-açúcar em áreas anteriormente destinadas às pastagens de gado, que, por sua vez, deslocou a produção da soja para áreas de cerrado e floresta, seja no Maranhão, no Mato Grosso, no Pará, no Piauí, no Tocantins, oeste baiano, e as pastagens para a floresta amazônica.

Segundo Medeiros e Leite (2010, p. 3),

A dinâmica da expansão da agropecuária brasileira, cerne do agronegócio, se faz num movimento complexo que tem, de um lado, as terras em produção com, ao que tudo indica, altos índices de produtividade. De outro, terras que estão sendo adquiridas, quer de produtores em crise que vendem sua propriedade para comprar terras mais baratas adiante, quer terras de pecuária, já desflorestadas, 'limpas' e prontas para a reconversão produtiva. Trata-se de um movimento constante, que envolve tanto o recorrente fracasso de alguns, quanto a prosperidade de outros. Esse movimento tem como um elemento de sua dinâmica a busca de novas áreas para serem incorporadas, mas que não necessariamente são colocadas de imediato em produção. Daí deriva a pressão sobre áreas de florestas, a luta por um afrouxamento nas regras de desmatamento, a crítica à delimitação de reservas indígenas e a oposição à atualização dos índices de produtividade.

Enquanto todos os produtos destinados à produção de combustíveis (cana e soja) ou à alimentação animal e só indiretamente às pessoas (soja e milho) aumentaram área ocupada e produção, todos os produtos destinados à cesta básica viram sua área diminuir no período. A substituição de plantios de arroz, feijão e milho, por plantios de cana se deu em várias regiões, tais como no oeste paulista, no Triângulo Mineiro, e no sul de Goiás. Isto, de um lado, provoca a pura e simples redução da oferta destes alimentos, mas de outro provoca também o deslocamento destas culturas para terras de pior qualidade e mais distantes dos principais mercados consumidores.

Além disso, a corrida por terras no Brasil, motivada pelo interesse dos agro combustíveis (nos anos 2001 e 2008) e pelo avanço da agricultura para alimento do gado, produziu um aumento do preço das terras, o que também resultou na alteração do preço dos alimentos.

Segundo Oliveira (2006), as políticas de reforma agrária nos governos Lula estão vinculadas a dois princípios fundamentais.

Não fazê-la nas áreas de domínio do agronegócio e fazê-la apenas nas áreas onde ela possa “ajudar” o agronegócio. Ou seja, a reforma agrária está definitivamente acoplada à expansão do agronegócio no Brasil. É como se estivesse diante de uma velha desculpa: o governo Lula finge que faz a reforma agrária e divulga números maquiados na expectativa de que a sociedade possa também fingir acreditar. (OLIVEIRA, 2006, p. 6).

Mesmo o número tímido de famílias assentadas, verificado ao longo do texto, só se efetivou graças à mobilização dos movimentos sociais que, desde o início do governo Lula, intensificaram suas ações com o intuito de forçar a reforma agrária. Observamos na Tabela 05 que os anos de 2003 e 2004 são aqueles com o maior número de ocupações e famílias envolvidas. Em 2004, ocorreram 662 ocupações de terra por todo o país, com 111.447 famílias envolvidas. As ocupações, utilizadas como forma de pressão dos Sem Terra, vão diminuindo paulatinamente a partir de 2005, até chegar em 2010 com 16.556 famílias envolvidas em 181 ocupações.

Tabela 5 - Brasil – Luta pela terra – Governo Lula.

Ano	Ocupações	Famílias
2003	540	90.008
2004	662	111.447
2005	561	71.884
2006	545	57.868
2007	533	69.484
2008	389	38.827
2009	391	37.075
2010	181	16.556
TOTAL	3.802	493.149

Fonte: DATALUTA - Banco de Dados da Luta Pela Terra, 2011. Organização: Herivelto Fernandes Rocha (NERA).

Vale destacar dois momentos importantes de mobilização do campesinato a fim de pressionar o governo para o cumprimento do II PNRA. O primeiro foi a Conferência Nacional da Terra e da Água, realizada de 22 a 25 de novembro de 2004, em Brasília, na qual os trabalhadores rurais, Sem Terra, agricultores familiares e camponeses, quilombolas, povos indígenas, ribeirinhos, pescadores artesanais e quebradeiras de coco babaçu reuniram-se para debater o tema da reforma agrária, democracia e desenvolvimento social. O segundo foi a grande marcha realizada pelo MST, denominada “Marcha Nacional pela Reforma Agrária”. No dia 1º de maio de 2005, quando 12 mil Sem Terra reuniram-se na cidade de Goiânia e partiram para percorrer, por 17 dias, cerca de 210 quilômetros até Brasília. Ao chegar à capital federal, um ato político foi realizado em frente ao Palácio do Planalto, enquanto uma comitiva entregava ao presidente da República uma carta com as reivindicações dos trabalhadores.

O resultado mais contundente da não realização da reforma agrária do governo Lula pode se observar através dos dados sobre os conflitos no campo brasileiro. São eles que expressam as contradições sociais vivenciadas pelos trabalhadores do campo. Em 2010, foram registrados no Brasil 853 conflitos por terra, número que é superior à média anual dos períodos da história recente com registro, de 1985 a 2002. Só é menor do que a média anual do período 2003-2009, que foi 929 (Figura 1). No ano de 2010, é mantido o patamar elevado de

conflitos por terra na história recente do país, o que por si só já seria suficiente para afirmar a importância da reforma agrária. Por outro lado, evidencia o legado que os governos do Partido dos Trabalhadores deixa de herança após 08 anos de governos no país. (PORTO GONÇALVES; ALENTEJANO, 2010).

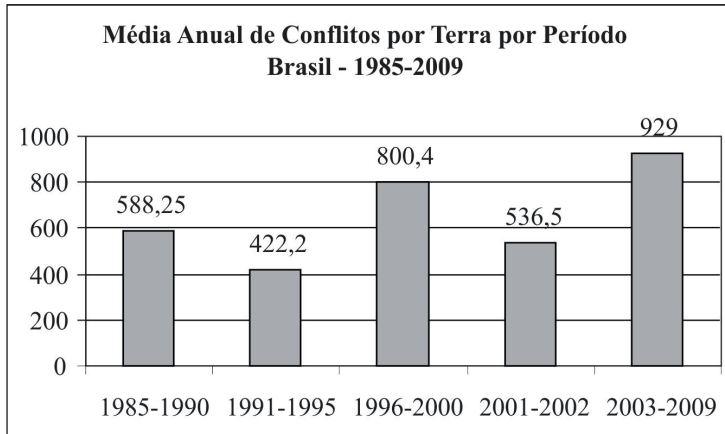


Figura 1. Gráfico de Média Anual de Conflitos por Terra por Período – Brasil – 1985-2009.

Fonte: CPT. Elaboração LEMTO-UFF/GeoAgrária-UERJ. (apud PORTO GONÇALVES; ALENTEJANO, 2010).

Os dados referentes aos conflitos sociais no campo brasileiro, de acordo com os dados compilados pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), e apresentados em 2010, mostram o aumento do número de assassinatos, que saltou de 26, em 2009, para 34 em 2010. Teve um aumento expressivo os conflitos pela água, 93,3% a mais que o ano de 2009. Estes conflitos atingem famílias e comunidades que têm terra, casas e benfeitorias alagadas pelas barragens das hidrelétricas ou que são impedidas de ter o livre acesso às fontes, ou que tem sua água contaminada pelos agrotóxicos das grandes monoculturas ou pelos resíduos da mineração. Ao lado dos conflitos pela água, avolumam-se os conflitos envolvendo a mineração, ao todo 58. São povoados, assentamentos, comunidades, povos tradicionais e povos originários que são atropelados para garantir os lucros das empresas mineradoras (COMISSÃO PASTORAL DA TERRA, 2010).

Na Figura2, verifica-se que entre os mais afetados por conflitos em 2010, estão os quilombolas com 79 conflitos, sem-terra 185, possi-

ros 235. Graças às políticas adotadas pelos Governos Lula da Silva, está havendo um acirramento dos conflitos no campo, visto que o apoio ao agronegócio leva esses setores a se deslocar para as áreas das populações tradicionais.

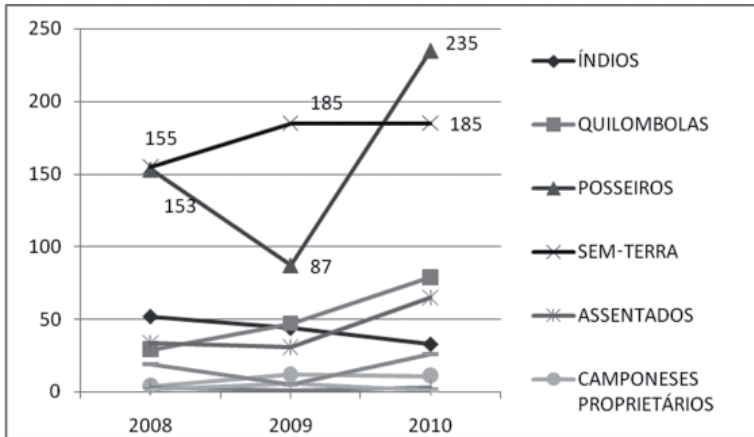


Figura 2. Brasil - Gráfico de conflitos de terra em números ocorridos no período 2008-2010.

Fonte: Comissão Pastoral da Terra (2010).

Esses dados expressam as contradições do campo brasileiro e demonstram que as ações dos governos para o meio rural tem privilegiado o agronegócio em detrimento dos trabalhadores e camponeses. A abertura do mercado chinês explica o avanço sobre terras para criação do “boi verde”, para as monoculturas de soja e de cana-de-açúcar e álcool (etanol), para os complexos milho/frango/porco, ferro-gusa/carvão vegetal e celulósico, com seus latifúndios monocultores. Tudo isso associado muitas vezes ao tripé financiamento público/desmatamento/trabalho escravo (PORTO GONÇALVES; ALENTEJANO, 2010).

O II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA): Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural, ao ser abandonado pelo governo Lula, não contemplou a amplitude e profundidade dos anseios das organizações camponesas que lutam por uma vida digna no campo. O mesmo pode se dizer dos mais de 100 milhões de hectares de áreas dos povos indígenas e das áreas reivindicadas por mais de 3.500 comunidades quilombolas, e dos mais de 35 milhões de hectares conquistados a retalho na luta pela terra

sob a forma de assentamentos, e que acabam se destinando a uma política de contrarreforma agrária, na medida em que a sua precariedade permite que seja fonte de mão-de-obra barata a serviço do capital.

Em suma, as políticas vinculadas a Reforma Agrária (PNRA) nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, se igualam às políticas de reforma agrária desde 1985. Estas se transformaram em medida de atenuação de conflitos sociais, se distanciando cada vez mais de qualquer projeto de construção da democracia econômica, social, ambiental e cultural no Brasil. Nos governos do Partido dos Trabalhadores, a opção foi por uma reforma agrária conservadora ou convencional de um lado, e de outro, o apoio ao latifúndio e aos amplos setores do empresariado rural, ligados à pecuária e a produção de grãos para a exportação (agronegócio). Esse apoio ao agronegócio manteve a reforma agrária como uma questão isolada e setorial, impedindo a desconcentração fundiária e a democratização da terra no campo brasileiro.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, C. R. Tempos e espaços nos mundos rurais do Brasil. *Ruris*, v. 1, n. 1, p. 37-64, 2007.

BRASIL. Instituto de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. *Sistema Nacional de Cadastro Rural*, 2003. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

_____. Instituto de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. Cadastro Rural - Estatísticas Cadastrais, 2006. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br>>. Acesso em: 25 jul. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. II Plano Nacional de Reforma Agrária: paz, produção e qualidade de vida no meio rural. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>>. Acesso em: 13 maio 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Banco da Terra. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.bancodatterra.gov.br/bt1.htm#bt1>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

CARVALHO FILHO, J. J. Política agrária e violência no campo. In: SIDOW, E.; MENDONÇA, M. L. *Direitos humanos no Brasil 2005*: relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos. São Paulo: Global Exchange, 2005. Disponível em: <<http://www.social.org.br/relatorio2005/relatorio003.htm>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. *Conflitos no campo Brasil* 2010. Goiânia, 2010.

_____. *Conflitos no campo Brasil* 2005. Goiânia, 2005

DATALUTA. *Ocupações de terra no estado de São Paulo: 1990-2004*. Presidente Prudente: NERA, 2005. Mimeografado..

FERNANDES, B. M. *A Formação do MST no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. O MST e as Reforma Agrárias no Brasil. *Boletim DATALUTA*, 2008. ISSN 2177-4463. Disponível em: <<http://www4.fct.unesp.br/nera>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

_____. III PNRA: a reforma agrária como desenvolvimento territorial. *NERA*, Presidente Prudente, , n. 36, dez. 2010. ISSN 2177-4463. Disponível em <www.fct.unesp.br/nera>. Acesso: 17 ago. 2012.

_____. *DATALUTA*: Banco de Dados da Luta Pela Terra. Presidente Prudente: FCT/NERA, 2006.

_____. et al. (Coord.). *DATALUTA*: Banco de Dados da Luta Pela Terra. Presidente Prudente: FCT/NERA, 2007

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. *Quetão agrária* ([2002]). Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/uploads/questaoagraria.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

HARVEY, D. *O novo imperialismo*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

MARTINS, J. de S. *O poder do atraso*: ensaios de sociologia da história lenta. São Paulo: Hucitec, 1994.

MEDEIROS, L. S.; LEITE, S. Introdução. In: _____. (Org.). *A formação dos assentamentos rurais no Brasil*: processos sociais e políticas públicas. Porto Alegre: UFRGS; Rio de Janeiro: CPDA, 1999. p. 13-16

NORDER, L. A. *Políticas de assentamento e localidade*: os desafios da reconstituição do trabalho rural no Brasil. 2004. 323 f. Tese (Doutorado) – Universidade de Wageningen. Holanda. Disponível em: <<http://edepot.wur.nl/121549>>. Acesso em: 06 ago. 2013.

OLIVEIRA, A. U. Não reforma agrária e contra reforma agrária no Brasil do governo Lula. In: EGAL - ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA. 13., 2011. Costa Rica, 2011. Disponível em: <http://www.egal2011.geo.una.ac.cr/index.php?option=com_remository&Itemid=180&func=startdown&id=514>. Acesso em: 10 out. 2013.

_____. Os posseiros voltam a assumir o protagonismo da luta camponesa pela terra no Brasil. In: *Conflitos no campo Brasil*. Goiânia: Comissão Pastoral da Terra., 2010. p. 55-62.

_____. Os agrocombustíveis e a produção de alimento. In: SIMONETTI, M. C. *A (in)sustentabilidade do desenvolvimento: meio ambiente, agronegócio e movimentos sociais*. São Paulo: Cultura Acadêmica; Marília: Oficina Universitária, 2011. p. 159-179.

_____. *A “não reforma agrária” do MDA/INCRA no governo Lula*. Porto Alegre: Mimeo, 2006.

_____. Reforma Agrária. In: MOTA, M. *Dicionário da Terra*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 385-386.

PORTO-GONÇALVES, C. W. ; ALENTEJANO, P. R. R. Contra-Reforma Agrária na Lei e na Marra: a expansão do agronegócio e a reconfiguração da questão agrária no Brasil. In: *Conflitos no campo no Brasil*, Goiânia: Comissão Pastoral da Terra, 2010. p. 107-116.

_____.; _____. A violência do latifúndio moderno-colonial e do agronegócio nos últimos 25 anos. In: *Conflitos no campo no Brasil*, Goiania: Comissão Pastoral da Terra, 2009. 109-117, 2009. Disponível em: <<http://www.cptnacional.org.br/index.php/component/jdownloads/finish/43/131?Itemid=23>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

ROCHA, H. F. Caminhos e descaminhos da Reforma Agrária no Governo Lula. XVII In: ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS, 17. 2012, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <https://www.google.com/search?q=ROCHA%2C+Herivelto+F.+Caminhos+e+descaminhos+da+Reforma+Agr%C3%A1ria+no+Governo+Lula.+ENG2012&coq=ROCHA%2C+Herivelto+F.+Caminhos+e+descaminhos+da+Reforma+Agr%C3%A1ria+no+Governo+Lula.+ENG2012&aqs=chrome..69i57.2475j0j8&sourceid=chrome&espv=210&es_sm=93&ie=UTF-8>. Acesso em: 15 jun. 2013.

_____. *Análise e mapeamento dos tipos de assentamentos no Brasil: compreender a diversidade e a atualidade da reforma agrária brasileira: estudos dos assentamentos da região centro sul*. 2008. 72f. (Relatório Iniciação Científica em Geografia) – Núcleo de Estudos de Reforma Agrária, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2008.

SANTOS, B. S. *Toward a new common sense: law, science and politics in the paradigmatic transition*. New York: Routledge, 1995.

SANTOS, M. Espaços da racionalidade. In: _____. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Edusp, 2002. p. 196-211.

SILVA, J. G. *Caindo por terra*: crises da reforma agrária na Nova República. São Paulo: Busca Vida, 1987.

SIMONETTI, M. C. L. *Entre o local e o global*: o movimento dos Sem Terra e a Via Campesina. Simpósio Reforma Agrária e Desenvolvimento: desafios e rumos da política de assentamentos rurais. UNIARA. Disponível em: <http://www.uniara.com.br/nupedor/nupedor_2006/trabalhos/sessao4/01_Mirian.doc>. Acesso em: 23/04/2013.

_____. (Org.). *Assentamentos rurais e cidadania*: a construção de novos espaços de vida. São Paulo: Cultura Acadêmica; Marília: Oficina Universitária, 2011.

STÉDILE, J. P. MST e o governo Lula: parceria sem perder a autonomia. In: *Jornal dos Economistas*, Rio de Janeiro, nº 164, mar. 2003.

MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS E O DIREITO À CIDADE

Arlete Moysés Rodrigues

A ênfase do texto centra-se no processo pelo qual os movimentos populares urbanos buscam obter o Direito à Cidade em suas várias dimensões, tendo como premissa que a cidade é produzida coletivamente e que deveria ser apropriada por todos e não por uma minoria. Henry Lefebvre (1969), conceitua o Direito à Cidade considerando-o um resgate do homem como o protagonista da cidade que construiu. Um direito à vida urbana com todas as qualidades de um padrão de vida “moderno” em que o valor de uso se sobreponha ao valor de troca. O Direito à Cidade para os movimentos populares tem como meta a cidade como valor de uso, um direito de se apropriar coletivamente das riquezas produzidas por todos.

Com base nos conceitos de Henry Lefebvre, David Harvey considera importante, no atual momento histórico, que se transformem também as formas de produzir a cidade, revertendo-se o processo de apropriação privada, a segregação sócio espacial e a privatização dos espaços públicos (HARVEY, 2013). São esses os princípios que movem os movimentos populares urbanos na luta pelo Direito à Cidade, tendo como objetivo imediato o direito à moradia digna tal como expresso na Agenda Habitat II (1996) e no artigo 6º da Constituição Brasileira. Buscam fazer valer a função social da cidade e da propriedade urbana, conforme garantem os

artigos 182 e 183 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), regulamentados pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Fundamenta-se na Agenda Habitat I (1976) que considera a terra urbana um bem fundamental que não pode ficar sujeito à propriedade privada e ao mercado. Atribuiu, embora não explicitamente, uma função social para um bem indispensável à vida dos cidadãos, ainda que de acordo com as normas da propriedade capitalista, mas intermediada pela ação dos Estados (RODRIGUES, 2011).

O direito à moradia digna é uma luta necessária no processo de conquista do Direito à Cidade, pois em algum lugar é preciso morar (RODRIGUES, 1988b). A moradia digna representa mais do que a unidade habitacional, implica um lugar na cidade que contenha infraestrutura adequada, meios e equipamentos de consumo coletivo, saneamento básico e transportes coletivos adequados e mobilidade urbana.

A moradia é uma das mercadorias do modo de produção capitalista, garanti-la com o predomínio de valor de uso é caminhar no sentido de obter o Direito à Cidade. Como toda mercadoria, a moradia tem valor de uso e de troca, porém a luta pela moradia, mesmo que própria, tem como predomínio o valor de uso e não o de troca. Este evidentemente pode ocorrer, não sendo, no entanto o objetivo da conquista da moradia digna (RODRIGUES, 1988a). No processo da vida cotidiana ao ocuparem, construírem e lutarem pela obtenção do Direito à Moradia se concretiza um processo de luta pelo Direito à Cidade.

Os trabalhadores produzem a cidade, mas quando edificações, infraestruturas, equipamentos e meios de consumo coletivos estão prontos, imagina-se que eles deveriam desaparecer. Como não desaparecem, são empurrados para as periferias distantes, carentes de infraestrutura, de equipamentos e meios de consumo, de transportes coletivos adequados, ou seja, são impedidos de se apropriar da cidade que ajudaram a produzir.

Ao se alojarem nas periferias distantes e precárias e a transformarem, isto é, produzirem um lugar menos precário, por meio de ações diretas - autoconstrução de unidades- e indiretas, porém concretas - reivindicar equipamentos e infraestrutura-, se reconhecem como produtores e consumidores da cidade e se constituem como sujeitos coletivos.

Participam de movimentos reivindicativos para obter alguns direitos, ou pelo menos o direito a ter direitos (DAGNINO, 1994). Nesse processo, ao obterem pequenas vitórias, entendem que devem participar de movimentos que coloquem em pauta a cidade para todos e, assim, vários deles passam a fazer parte de movimentos mais amplos que colocam em pauta a luta pelo Direito à Cidade.

As classes trabalhadoras, ao transformarem as regiões longínquas em periferias densamente habitadas e socialmente organizadas, criam, ao mesmo tempo, a noção de pertencimento e de serem parte integrante da vida das e nas cidades. A noção de pertencimento integra-se no ideário da cidadania, uma cidadania “que *igualas as diferenças sociais* no que se refere à filiação nacional.” (HOLSTON, 2013, p. 28, grifo nosso). A cidadania, que iguala as diferenças, tem sido objeto de embates quando se procura obter direitos iguais, mesmo que formais, para todos. Um processo que possibilita que os diferentes, os desiguais, ao se constituírem como sujeitos coletivos, se organizem para colocar, na agenda política, novos direitos. Após a conquista formal, contudo, é necessário que continuem organizados para que os direitos constitucionais já conquistados sejam cumpridos. As remoções forçadas, que continuam a ocorrer em todo o país, demonstram que não basta ter leis é necessário que estejam na pauta política. A luta pelo direito à moradia implica a construção de novas unidades, a permanência em áreas ocupadas, a reforma de edifícios de áreas centrais infraestruturadas. Procuram, desse modo, fazer valer a função social da cidade e da propriedade urbana em áreas vazias, em edifícios subutilizados e em áreas ocupadas para fins de moradia. Ao permanecerem organizados apontam para o não cumprimento de um dos preceitos constitucionais, o da função social da propriedade urbana.

A sociedade atual, uma sociedade urbana, tal como anunciou Lefebvre (2004), concentra os poderes econômico e político que se espriam pelo rural. Caracteriza-se, a cidade, como o centro, por excelência, da acumulação ampliada do capital capitaneada pelo capital financeiro. Constitui-se no lugar primordial para a aplicação dos excedentes de capital, onde, na atualidade, se expressam as crises econômicas (HARVEY, 2011).

A importância do urbano para tentar minimizar crises econômicas remonta ao Século XVIII, como se averigua com a remodelação de

Paris, realizada pelo Barão de Hausmann (LEFEBVRE, 1969; HARVEY, 2012), porém é a partir da segunda metade do Século XX que a intervenção do capital e do Estado nas cidades adquire nova dimensão.

O processo pelo qual a urbanização passa a ser praticamente, mas não exclusivamente, o lugar de maior interesse para a aplicação de excedentes de capital é observado, no Brasil, com a política levada a efeito por Juscelino Kubitschek (1955-1960), cujo objetivo principal é promover o desenvolvimento econômico pelo caminho do desenvolvimento industrial. Para tanto promove a indústria automobilística, investe na construção de Brasília e em rodovias, como a Belém-Brasília, fomentando tanto a indústria pesada de construção civil, como a de edificações. Implementa uma política rodoviarista, em detrimento da circulação ferroviária. Condiciona o predomínio dos transportes rodoviários e do individual.

O processo de urbanização, como um “motor” do desenvolvimento ganha destaque no período da ditadura (1964-1985), quando o urbano recebe recursos advindos das alterações das relações de trabalho. A criação do Banco Nacional de Habitação –BNH- (BRASIL, 1964, Lei nº 4.380), que objetivava produzir habitação para as classes trabalhadoras de baixos salários, conta com recursos do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço - FGTS (BRASIL, 1966, Lei nº 5.107). O BNH investe na produção de grandes conjuntos habitacionais, em geral nas periferias distantes e sem infraestrutura, porém os maiores investimentos são canalizados para promover a urbanização. A criação do FGTS implica alteração das relações de trabalho, propiciando a socialização capitalista da exploração da força de trabalho, com vistas à modernização do urbano. A política nacional de habitação se apresenta como carro chefe da produção urbana, financiada pelos recursos advindos das transformações das relações de trabalho e promove a ideologia da casa própria (RODRIGUES, 2013).

Atualmente, com os mesmos pressupostos, de que a indústria de construção civil minimiza crises econômicas, cria-se o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV (BRASIL, 2009, Lei 11.977). Reedita-se a ideia de que a indústria de construção é o carro chefe para evitar crises econômicas, com recursos provenientes da esfera pública. É o Estado que, desse modo, viabiliza a produção e reprodução do urbano com predomínio do valor de troca.

Na esteira do PMCMV, os movimentos populares urbanos conseguem, num processo de embates, que uma pequena parcela dos recursos do PMCMV seja destinada para a produção de unidades com predomínio de valor de uso. Trata-se do PMCMV destinado a entidades populares e cooperativas, que conta com recursos ínfimos, quando comparados ao volume à disposição do setor empresarial. As reivindicações dos movimentos populares urbanos visando obter recursos para o “PMCMV-Entidades” representam a disputa que esses movimentos precisam travar em relação aos poucos recursos das políticas públicas colocados à sua disposição. Se a política de distribuição de recursos fosse universalizada e suficiente para atender às necessidades da maioria, não sealaria, de forma pejorativa e mitológica, da política do jeitinho brasileiro, da política do favor quando se refere às migalhas que são destinadas à produção da cidade com predomínio do valor de uso. Entretanto, por menor que sejam os recursos, o “PMCMV-Entidades” é uma conquista importante para se avançar no Direito à Cidade na medida em que se contrapõe à forma dominante de produzir e reproduzir a cidade.

Quando se analisa, no processo histórico mais geral, averigua-se que o planejamento relacionado ao desenvolvimento é tido como uma necessidade, enquanto as chamadas políticas públicas, onde se insere o PMCMV-Entidades, é secundarizado, ou seja, não é considerado como primordial (PEREIRA, 1978).¹ Assim, a obtenção desses recursos, ainda que minguados aponta a possibilidade de uma produção qualitativamente diferente do espaço urbano, para uma possibilidade de avançar no Direito à Cidade.

A aceleração do processo de urbanização – renovações urbanas nas áreas centrais, megaprojetos de infraestrutura, equipamentos esportivos para mega eventos, grandes obras para abertura de rodovias, avenidas –, é promovida tanto pelo Estado nos âmbitos municipal, estadual e federal, como pela atuação da incorporação imobiliária demonstrada pelo volume de novas edificações na grande maioria das cidades brasileiras independente de sua dimensão. Grandes conjuntos de edifícios, condomínios horizontais e loteamentos murados (RODRIGUES, 2013) se expandem

¹ O autor analisa vários planos e aponta a diversidade de intervenção do Estado no planejamento quando se trata de políticas econômicas comparada às políticas sociais.

em áreas infraestruturadas e em outras mais distantes, constituindo o que se chama de periferia nobre, em oposição à pobre. Em áreas centrais, promove-se a renovação urbana que implica *gentrification* e jogar para longe os que moram ou ocupam as áreas centrais ditas deterioradas. A aceleração da produção demonstra a “necessidade” de aplicação dos excedentes de capitais e de sua acumulação ampliada. O objetivo é obter mais rendas, lucros e juros. É a produção da cidade com predomínio de valor de troca.

A segregação sócio espacial ganha novos contornos com a produção de condomínios verticais, horizontais e loteamentos murados. Redefine-se a ideia de sociabilidade urbana. Os condomínios de edifícios e de unidades horizontais são cercados por muros para impedir a entranha de ‘estranhos’. Desse modo usufruem da cidade, ao mesmo tempo, que lhes voltam as costas. A sociabilidade é remetida aos iguais que estão intramuros, enquanto que os desiguais estariam fora dos muros.

Parte considerável dos loteamentos murados é ilegal do ponto de vista da legislação urbana brasileira. Em alguns municípios, contudo, além de tolerados são aprovados, contrariando a legislação federal de parcelamento do uso do solo e a Constituição Federal. Um dos argumentos mais difundidos pelos incorporadores imobiliários é de que os muros protegem os moradores da violência urbana, que estaria extramuros. Os incorporadores imobiliários para garantir maiores lucros, rendas e juros se colocam como arautos da proteção, tendo na realidade, o objetivo de incorporar, no preço da mercadoria (imóvel), a mercadoria segurança (RODRIGUES, 2013).

Além da tolerância para os que ilegalmente se apropriam dos espaços públicos, como ocorre com os loteamentos murados, tenta-se “legalizar” o ilegal como proposto no Projeto de Lei nº 3.057/2000, PL autodenominado Lei de Responsabilidade Territorial. No PL constam itens como “regularização fundiária de interesse específico”; trata-se de interesse específico para o setor imobiliário, aplicável aos compradores de unidades, enquanto que a “regularização fundiária de interesse social”, que trata da regularização fundiária de áreas ocupadas para fins de moradia, tem sido questionada na justiça. Fica evidente a perpetuação da cidadania desigual a que nos referimos anteriormente. O PL propõe a criação de loteamentos com controle de acesso, como se o espaço público tivesse que ser privilégio de alguns, os que controlariam o direito de ir e vir. Estabelece, assim, um

tipo de privatização do espaço público que reinventa e segregação sócio espacial.

Os novos edifícios, os condomínios horizontais e os loteamentos fechados têm, em geral, mais de uma garagem e se os veículos saírem e entrarem nos horários de pico implica o aumento dos congestionamentos. Espera-se que o poder público municipal resolva os problemas de congestionamentos com ampliação de ruas e avenidas o que significa continuar a dar prioridade aos transportes individuais em detrimento do coletivo, aumentando a precariedade da circulação de pessoas e mercadorias e a mobilidade urbana. Cientes desses problemas, os movimentos populares organizados têm colocado em pauta, no Conselho das Cidades, a mobilidade como um dos elementos chaves para a conquista do Direito à Cidade. Foi, também o estopim das manifestações que ocorreram em junho e julho de 2013 em várias cidades brasileiras. Na maior parte delas, obtiveram vitória com o não aumento do preço dos transportes e até mesmo a diminuição de preços das passagens, quando o aumento já havia ocorrido.

A cidade, como predomínio do valor de troca, mercadoria, é objeto de grandes intervenções para competir no mercado internacional particularmente para sediar grandes eventos. No Brasil, as transformações urbanas para sediar a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016 têm provocado remoção da população que ocupa áreas de interesse para o setor imobiliário. Contra as remoções e a renovação urbana que ocorrem na sede e nas subsedes da Copa e nas Olimpíadas no Rio de Janeiro, criou-se o Comitê Popular da Copa que tem promovido manifestações. Em alguns casos, sobretudo após as mobilizações de junho e julho de 2013, o Comitê tem conseguido vitórias, como a desistência de privatização do Maracanã e o fim do despejo da Comunidade do Autódromo (MARICATO, 2013). São lutas que apontam que o Direito à Cidade ganha novas perspectivas quando a população ocupa, em grandes dimensões, os espaços públicos com suas manifestações.

No processo de produção e reprodução do espaço urbano a maior parte dos cidadãos tem dificuldades concretas de morar e de se deslocar na cidade produzida com o predomínio do valor de troca. Quando os trabalhadores de baixos salários ocupam uma área para morar, são criminalizados e, por meio de um processo sumário, como o de reintegração de posse,

retiram-se os ocupantes mesmo que a área ou prédio ocupado não esteja cumprindo sua função social, prevista na Constituição e no Estatuto da Cidade. Assim, cada vez mais, se impõe a necessidade de lutar pelo Direito à Cidade, para ter direito a usufruir da cidade como produto coletivo a fim de que a cidade tenha, como predomínio, o valor de uso.

Como assinalam alguns autores,² há na constituição da cidadania brasileira, a perpetuação de diferenças que consolidam as desigualdades. “[...] uma cidadania includentemente desigualitária” (HOLSTAN, 2013, p. 58), ou seja, uma política de diferenças legalizadas. Lutar contra elas significa colocar em destaque tanto os direitos individuais – à moradia, à educação –, como os coletivos – o Direito à Cidade.

Entender que se trata de um processo histórico, em que o ideário da cidadania perpetua as diferenças, é fundamental para compreender as lutas dos movimentos populares urbanos. Estes colocam em pauta o direito à moradia digna, a função social da cidade e da propriedade urbana, o direito à mobilidade urbana e transportes coletivos de qualidade que visam à universalização de direitos ausentes na prática política.

São lutas que se inserem no bojo do sistema capitalista e não fora dele, o que faz com que alguns autores tenham postulado tratar-se de reivindicações reformistas. São lutas concretas de um mundo real contra a perpetuação de desigualdades e a favor da constituição de direitos para todos.

Desde o final da década de 60 do século XX a luta pela moradia tem, como pressuposto, ser uma luta pela casa própria. Considerando que o investimento nas cidades é realizado, em grande parte, com recursos provenientes do FGTS, proveniente do mundo do trabalho, é, no mínimo, razoável que a luta seja para a concretização do direito de uma casa própria financiada com recursos proveniente do mundo do trabalho. E mesmo que assim não fosse a propriedade de uma mercadoria, de um bem pessoal, como é a casa própria, tem valor de uso e deve ser entendida como uma forma de fazer valer o direito à moradia como direito humano.

A legalização do ilegal frequente e comum para os setores dominantes é incorporada na luta pela regularização fundiária de áreas ocupadas

² Ver entre outros: Faoro (2001), Holston (2013) e Souza (2000), que, com diferentes linhas de análise, apontam a formulação e a constituição da desigualdade.

pelos setores populares. Quando se trata de regularização para as elites, a tendência geral é considerar como uma necessidade para a modernização urbana. Quando se trata de legalização de áreas ocupadas para moradia, por exemplo, considera-se como um favor, como se os trabalhadores não produzissem a cidade. Quando se luta pela regularização fundiária de interesse social, está-se colocando em pauta a constituição de um direito para uma cidadania, mesmo que formal, a ser construída sem que a desigualdade legal seja a norma.

Os autores, que afirmam se tratar de uma continuidade das formas pelas quais o ilegal é tolerado, não compreendem que os conteúdos são diferentes, embora, na aparência, tenham a mesma forma de tentar tornar legal o ilegal. A legalização por interesse social, para que o Estado cumpra suas funções constitucionais, é essencialmente diversa da legalização por interesse específico que exclui a maioria e descumpre as normas constitucionais.

Desse modo, a legalização do ilegal, e a disputa pelos poucos recursos para obter moradia digna, própria ou não, para implantação das políticas mais gerais não desqualificam as lutas dos movimentos populares, pelo contrário, apontam para a permanência das políticas que perpetuam a desigualdade. É preciso estar atento para que seja possível construir o Direito à Cidade.

Não se pode fugir da realidade, recriando o mito de que os movimentos populares urbanos não deveriam participar de instâncias formais – como os Conselhos –, não deveriam lutar pelo direito à moradia, tendo como premissa a casa própria, não deveriam propor leis e normas. É fundamental a análise da participação dos movimentos populares, cujo princípio é a universalização de políticas públicas. Assim, devem participar de instâncias que foram criadas exatamente no sentido de participação social na esfera política, mesmo porque os movimentos populares não apenas participam de instâncias institucionais, mas continuam com ocupações de terras e edifícios e com manifestações nos espaços públicos.

É importante ressaltar que os problemas da vida cotidiana dão origem a várias manifestações não inseridas nos movimentos que lutam pela reforma urbana. As manifestações de junho e julho de 2013 colocam

em destaque a vida nas cidades, mostrando que nem tudo é cabível nas formas institucionais e, apesar de reivindicações fragmentadas, expressam princípios do Direito à Cidade.

Muito se escreveu e falou sobre as manifestações desse período recente, tentando decifrar o enigma e o significado das mesmas. Há autores que destacam o que chamam de esgotamento do pacto social existente desde 2003, outros tentam descortinar quem são os que saíram às ruas, em especial analisando se integrariam a nova classe trabalhadora ou a classe média. Há os que consideram que houve avanços nas políticas de minimização das desigualdades sociais e que novas questões se impõem para aprofundar essas políticas. Apresentam argumentos concretos importantes para pensar contradições e conflitos tanto sobre o ponto de vista econômico, político, como sobre a importância das novas formas de conexão advindas de avanços dos meios de comunicação³.

O avanço técnico dos meios de comunicação foi fundamental para a comunicação entre os diversos setores que estiveram presentes nas manifestações, ou seja, as atuais formas de conexão mobilizaram amplos setores sociais, para além dos que estão organizados. A conexão instantânea, relacionada ao avanço técnico dos meios de comunicação, foi o que possibilitou a rápida expansão das manifestações que povoam a segunda década do Século XXI, como a chamada Primavera Árabe, *Occupy etc.* (OCCUPY, 2012). Mas não é o fim. São os indivíduos juntos, num dado lugar, que potencializam a práxis política. A técnica utilizada é um meio eficaz e poderoso de chamamento para os agrupamentos e mobilizações. Um meio eficiente e importante, mas não é a causa dos que se mobilizam, nem o fim.

O fim, o objetivo, dos que se mobilizam e juntos ocupam o espaço público são reivindicações políticas. Aparecem como reivindicações pontuais e, em seu conjunto, colocam em destaque os problemas na vida cotidiana nas cidades. Mostram a necessidade premente de que as contradições da produção e reprodução do espaço urbano sejam postas em destaque. Demonstram necessidade de a riqueza produzida coletivamente seja apropriada também coletivamente. Como afirmou Ermínia Maricato (2013): “*é a Cidade, Estúpido!*”.

³ Foge do escopo do texto aprofundar as várias questões colocadas em debate. Ver (CIDADES, 2013).

As manifestações do período assinalado tornaram destaque as contradições e conflitos do espaço urbano intensificados pelo fato de que o urbano é onde, hoje, se viabiliza a aplicação dos excedentes de capitais, mesmo que isto não tenha sido explicitado nas reivindicações. Tornam mais evidente que se trata de crises econômicas e políticas materializadas nas cidades. Não se trata de crise da cidade e sim de crise na cidade.

A crise para a vida cotidiana que se concretiza na cidade é uma crise na cidade, que revela a ausência de condições adequadas para a reprodução da força de trabalho, para a vida cotidiana e aponta para o sucesso da produção capitalista e do progresso. Entendemos que se trata de uma crise na cidade e não uma crise da cidade, pois se considerarmos que há uma crise da cidade, utilizaremos o paradigma da cidade como sujeito da história e poderemos ocultar tanto a realidade da vida cotidiana, como o significado econômico e político que o espaço urbano tem na atualidade. Se for a cidade que tem problemas, a forma de resolução será o planejamento urbano. Na hegemonia do neoliberalismo, predomina o ideário da cidade como pátria, mercadoria e empresa (VAINER, 2000). Instaure-se a competitividade entre os governos das cidades. Intensifica-se a ideia de cidade como sujeito da história, o que implica ocultar as classes sociais, as contradições da produção e reprodução das cidades e os conflitos sociais existentes.

Se considerarmos que há uma crise na cidade, teremos a possibilidade de analisar as contradições e conflitos que se expressam na vida cotidiana e que implicam falta de urbanidade, de lugar adequado para morar e viver, ausência de participação política. Podemos compreender como a cidade, produzida com o predomínio do valor de troca, impede a concretização do Direito à Cidade.

Analisar como crise na cidade implica entender a complexidade das questões econômicas, sociais e políticas. Como mostra Harvey (2012) as crises econômicas, ocorridas desde a década de 70 do Século XX, são, em sua grande maioria, crises urbanas. Têm suas causas no processo de produção e reprodução das cidades e nas formas pelas quais a maioria é impossibilitada de usufruir da riqueza produzida coletivamente. Considerar a crise na cidade implica também entender que se trata do sucesso do capitalismo e não do seu fracasso, na medida em que são crises para a vida

e não para o capital que tem encontrado várias formas de superar os seus problemas em detrimento da vida da maioria.

Quando analisamos como crise na cidade, podemos também assinalar a importância dos movimentos populares que lutam, de diversas maneiras, pelo Direito à Cidade. Os movimentos organizados, as mobilizações mais recentes são pontuais? Sim e não. Sim porque se expressam numa cidade, num lugar. Não, porque demonstram que as questões urbanas entram na pauta política com novas características.

Não é possível ainda se ter a dimensão da interferência das recentes mobilizações na produção e reprodução do espaço urbano, mas vale a pena continuar a analisar, pois elas não se encerraram, continuam a ocorrer manifestações de temas mais específicos. O Fórum Nacional pela Reforma Urbana organizou manifestações no dia 28 de agosto de 2013, em várias cidades do país, apontando para a necessidade de se atender, especialmente, ao direito à moradia digna.

A marcha pela reforma urbana reuniu mais de 10 mil pessoas em todo o país. O ato em busca de uma cidade mais justa para todos, com moradia digna e mobilidade urbana, ocorreu no Distrito Federal, no Amapá, Amazonas, Pará, Pernambuco, Bahia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Piauí, São Paulo, Paraná, Rio de Janeiro, Paraná, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. (FÓRUM ..., 2013).

Na realidade, a cidade é o lugar das manifestações que concretizam e colocam em foco os problemas da vida cotidiana e, evidentemente, a política. Problemas esses que devem ser correlacionados com o fato de que, desde o final do século XX, as cidades são praticamente o motor da economia. É nelas que os diferentes agentes tipicamente capitalistas, especialmente o setor imobiliário, atuam de forma a garantir a reprodução ampliada do capital.

Entender o processo pelo qual a cidade, o urbano, se revela como o lugar preferencial para a aplicação de capitais excedentes é colocar em destaque - como diz, entre outros, François Archer -, a cidade em sua complexidade, implica múltiplas e contraditórias racionalidades e forma um sistema aberto, com equilíbrios instáveis, onde variações ligeiras podem

engendrar alterações e as mudanças são, via de regra, irreversíveis (ARCHER, 1995).

Os movimentos sociais são a parte fundamental do processo, os quais podem engendrar alterações profundas na produção e reprodução do espaço urbano. Se não alteram a dimensão da crise na cidade, alteram as formas pelas quais se enxerga a própria crise. Os movimentos populares colocam em destaque as formas pelas quais a distribuição da riqueza produzida é concentrada nas mãos de alguns em detrimento de maioria. Demonstram como políticas públicas, relacionadas ao atendimento das necessidades da maioria, têm sido sistematicamente descumpridas – direito à moradia, função social da cidade e da propriedade, regularização fundiária de interesse social, mobilidade urbana e transportes coletivos adequados.

As crises urbanas mostram o sucesso do modo de produção capitalista e não o seu fracasso. O sucesso do modo de produção capitalista, contraditoriamente, cria e recria contradições e conflitos, em alguns casos, em confronto (que elimina o outro). Um sucesso que raramente é abordado porque há uma tendência de considerar o mercado (e a produção a ele relacionada) como portador do bem, enquanto o Estado e, principalmente, as classes trabalhadoras como portadoras do mal. O mito de que o mercado é essencialmente bom e o Estado é inerentemente ruim faz parte da ideologia geral (SOUZA, 2000).

Os movimentos organizados e as mobilizações recentes mostram que há outras questões demandando análises em profundidade para saber se as crises nas cidades podem colocar em destaque as contradições inerentes à cidade capitalista.

REFERÊNCIAS

AGENDA HABITA I. Habitat Internacional, 1976. Disponível em: <<http://www.unhabitat.org>>. Acesso em: 10 fev. 2010.

AGENDA HABITAT II - Habitat Internacional, 1996. Disponível em: <<http://www.unhabitat.org>>. Acesso em: 13 mar. 2010.

ARCHER, F. *Métapolis ou L'Avenir des les Villes*. Paris: Édition Odile Jacob, 1995.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 out. 1988. Organização Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva 1990.

_____. Presidência da República. Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de habitação e Urbanismo e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 ago. 1964. Seção 1, p. 8785.

_____. Presidência da República. Lei nº 5.107 de 13 de setembro de 1966. Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências- *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 set. 1966. seção 1, p. 10587.

_____. Presidência da República. Lei nº 10.257/2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jul. 2001. Seção 1, Eletrônico, p. 1.

_____. Projeto de Lei 3.057/2000. Versa sobre a revisão da lei de parcelamento do solo urbano (lei federal nº 6.766/79), estabelece normas gerais disciplinadoras do parcelamento do solo para fins urbanos e da regularização fundiária sustentável de áreas urbanas. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/516752.pdf>>. Acesso em 08 jul. 2013 .

_____. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União* de 8 de julho de 2009

CIDADES Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013.

DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: _____. (Org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 103-118.

FAORO, R. *Os donos do poder*. São Paulo: Globo, 2001.

FÓRUM Nacional da Reforma Urbana. Disponível em: <<http://www.forumreformaurbana.org.br/>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

HARVEY, D. *O enigma do capital*. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. A liberdade da cidade. In: *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 227-228.

HOLSTON, J. *Cidadania insurgente*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Documentos, 1969.

_____. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

MARICATO, E. É a questão urbana, estúpido. In: *Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 19-26.

OCCUPY. *Movimentos de protestos que tomaram as ruas*. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2012.

PEREIRA, L. *Ensaio de sociologia do desenvolvimento*. São Paulo: Pioneira, 1978.

RODRIGUES, A. M. *A moradia nas cidades brasileiras*. 10. ed. São Paulo: Contexto, 1988b.

_____. *Na procura do lugar o encontro da identidade: ocupações coletivas de terra – Osasco/SP*. 1988. 417f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1988a. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dg/gesp>. Acesso em: 15 out. 2009.

_____. A matriz discursiva sobre o meio ambiente: produção do espaço urbano: agentes, escalas, conflitos. In: CARLOS, A. F.; SOUZA, M. L.; SPÓSITO, M. E.B. (Org.) *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2011. p. 207-230.

_____. Políticas públicas: FGTS e planos diretores: conteúdos e significados. *Cidades*, v. 9, n. 16, p. 10-30, 2012. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/revistacidades/article/viewFile/2371/2127>>. Acesso em: 15 out. 2013.

_____. Loteamentos murados e condomínios fechados: propriedade fundiária urbana e segregação socioespacial. In: VASCONCELOS, P. A.; CORREA, R. L.; PINTAUDI, S. M. (Org.). *A cidade contemporânea: segregação espacial*. São Paulo: Contexto, 2013. p. 207-230.

SOUSA, J. *A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro*. Brasília, DF: Editora da UNB, 2000.

VAINER, C. Pátria, empresa, mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único*. São Paulo: Vozes, 2000. p.75-104.

EL CONFLICTO ARMADO, EN COLOMBIA Y SU EXPANSIÓN FRONTERIZA¹

IMPlicACIONES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD DE
ESTADOS UNIDOS EN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA DURANTE EL
PERIODO PRESIDENCIAL DE ÁLVARO URIBE (2002-2006)

William Ortiz Jiménez

1 INTRODUCCIÓN

El inesperado triunfo de Álvaro Uribe en las elecciones presidenciales del 26 de mayo de 2002 con el 53% de los sufragios (COLOMBIA, 2002), tan sólo en la primera vuelta, marcó un hito sin precedentes en la historia electoral colombiana². Hecho que quedó ratificado con su reelección en el 2006, respaldado por el 62,35% de los votantes (COLOMBIA, 2006a). La estrategia política de Uribe “Mano firme, corazón grande” logró canalizar las demandas de los colombianos frente a la inseguridad, la crisis económica, la corrupción, la ingobernabilidad del Estado y el accionar de los actores armados, erigiéndose como el único líder³ capaz de transformar el desolador escenario político colombiano.

Su candidatura como independiente evidenció el desgate del discurso de los partidos liberal y conservador ante su incapacidad de afrontar los problemas estructurales por los que atravesaba el país, especialmente,

¹ Éste artículo es producto de la labor realizada en el marco del proyecto de investigación “Discursos y Representaciones de la Guerra y la Paz en Colombia 1978-2006” de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín.

² Para profundizar en el debate sobre la victoria electoral de Uribe véase Delgado (2003); Losada, Giraldo, y Muñoz, (2003).

³ La propuesta de “Mano Dura” de Uribe logró generar grandes expectativas en la sociedad civil en cuanto al fin del conflicto, lo cual “inmaculó” su figura y permitió la personalización de su liderazgo, de ahí que muchos llegaron a pensar ¿si no es Uribe, entonces quién? “Este ritmo vertiginoso de acción de la figura del presidente explica en buena parte el hecho que su popularidad haya llegado a niveles que oscilaron entre un 60 y un 70%, pese al fracaso de una de sus más importantes iniciativas.” (GALINDO, 2007, p. 152).

el agrario (VÁSQUEZ, 2009). Esto aunado al contundente fracaso de la negociación de paz impulsada por el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), (LEGUIZAMO, 2002; VILLAMIZAR, 2007; ZULUAGA, 2012) con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –Farc- contribuyó a que el discurso y programa de gobierno de Uribe, influenciado por la coyuntura del 11-S⁴, persuadiera a la opinión pública de que la única salida al conflicto armado era la guerra total contra los grupos terroristas.

La coincidencia ideológica entre la “Seguridad Democrática” del gobierno Uribe y la “Doctrina de Agresión Positiva” del gobierno Bush adscribió la guerra colombiana en la lucha global contra el terrorismo. En el diagnóstico de Washington, Colombia era un Estado a punto de colapsar, debido a una profunda crisis de institucionalidad, agudizada por la cooptación de las estructuras de poder por parte de las mafias del narcotráfico y los grupos terroristas, el recrudecimiento del conflicto armado y su desbordamiento hacia las fronteras, la ausencia de la fuerza pública en amplias zonas del territorio y la violación sistemática de los derechos humanos.

Todo este complejo panorama perfiló a Colombia como fuente de inestabilidad para el hemisferio occidental, y una de las principales amenazas para la seguridad nacional de Estados Unidos, influyendo en la decisión del gobierno Bush de intervenir⁵, ya no de forma arbitraria como en el caso de Irak, sino que contó con la invitación del gobierno Uribe para tal acción, quien continuando la política de internacionalización de la problemática colombiana⁶ buscó captar con intereses políticos y económicos de por medio, la atención de la comunidad internacional sobre Colombia, para que no sólo participara de la solución del conflicto, sino que legitimara su política de seguridad democrática.

El Plan Colombia, diseñado y pactado en las administraciones de Clinton y Pastrana y vigente desde el año 2000 fue la puerta de entrada a la injerencia directa de la Casa Blanca en los asuntos internos de Colombia.

⁴ Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 marcaron el inicio de las nuevas amenazas para la seguridad internacional, especialmente para Estados Unidos.

⁵ Aunque desde la administración Clinton se había tomado la decisión de injerir en el conflicto interno colombiano a través de la lucha antidrogas y finalmente con el Plan Colombia.

⁶ Política iniciada en el gobierno Pastrana mediante la “Diplomacia por la Paz”. Véase, Borda (2007). García-Peña (2001). e Ramírez (2002).

En principio, este acuerdo de cooperación implicaba un gran paquete de políticas de seguridad y ayudas económica y militar restringidas al fortalecimiento de la Fuerzas Armadas y la Policía, la erradicación total de los cultivos ilícitos y la reestructuración social y económica del Estado. Sin embargo, en 2002 el congreso estadounidense aprobó la utilización de la ayuda militar recibida para combatir la contrainsurgencia y paralizar sus acciones terroristas sobre las infraestructuras petroleras, lo que determinó una intervención decidida del gobierno estadounidense en el conflicto armado interno colombiano.

La cooperación estratégica en materia de seguridad entre Colombia y Estados Unidos durante la era Uribe estuvo marcada por muchos matices, pero sin duda alguna, la lucha contra el narcotráfico y los grupos terroristas fue su eje vertebral, debido a la hipótesis de que el negocio del narcotráfico financiaba a los grupos terroristas, y estos a su vez fortalecían las condiciones para la prolongación de esta actividad ilegal. En tal sentido, el fin de las drogas ilícitas y el conflicto armado debían ser el resultado de una misma lucha, la de los amigos contra un enemigo con varios haces.

La lectura de la realidad colombiana realizada por el gobierno Uribe bajo los lentes de Washington ha planteado un debate sustancial sobre la evolución de la dinámica del conflicto dentro de las fronteras colombianas y más allá de ellas. Lo que conlleva a analizar *¿cuáles fueron las implicaciones de la implementación de las políticas de seguridad de Estados Unidos en la Política de Seguridad Democrática durante el periodo presidencial de Álvaro Uribe (2002-2006)?*, concretamente sobre dos aspectos, por un lado el carácter, la naturaleza y las dimensiones que tomó el conflicto armado, y por el otro, los cambios en las relaciones entre Colombia y sus vecinos, causados por la dicotomía entre la estrategia de “mano dura” de Uribe y las percepciones y los proyectos políticos de los gobiernos de la región.

Con el objetivo de apuntar respuestas a la pregunta formulada en este trabajo, se pretende en primer lugar, delimitar la construcción en el tiempo de la estrategia de política exterior de Colombia hacia Estados Unidos. En un segundo plano, hacer un recorrido exhaustivo por las diferentes fases de la relación entre los gobiernos de Uribe y Bush en materia de seguridad, resaltando los puntos más importantes y decisivos.

Y en un tercer momento, evidenciar los efectos de la política de seguridad democrática sobre los dos aspectos señalados, derivando sus implicaciones sobre la realidad doméstica de Colombia.

2 MIRAR HACIA EL NORTE: SUBORDINACIÓN O PRAGMATISMO

La ausencia de diversificación en las relaciones políticas y comerciales de Colombia⁷ ha sido el resultado de la formulación de una política exterior orientada al servicio de las necesidades coyunturales de los gobiernos de turno (TOKATLIÁN, 2000, p. 35), que han coincidido en acercarse a Estados Unidos como el principal aliado en la esfera internacional⁸.

Esta aproximación histórica hacia Washington ha significado para unos la pérdida de autonomía y soberanía de Colombia en el manejo de su política doméstica, fortaleciendo una enérgica dependencia. Para otros, el gobierno colombiano en ejercicio del poder soberano del Estado ha optado por una visión pragmática al invocar la injerencia norteamericana en la solución de las demandas internas. Según Garay (2009, p. 72), “la alianza de Colombia con los Estados Unidos no es resultado de una supuesta subordinación, sino de un pragmatismo por parte del país sudamericano”. En esa misma línea, Tickner (2000, p. 40) arguye que la doctrina del *réspice polum* acogida a comienzos del siglo XX es el arquetipo que “llevó al país a adoptar una posición pragmática de subordinación y alineamiento incondicional con Estados Unidos.”

Si bien ésta óptica es acertada, también lo es el hecho de que, la globalización ha dado lugar a una serie de condicionamientos que reducen la libertad de acción de los gobiernos, “...el surgimiento de problemas nacionales cuya solución sólo es posible en el ámbito planetario y la consolidación de una axiología internacional, han puesto en evidencia la imposibilidad de hacer practicable la idea decimonónica de soberanía nacional” (CORTE CONSTITUCIONAL, 1996). Por tanto, mientras los

⁷ “Las relaciones de Colombia con el resto del mundo han estado fuertemente influidas por sus vínculos con Estados Unidos [...] Colombia, luego de la etapa de predominio “bolivarista”, se ha mantenido *aislada del contexto regional* y sus vínculos mundiales han sido escasos.” (DALLANEGRA, 2012, p. 37).

⁸ Tendencia marcada desde la divulgación de la Doctrina de Marco Fidel Suarez, el “*réspice polum*”, mirar hacia la estrella del norte, Estados Unidos. Por oposición, a medios de siglo, Alfonso López Michelsen acuñó la doctrina del “*réspice similia*” que implicaba la diversificación de las relaciones en forma horizontal, dando prevalencia al llamado Sur-Sur, pero su aplicación fue fugaz y débil.

lazos de interdependencia se fortalezcan bajo el estímulo de la globalización, “la intervención deja de ser excepcional para convertirse en la regla y ello constituye un desafío mayor para el análisis de la política contemporánea.” (ROJAS, 2009, p. 122).

Con todo, la favorabilidad a la intervención evidenciada en el gobierno de Uribe en función de ese pragmatismo que apela a razones económica y política ha llevado a una profundización de las relaciones hasta un punto tal que “Colombia ha consolidado una relación basada en la subordinación”⁹ (GARAY, 2009, p. 80). De esta manera, “la política doméstica estadounidense, su dinámica y su lógica adquieren una gran relevancia y capacidad de incidencia en casi todos los aspectos la vida nacional. Ello hace que los actores y los escenarios se transformen al punto de poder hablar de una “política intermística”¹⁰ (ROJAS, 2009, p. 122).

LICENCIA DE INTERVENCIÓN EN COLOMBIA

La presencia militar estadounidense en Colombia ha sido el resultado de un continuo proceso de legitimación mediante una subordinación pragmática que apela a intereses estratégicos. “El acercamiento político y militar entre Colombia y Estados Unidos se selló definitivamente ante los peligros de una confrontación mundial y la necesidad de defender el Canal de Panamá a finales de los años treinta del siglo” (ATEHORTÚA, 2011). Momento desde el cual se puede colegir que, en el último centenario, gobierno tras gobierno ha sido aquiescente a la asistencia y las directrices impuestas por la Casa Blanca en asuntos de seguridad, defensa y política interna.

Para empezar, el desenlace de la Segunda Guerra Mundial a favor de los Aliados solidificó el poder hegemónico de Estados Unidos en el

⁹ Para Tokatlián (2000, p. 37-38) esta subordinación es totalmente evidente desde los inicios de la Guerra Fría, con ciertos intentos de diversificación en algunos de los periodos presidenciales siguientes.

¹⁰ Este concepto designa una cuestión que es simultáneamente internacional y doméstica. Según Manning (1997), desde finales del siglo XX, en el contexto del proceso globalizador las relaciones entre las agendas interna y externa de los Estados comenzaron a estrecharse, al punto de hablar de agendas intermísticas. “En 1992, el profesor Abraham Lowenthal concluyó que la política exterior de los Estados Unidos estaría conformada por asuntos que no podrían catalogarse en forma exclusiva como internos o externos, porque la mayoría tendría una combinación de ambos. Las tendencias del sistema internacional, en general, conducen a una situación semejante para cualquier estado” (PARDO, 2001, p. 32).

mundo¹¹, influyendo a la elite colombiana, tradicionalmente alineada a la ideología liberal occidental, a adoptar una estrategia de profundización de las relaciones bilaterales con el país del norte. Desde esos tiempos, Colombia se convirtió en una pieza clave para contener la expansión del fantasma comunista en la región y en receptor de una significativa ayuda económica y militar.

Después, a finales de la década del 40, en el marco inaugural del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca –TIAR–, Colombia aprobó el entrenamiento de tropas del ejército y la fuerza aérea por parte de personal norteamericano. Al año siguiente, en el preámbulo de la Guerra de Corea se firmó el “Acuerdo de Asistencia Militar”, pacto que acercó a los dos ejércitos comprometiendo la participación de Colombia en aquél conflicto mediante la provisión de equipos y asesoría militar. Ya en los albores de los años 60, la “Alianza para el Progreso”¹² propuesta por el gobierno de John F. Kennedy intensificaba la influencia de su país sobre Colombia a través de préstamos y ayudas avaluadas en US\$833 millones, lo cual ratificaba la “férrea convicción ideológica de que no habría una segunda Cuba en América Latina” (COLOMBIA..., 2009).

En ese mismo año, 1961, arribaron al país cientos de voluntarios de la agencia federal Cuerpo de Paz como parte de la estrategia trazada por Estados Unidos para solidificar su proyecto de seguridad en la región¹³. Para 1962 las presiones de Washington lograron que la diplomacia colombiana liderara la expulsión de Cuba de la Organización de Estados Americanos – OEA – durante la octava cumbre en Punta del Este, Uruguay, aduciendo que la alienación del país caribeño con el bloque comunista era incompatible con el sistema interamericano (AGUILERA, 2009, p. 5).

Más tarde, especialmente desde los 70s, la demanda mundial de drogas psicoactivas aumentó considerablemente, al punto que, en los

¹¹ Durante todo el enfrentamiento ideológico y político que dio lugar a la Guerra Fría, la URSS fue la única superpotencia que disputó el poder de influencia alcanzado por Estados Unidos sobre el mundo, especialmente, en occidente

¹² Estrategia para contener los efectos seductores del triunfo de la Revolución Cubana sobre la región. “Se trata de un programa de diez años, financiado por una donación de 20.000 millones de dólares de parte de EE.UU. a los países latinoamericanos... buscaba demostrar que el medio más efectivo para mejorar las condiciones materiales de vida en América Latina era el capitalismo progresista” El Tiempo. (1961). *Nace la Alianza para el Progreso*.

¹³ Para profundizar sobre el tema de la presencia militar estadounidense en Colombia véase Atehortúa (2011).

80s Colombia ya se posicionaba como líder mundial en la producción y abastecimiento de estupefacientes, al mismo tiempo que Estados Unidos con el apoyo del gobierno colombiano emprendía una guerra contra los carteles de la droga y las bandas criminales a su servicio¹⁴. Así pues, con la disolución de la URSS y la caída del Muro de Berlín en 1989, el comunismo deja de ser un factor de inestabilidad para occidente, convirtiendo al tráfico de drogas ilícitas y los conflictos domésticos de la periferia en la principal amenaza a la seguridad nacional de los Estados Unidos (CHABAT, 1994, p. 97-98), factor que influye en el cambio de enfoque de las relaciones, se pasa de una agenda anticomunista a una agenda antinarcóticos.

En consecuencia, dada la inseguridad que suscitaba el tema del narcotráfico para la Casa Blanca las ayudas financiera y de logística militar que recibía el gobierno colombiano aumentaron considerablemente para los inicios de la década del 90, al tiempo que se impulsaban las reformas de liberalización del comercio indicadas en el Consenso de Washington. No obstante, desde la misma administración de Cesar Gaviria las relaciones bilaterales comenzaron a debilitarse progresivamente a raíz de los controversiales resultados del sistema de sometimiento de los narcotraficantes a la justicia colombiana (TICKNER, 2000, p. 43).

Pero la situación no causó profundas tensiones sino hasta la apertura de una investigación en el congreso por la supuesta financiación del cartel de Cali a la campaña presidencial de Ernesto Samper en 1994¹⁵, hecho inadmisibles para los círculos políticos del congreso estadounidense, quienes llegaron a catalogar al régimen político colombiano de “narcodemocracia” (RAMÍREZ; RESTREPO, 1997, p. 197).

Este estado de cosas aunado a una serie de escándalos por corrupción fracturó severamente las relaciones entre los dos gobiernos al punto que, “a pesar del cumplimiento entusiasta del gobierno Samper con las exigencias de la política antinarcóticos estadounidense, Colombia

¹⁴ El presidente Ronald Reagan declaró la guerra contra las drogas en febrero de 1982 como una “emergencia nacional” que desafiaba la seguridad interna, calificando a las drogas ilícitas como el enemigo público número uno de Estados Unidos. Según Borda (2002, p. 99), “desde Ronald Reagan todas las actividades relacionadas con el problema de las drogas han sido oficialmente catalogadas como “amenaza a la seguridad nacional” [...] [pero] las drogas no constituyen un amenaza objetiva y *a priori* a la seguridad [...] clasificar el problema de las drogas en términos de seguridad o de salud pública es una decisión eminentemente política.”

¹⁵ El 12 de junio de 1996, el Comité de Acusaciones de la Cámara de Representantes decidió precluir la investigación y declarar a Ernesto Samper absuelto de los cargos imputados.

fue descertificada en marzo de 1996, aunque al final no se aplicaron sanciones económicas” (TICKNER, 2000, p. 46). Para los últimos meses del cuatrienio, en la coyuntura de las elecciones presidenciales de mayo de 1998, si bien las interlocuciones entre ambos gobiernos habían mejorado significativamente, según Rojas (2009, p. 87), ya se había generado “sobre todo en algunos sectores estadounidenses y entre los países vecinos, la sensación de la necesidad de una intervención más directa ante la amenaza que podía representar Colombia en el contexto internacional.”

En contraposición a las discrepancias y los álgidos momentos de la relación durante el periodo Samper, el ascenso de Andrés Pastrana a la presidencia significó el principio de una nueva etapa de las relaciones bilaterales, donde Colombia sería el amigo infalible de Estados Unidos en la región (CARDONA, 2001, p. 63). Recuperar la imagen de Colombia ante el mundo y gravitar la cooperación internacional sobre el proceso de paz eran unos de los principales objetivos de la gestión internacional iniciada por el nuevo ejecutivo, denominada la “Diplomacia por la Paz”.

Así pues, los resultados no se hicieron esperar, y la reactivación de las relaciones bilaterales le permitió a la administración Pastrana poner en marcha la internacionalización del conflicto armado colombiano. Bajo la lógica depaís amenazado y país amenaza construyó “un consenso en torno a la idea que era necesaria la cooperación internacional para la solución de los asuntos problemáticos” (GARAY, 2009, p. 80). La política exterior logró por un lado, a través de la Diplomacia para la Paz priorizar el proceso de paz con las Farc en la agenda de cooperación internacional de la Unión Europea y canalizar el flujo de recursos destinados a la consolidación de las negociaciones, y por el otro, persuadir al gobierno norteamericano de la centralidad de su papel en la guerra contra los grupos guerrilleros y paramilitares, y su base de financiamiento, el narcotráfico¹⁶.

Como se puede observar, es evidente que “la insistencia en la necesaria internacionalización de las soluciones al problema de las drogas, proviene de gobiernos anteriores. Pero una característica importante del periodo Pastrana es la relación entre droga y fuentes de violencia en

¹⁶ Según Leonardo Carvajal, “se trató de una diplomacia de zanahoria y garrote: por un lado, la diplomacia para la paz, con la cual se buscaba apoyos internacionales para el Caguán. Esa sería la parte zanahoria de la estrategia. La parte garrote de la estrategia era el Plan Colombia.” (DIPLOMACIA..., 2012).

Colombia” (CARDONA, 2001, p. 61). Esta tesis de que las drogas ilícitas son la fuente principal de financiación de grupos alzados en armas, ya sean guerrilleros o autodefensas, fue acogida con ahínco por varios sectores políticos de Washington. Esta nueva visión, condujo a la securitización de la agenda bilateral, la cual durante el año 1999 comenzó a gravitar en torno al diseño de una política integral contra el narcotráfico y toda su cadena de producción, llamada el Plan Colombia.

La aprobación del Plan Colombia por parte del congreso norteamericano evidenció el éxito de la gestión adelantada por el gobierno Pastrana de comprometer totalmente a Estados Unidos en la solución del conflicto armado interno, primero con las negociaciones de paz con los grupos guerrilleros, y segundo, dada la ruptura de este proceso en febrero de 2002, con la confrontación bélica directa para derrotarlos.

Este camino abonado en política exterior, los efectos de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, la amenaza de colapso institucional y el recrudecimiento del conflicto armado interno fueron la antesala a la formulación de la Política de Seguridad Democrática de Álvaro Uribe. Ésta política de “mano dura” partió de la tesis de que la seguridad era el requisito sine qua non para que los otros agravantes de la crisis interna colombiana fueran disipados, por lo que su objetivo principal fue “vincular el conflicto armado a la cruzada internacional liderada por la administración de George W. Bush contra el terrorismo.” (TICKNER; PARDO, 2002, p. 68). El gobierno de Álvaro Uribe se diferenció ampliamente del de su antecesor, a excepción de un solo aspecto, el alto grado de afinidad en la relación estrecha de Colombia con Estados Unidos.

En definitiva, tras cada relevo del ejecutivo colombiano, las relaciones con Estados Unidos han permanecido prácticamente indemnes, puesto que se reconocen los acuerdos anteriormente pactados y se aspira a la profundización de los vínculos en aras de aumentar las proporciones de ayuda económica y militar y legitimar las políticas internas. En otras palabras, la intervención de Estados Unidos en las dinámicas internas se ha convertido en la fuente legitimadora del proyecto político del gobierno colombiano, especialmente durante los ocho años de la administración de Álvaro Uribe.

DETERMINANTES DE LA AYUDA ESTADOUNIDENSE

El ejercicio del poder hegemónico político y económico relevado al Reino Unido bien entrado el siglo XX ha implicado que gran parte del mundo occidental gravite entorno a Estados Unidos. Su influencia ha sido tal que interponer otras alternativas ideológicas distintas al libre mercado, el Estado derecho, la democracia o a la protección de la propiedad privada implica la declaratoria de amenaza contra la paz y seguridad internacionales (PEÑAS, 1997, p. 54).

En tal sentido, la participación concomitantemente de Estados Unidos en muchas latitudes, no es el resultado de un acto benévolo en favor de los Estados débiles o de la solución de los conflictos internos de la periferia, sino que es la derivación de una prerrogativa para defender y legitimar el sistema internacional, configurado sobre la base de un conjunto de reglas y roles, que a la postre ha posibilitado la perpetuación de relaciones de poder intensas, interdependientes, y sobre todo asimétricas, dinamizadas por la correlación de fuerzas y poderes entre los actores internacionales que disputan una jerarquía protagónica para posicionarse como centros hegemónicos de poder.

En consonancia con lo anterior, la intervención de Estados Unidos en Colombia no responde solo a la afinidad ideológica con la doctrina norteamericana, la subordinación estratégica de los gobiernos, la lucha contra el narcotráfico o a la internacionalización del conflicto armado colombiano, sino que atiende a una decisión eminentemente geopolítica del gobierno de Estados Unidos de disuadir todas las amenazas contra su seguridad nacional, y principalmente, frente a la estabilidad del sistema internacional que ha defendido con vehemencia desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

La preocupación del gobierno norteamericano por la complejidad de la crisis colombiana a finales de la década del noventa y comienzos del siglo XXI está vinculada a varios aspectos que afectan sus propósitos en Colombia y en la región. Para empezar, el fortalecimiento de los grupos armados estaba directamente relacionado con su participación en los diferentes eslabones de la cadena de producción de las drogas ilícitas. Tal asociación se evidenció

en la poca disminución de los cultivos de planta de coca, el traslado de estos a otros territorios controlados por la insurgencia (ROJAS, 2006, p. 90), y a la ausencia de resultados contundentes de la política antinarcoóticos, pese a la fumigación aérea con glifosato y los millones de dólares invertidos en erradicación y fortalecimiento de la policía y la fuerza pública.

En un segundo plano, los inversionistas y las empresas norteamericanas del sector energético estaban percibiendo reducidas ganancias debido a los continuos atentados contra los oleoductos petroleros, en especial, el Caño Limón- Coveñas¹⁷ (CARACOL RADIO, 2001), además de los paros armados ilegales declarados por ambas guerrillas en las zonas de explotación de hidrocarburos (CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO, 2001, p. 3), y “el robo de gasolina y de petróleo por parte de paramilitares y guerrilla, actividad que se [había] convertido en otra gigantesca fuente de financiación.” (EL NUEVO..., 2002).

Un tercer aspecto, tiene que ver con el control territorial y político que las Farc habían logrado concentrar en el sur del país, zona geoestratégica para los intereses de Estados Unidos. Allí se ubica la parte colombiana de la Amazonía, región que después del 11-S, ganó relevancia como espacio potencialmente conflictivo por su mega biodiversidad y la capacidad benéfica de sus servicios ecológicos a los grandes problemas globales. “La debilidad institucional de los estados que cuentan con soberanía sobre este territorio genera incentivos que posibilitan el asentamiento de organizaciones criminales transnacionales.” (SAMPÓ, 2003).

Cabe destacar en cuarto lugar, que los ataques de la fuerza pública y las confrontaciones entre las Farc y las Autodefensas estaban extendiendo el conflicto armado hacia las fronteras con Ecuador, Venezuela y Panamá, principalmente. Este fenómeno vislumbraba perjudicial para la lucha contra las drogas por las facilidades de expansión de la economía ilícita, al igual que agudizaba la crítica situación humanitaria de civiles y refugiados. También, suponía una fuente de inestabilidad política para una región vital de la periferia directa de influencia de la Casa Blanca, y obstaculizaba

¹⁷ “Según la investigación de la Fiscalía, entre el 17 de enero de 2000 y el 9 de febrero de 2001 ocurrieron seis atentados terroristas contra el oleoducto Caño Limón-Coveñas, cerca de los municipios de Saravena y Arauca, que causaron derrame de crudo”. (CONDENAN..., 2010).

las negociaciones del proyecto del Tratado del Área de Libre Comercio de las Américas -ALCA-, impulsado por el gobierno norteamericano desde tiempo atrás.

Por último, la existencia de tres grupos armados ilegales en Colombia, posteriormente calificados como organizaciones terroristas por el Departamento de Estado de Estados Unidos y la Unión Europea, legitimaría la Estrategia de Seguridad Nacional¹⁸ proclamada por el gobierno Bush después del 11-S. Además, la eventual derrota y el fin de labase definanciamiento de los grupos terroristas colombianos contribuirían al éxito de la política antiterrorista de Estados Unidos en el mundo.

Así pues, el ánimo intervencionista de los norteamericanos en Colombia no solo se funda en el llamado del gobierno colombiano, sino que prevalecen los intereses nacionales de Estados Unidos que están en juego en medio del conflicto interno colombiano. En este sentido, “desde la perspectiva de Estados Unidos, y teniendo en cuenta que la ayuda externa es fundamentalmente una herramienta para ejercer influencia y dominio sobre los estados clientes en función del propio interés nacional, la intervención en Colombia ha sido eficaz.” (ROJAS, 2009, p. 118).

3 LOS AMIGOS EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

La alianza estratégica que el gobierno Uribe fomentó con Estados Unidos durante sus primeros cuatro años de gobierno se balanceó entre rentabilidad y subordinación. La priorización de esta relación bilateral sobre los otros actores del sistema internacional fue una apuesta alta que no estuvo exenta de riesgos, pero el gobierno consideró que en el contexto global de la época junto a la intensificación de las crisis interna, la amistad con el gobierno Bush, aunque asimétrica, no solo era imperiosa sino retributiva. “El apego del gobierno colombiano a las políticas de Washington evidencia la convicción de que la ayuda militar estadounidense constituye un elemento indispensable en su propia lucha contra el terrorismo, uno de los ejes principales de la política de seguridad democrática.” (TICKNER; PARDO, 2002, p. 71).

¹⁸ Para conocer a fondo los postulados de esta estrategia véase (THE PRESIDENT..., 2002).

PLAN COLOMBIA: TERRORIZACIÓN DE LA AGENDA BILATERAL

Tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, la política exterior estadounidense hacia Colombia dio un profundo giro, el enfoque de la agenda bilateral pasó de la narcotización a la terrorización. En ese sentido, Álvaro Uribe, desde su primer periodo presidencial decidió abonar sobre camino fértil al canalizar los resultados de la internacionalización del conflicto armado en la construcción del programa bandera de su gobierno, la Política de Defensa y Seguridad Democrática¹⁹.

La necesidad de garantizar la continuidad y el aumento progresivo de los recursos líquidos del Plan Colombia para la financiación de la seguridad democrática llevó a que desde su candidatura, Álvaro Uribe adscribiera esta política al discurso de la lucha contra el terrorismo, desconociendo la existencia del conflicto armado interno y reivindicando la tesis de la amenaza terrorista que representaba Colombia. La alineación irrestricta con las posturas del gobierno Bush en su guerra global contra el terrorismo no sólo convirtió al gobierno Uribe en el único aliado de la región, sino que redujo los márgenes de autonomía en la dirección de la política externa e interna colombiana.

A partir de 2002, la utilidad de esta tesis, gestada desde los últimos meses del gobierno Pastrana ante el inminente fracaso de las negociaciones de paz, evidenció sus primeros réditos cuando en febrero, el presidente Bush solicitó al congreso un aumento de US\$48 billones en el presupuesto fiscal de 2003 para los asuntos de seguridad nacional y lucha contra el terrorismo, al igual que la autorización para que los recursos del Plan Colombia fueran utilizados por el gobierno colombiano en su lucha interna contra los grupos terroristas (U.S. Department of State, 2002).

En esa misma petición, Bush evidencia la prioridad que la seguridad energética tiene para su administración²⁰ al solicitar que US\$98

¹⁹ La PSD se ejecutó a través de cinco líneas de acción: 1) la consolidación del control del Estado sobre el territorio; 2) la protección de la población; 3) la erradicación de la cadena de producción de las drogas ilícitas; 4) la defensa de las fronteras; y 5) la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas. Para conocer el documento completo de ésta política véase Colombia (2003).

²⁰ Anne Paterson en entrevista para El Tiempo dijo que “tras el 11 de setiembre, “las fuentes tradicionales de petróleo para EE.UU. en Oriente Medio son menos seguras”, y agregó que, aunque Latinoamérica no podría

millones del presupuesto fueran destinados a proteger la infraestructura petrolera y otros 300 puntos estratégicos del territorio colombiano, en especial, el oleoducto Caño Limón-Coveñas, que tiene unos 770 kilómetros de longitud (El Tiempo, 2002, 10 de febrero), y del cual la compañía estadounidense Occidental Petroleum poseía el 50 por ciento. Esos recursos se destinarían al fortalecimiento de la décimo octava Brigada del Ejército con el aprovisionamiento de helicópteros, equipos y el entrenamiento de batallones élites.

El siguiente gran giro ocurrió, cuando el 19 de julio del mismo año²¹, el congreso estadounidense aprobó una ley que levantaba las restricciones impuestas a la ayuda militar otorgada al país a través del Plan Colombia para la lucha contra el narcotráfico (EL DILEMA..., 2002). Esta decisión les permitió a las Fuerzas Militares usar “unos 70 helicópteros y una brigada de operaciones en la lucha contra los grupos insurgentes”, a la vez que el gobierno nacional podía disponer una parte de los 1.300 millones de dólares recibidos en el 2000 para los mismos propósitos.

El nuevo viraje a los recursos del Plan Colombia suprimió la difusa escisión que el gobierno norteamericano había hecho entre lucha contra las drogas y la insurgencia. Además constataba la importancia que cada vez Colombia adquiría para la estrategia de seguridad estadounidense. Si se observa, ya desde el año 2000, los fondos destinados a la ejecución del Plan Colombia ubicaban al país como el tercer receptor mundial de ayuda estadounidense después de Israel y Egipto. Al igual que la presencia de funcionarios norteamericanos aumentaba significativamente al punto que la embajada norteamericana en Bogotá era la segunda más voluminosa del mundo en términos de personal, precedida por la de Irak.

La urgencia de Washington por comprometer a la región andina con su agenda global antiterrorista fue tal, que para la primera visita oficial del presidente Uribe a la Casa Blanca en septiembre de 2002, el presidente Bush le comunicó la decisión de que Colombia accedería a las preferencias

cubrir un desabastecimiento “permite tener un margen de maniobra y evitar la especulación de precios”. (E. U. CUIDARÁ..., 2002).

²¹ Al respecto, el representante por Nueva York, Benjamin Gilman, que visitaba por esos días Bogotá, señaló que “el presidente Bush está convencido de que debe acabar con el terrorismo no sólo en Irak, en Libia, o en cualquier nación donde exista, y esto incluye al terrorismo en Colombia.” (E. U. CUIDARÁ..., 2002).

arancelarias estipuladas en el ATPDEA (BUSH, 2002) como incentivo a su gran esfuerzo en una lucha compartida.

Los efectos de las medidas impuestas por Washington y canalizadas por la seguridad democrática se hicieron evidentes con la organización de un número considerable de batallones militares y unidades policiales destinadas a propósitos distintos de la lucha antinarcóticos. Tal es el caso de

la creación de un comando de fuerzas especiales cuyo objetivo [era] la captura de los principales líderes de las guerrillas y los grupos paramilitares, la formación de unidades móviles de carabineros destinadas a aumentar la presencia de la policía en todo el país, el incremento en la ayuda a la unidades antisequestro. (ROJAS, 2006, p. 91).

Para el año 2003, la incondicionalidad de Uribe hacia Estados Unidos llegó a topes insospechados cuando el 20 de marzo comunicó al mundo que apoyaba irrestrictamente la guerra en Irak (COLOMBIA, 2003) iniciada por el gobierno Bush en contra de las resoluciones de la ONU, so pretexto de que éste país almacenaba armas de destrucción masiva y albergaba grupos terroristas. Colombia fue el único país latinoamericano que apoyó a Estados Unidos, gesto que Bush agradeció con la adición de US\$100 millones a los US\$500 millones que ya habían sido establecidos en el paquete de asistencia financiera de 2003.

La expansión militar norteamericana en el mundo después del 11-S era indiscutible, por ejemplo, en Colombia ya operaban 411 militares norteamericanos en misión oficial y unos 290 contratistas civiles. 49 de ellos habían llegado en marzo al país para asistir a las tropas colombianas en las operaciones de rescate de los tres estadounidenses secuestrados por las Farc en Caquetá desde el 13 de febrero (GRINGOS..., 2003).

Adicional a ello, cuando “finalmente las negociaciones del ALCA llegaron a un punto de tensión y estancamiento durante el año decisivo de 2003”. El 23 de abril de ese mismo año, “fue el momento que aprovechó la Administración Uribe para solicitar a Estados Unidos la suscripción de un TLC bilateral” (PULECIO, 2005, p. 16). Acuerdo comercial que ante la oposición de los demócratas en el congreso, fundamentados en la grave crisis de derecho humanos que sacudía al país, el asesinato de sindicalistas, y las diferencias en cuanto al tema agrario, solo fue aprobado el 10 de

octubre de 2011 (APROBADO..., 2011). En su momento, el mandatario estadounidense dijo que “el acuerdo con Colombia era fundamental para la seguridad nacional de Estados Unidos y de interés económico ahora mismo y era demasiado importante para ser retenido por asuntos políticos.” (MACHADO, 2007).

El apremio de contar con el apoyo de Estados Unidos llevó a que el 17 de septiembre del mismo año, el gobierno Uribe se viera obligado a firmar un acuerdo en el cual Colombia se comprometía a no entregar ciudadanos estadounidenses a la Corte Penal Internacional que fueran susceptibles de ser juzgados por ella, de lo contrario el gobierno Bush hubiera suspendido la ayuda económica otorgada a través del Plan Colombia.

Esta decisión reforzó la inmunidad de la que gozan los militares y contratistas estadounidenses desde varios convenios pactados después del fin de la segunda guerra mundial, a ellos se les aplica los Convenios de Viena, tal y como si hicieran parte del cuerpo diplomático estadounidense²². Aunque este tipo de inmunidad ha dado lugar a una presunta impunidad respecto de delitos cometidos por personal estadounidense dado que estos deben ser juzgados en su país y conforme a su legislación penal (FUERA..., 2005), las posibilidades de revisar las condiciones del acuerdo son mínimas.

PLAN COLOMBIA EXTENDIDO

El Plan Colombia ha sido el símbolo de la estrecha relación de Estados Unidos y Colombia, sirviendo como una estrategia de doble rasero, por un lado ha permitido que el gobierno colombiano cuente con el apoyo político y económico de la mayor potencia del mundo en el tratamiento de sus demandas domésticas, y por el otro, le ha posibilitado al gobierno estadounidense consolidar sus intereses en el país, legitimar su lucha contra el terrorismo y dirigirse a una región bifurcada por los ideales socialistas.

En su diseño inicial, el Plan estaba contemplado para seis años de vigencia hasta diciembre de 2005, sin embargo dadas las condiciones

²² Aparte de Colombia, 82 países más que están en la aérea de influencia estadounidense, firmaron este tipo de acuerdos. El gobierno norteamericano argumentó que sus tropas estaban en el territorio de alrededor 100 naciones, por lo que era exigible asegurarse de no fueran a ser objeto de persecuciones políticas.

se prolongó hasta los primeros meses de la segunda administración de Uribe. Su costo total ascendió a US\$10.732 millones, de estos recursos, US\$6.950 millones (64,8%) se ejecutaron cargados al presupuesto nacional colombiano, y US\$3.782 millones (35,2%) como contribución del gobierno de los Estados Unidos (COLOMBIA, 2006b, p. 11).

Su segunda fase, denominada, “Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social (2007 - 2013)” presentada en el segundo mandato de Uribe seguía manteniendo la línea focal del periodo anterior al profundizar la visión de la política internacional colombiana en torno a la necesidad de una activa participación internacional en la solución a los problemas del país (ROJAS, 2007, p. 16). Estaba dirigida a conseguir el apoyo de la comunidad internacional para la consolidación de los logros del Plan Colombia y la Política de Seguridad Democrática basados en el principio de la corresponsabilidad (COLOMBIA, 2007, p. 14).

Este nuevo programa, como se esperaba, fue consultado con Estados Unidos quien manifestó su apoyo irrestricto con la visita de Condoleezza Rice en febrero de 2007. La funcionaria manifestó que se mantendrían los esfuerzos actuales en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, ámbitos en los que se ha centrado hasta ahora el controvertido Plan Colombia. Aunque su costo total se triplicó respecto al anterior, estimándose en US\$43.836,6 millones, el aporte de Estados Unidos solo rondaría los US\$3.900 millones con una reducción progresiva. Pero dejaba explícito que “ambos gobiernos continuaban tan cercanos y que harían un frente común para presentar a Colombia ante el Congreso estadounidense como un aliado estratégico en una región convulsionada y comprometer a la mayoría con el Plan Colombia y el TLC” (PLAN..., 2007).

PLAN PATRIOTA: ESTADOS UNIDOS EN LA LUCHA CONTRAINSURGENTE

“Que nos esperen *allá* tranquilos porque *por más espesa la selva y agreste la topografía allá llegaremos para derrotarlos*” dijo Álvaro Uribe en 2003 para referirse al plan militar más ambicioso de su primer mandato, el Plan Patriota. Una agresiva campaña militar lanzada por las Fuerzas Militares de Colombia con la codirección logística, estratégica y operacional del Comando Sur de los Estados Unidos para recuperar

el territorio considerado por años la retaguardia profunda de las Farc y eliminar o capturar a los miembros de su Secretariado.

El Plan Patriota fue diseñado para ser ejecutado en dos fases. La primera fase, se denominó “Operación Libertad” y tenía como objetivo erradicar la presencia guerrillera en la zona céntrica del país, específicamente en el departamento de Cundinamarca y Bogotá. El control sobre las vías de comunicación y las zonas urbanas, la desarticulación de la Farc mediante la baja en combate de cinco de sus jefes de frente y el desalojo de más 400 guerrilleros fueron los resultados alcanzados cinco meses después de su puesta en marcha en junio de 2003 (LIBERTAD..., 2003).

La segunda etapa arrancó con la conformación del grupo de trabajo de la Fuerza de Tarea Omega a finales del mismo año, y se concretó cuando en enero de 2004 las fuerzas armadas iniciaron la mayor ofensiva contra las Farc de los últimos tiempos. A lo largo del Río Caguán, los Llanos del Yarí y la Amazonía, 18.000 efectivos trataban de recuperar el sur del territorio nacional cooptado política y militarmente por las Farc (PLAN..., 2006). Habiendo realizado esta tarea con resultados mixtos, el objetivo último era la desarticulación de los principales frentes del Bloque Sur y Oriental, la persecución de los jefes guerrilleros y los miembros del Secretariado en 160.600 kilómetros cuadrados de selva.

Aunque este último ciclo de operaciones fue lanzado el 17 de septiembre de 2004, para los primeros meses de 2006 solo tenía como única captura significativa la de alias “Sonia” considerada la jefe de finanzas del Bloque 14 de las Farc. La ausencia de resultados convincentes se dio en partea que esta organización respondió rápidamente replegando el cuerpo central de sus tropas y conformando grupos minúsculos especializadas en carros bombas y minas antipersona. Los objetivos formuladores del Plan Patriota fueron demasiados ambiciosos, para el fin de la primera era de Uribe las fuerzas del Estado solo habían dado duros golpes a la logística y a las finanzas de las Farc²³, sin lograr un punto de quiebre en la guerra (PLAN..., 2006).

²³ Los resultados mixtos del Plan Patriota no desmeritan el hecho de que en 6 años de la política de Seguridad Democrática de Uribe, “la presencia estatal en el territorio nacional es un hecho real, con beneficios tangibles para todos los colombianos. Los índices de violencia se han reducido sustancialmente. El secuestro es hoy una fracción de lo que fue. Algunas ciudades colombianas dejaron de ser las capitales mundiales del crimen y se con-

El papel desempeñado por Estados Unidos a través de los Departamentos de Estado y de Defensa, protagonicamente por el Comando Sur en el diseño y la ejecución del Plan Patriota es indiscutible. “El Plan Patriota ha vinculado por primera vez de manera clara y abierta a Estados Unidos en la lucha contrainsurgente colombiana”. “Se calcula que los recursos norteamericanos para este plan superaron los 100 millones de dólares en entrenamiento, armas, inteligencia, equipos de comunicación, entre otros” (FESCOL, 2005, p. 8).

Otra evidencia es la participación de un número importante de asesores militares y contratistas norteamericanos que efectuaban las labores de planeación y soporte logístico de las misiones. La creciente demanda de personal militar especializado en Colombia llevó a que a finales de 2004, el congreso estadounidense aprobara el envío de 400 militares y de 200 contratistas más a Colombia, modificando el tope permitido de 400 efectivos por cada categoría (BBC Mundo, 2004).

Aunque este proyecto interméstico no dio los resultados esperados, constataba el estrecho vínculo que existía entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos en la formulación y aplicación de las acciones para enfrentar la problemática interna de Colombia, especialmente la complejidad de un conflicto armado encubierto bajo del discurso narcoterrorista.

DESMOVILIZACIÓN PARAMILITAR

Desde el inicio de las negociaciones de paz entre el gobierno Uribe y las Autodefensas, Estados Unidos se mostró anuente al destinar apoyo económico y acompañamiento político en el desarrollo del proceso. El gobierno Bush “se [erigió] en el tercero en la mesa de negociación, en el árbitro tras bambalinas, de cuyas decisiones en torno a la extradición y la aceptación de las condiciones que se [pactaran] entre el gobierno y los paramilitares dependía el éxito o el fracaso últimos de la negociación” (ROJAS, 2006, p. 100).

El apoyo norteamericano al proceso estaba condicionado a que hubiera “un claro cronograma para la desmovilización, al enjuiciamiento

virtieron en urbes dinámicas, con problemas, pero con futuro y esperanza. Las Farc se encuentran diezmadas. Han perdido su iniciativa y unidad”. (ALVARO..., 2008)

de todos los miembros de las Auc comprometidos en masivas violaciones a los derechos humanos y a que continuara el compromiso de erradicar cultivos ilícitos en las áreas de las Auc” (EN El MAGDALENA..., 2004). Además los programas de reinserción financiados con recursos del Plan Colombia solo debían beneficiar a los miembros de buena fe que se comprometieran a delatar a los narcotraficantes y a los abusadores de los derechos humanos dentro de un marco legal que balanceara los puntos en conflicto. Requisitos transigentes que denotaban la percepción que el país del norte tenía frente a la dimensión y la amenaza que constituía el paramilitarismo para el Estado colombiano, entendía que se debían adoptar medidas que de una u otra manera afectaban la verdad, la justicia y la reparación integral.

La extradición de los jefes paramilitares a Estados Unidos fue uno de los puntos más espinosos en el marco de las negociaciones de paz, debido a que si bien este país apoyaba el proceso de paz, no estaba dispuesto a ceder en dar de baja las solicitudes de extradición de jefes de las autodefensas que tuvieran vínculos con el narcotráfico, pues su política antinarcótico quedaría en entredicho. Incluso, en los primeros meses de 2006 el Senado norteamericano aprobó una ayuda de US\$20 millones para financiar el proceso de desmovilización condicionada a la cooperación de Colombia con la extradición de los solicitados.

No obstante, esta cuestión tensionó fuertemente las relaciones bilaterales durante el primer periodo presencial de Uribe, en el transcurso del segundo, en mayo de 2008 y “de manera sorpresiva el gobierno levantó la suspensión de extradición contra los máximos líderes paramilitares desmovilizados y ordenó de inmediato su traslado a Estados Unidos” (MASIVA..., 2008).

Las percepciones frente a los resultados del proceso de Justicia y Paz con los paramilitares son ambivalentes y dicotómicas. En la visión del gabinete uribista fue un proceso exitoso con resultados positivos para el país, para las víctimas ha fracasado, principalmente en cuanto verdad, justicia y reparación, y para los observadores internacionales el rearme de los desmovilizados en bandas criminales ha afectado la eficacia del proceso. Lo cierto es que la comparecencia de los jefes paramilitares ante la justicia

estadounidense ha dejado en el limbo el conocimiento y juzgamiento de sus acciones delictivas en Colombia.

REELECCIÓN DEL DISCURSO ANTITERRORISTA

Los gobiernos de Bush y de Uribe se [prestaron] mutuamente buenos oficios para que, cada uno, desde su perspectiva e intereses, [pudiera] legitimar el actual enfoque de la seguridad internacional. El primero, en sus intervenciones en el exterior tipo Irak, y el segundo, para resolver su propia guerra interna. (ROJAS, 2006, p. 90).

En ese sentido, la reelección, en el 2004, del presidente George W. Bush significó que los sectores belicosos y fundamentalistas de Washington podían consolidar la tarea, ya iniciada después del 11 de septiembre, lo que de entrada implicaba la continuidad del Plan Colombia y la estabilidad de las relaciones con el mejor amigo de Colombia en el plano internacional, amistad ratificada al ser este el primer país que Bush visitó tras su reelección.

Y como era de esperarse, la reelección de Álvaro Uribe no solo rompió un hito en la historia electoral colombiana sino que representó un triunfo para el gobierno estadounidense, quien desde la presentación del proyecto reeleccionista ante el congreso colombiano respaldaba la continuidad de Uribe en el poder. Tras la victoria, Bush confirmó a Colombia como el gran aliado de la región y le ratificó su compromiso en la lucha contra el narco-terrorismo, la agilidad en el congreso para la aprobación del TLC y en la ayuda a los países democráticos de la región.

La ratificación de Bush y Uribe en el poder en Estados Unidos y Colombia, respectivamente significó la revalidación del discurso antiterrorista. Confirmaba el dinamismo de la reciprocidad y la capacidad de cada uno para reinventarse dentro de sus propios intereses.

DESAVENENCIAS EN LA RELACIÓN ESPECIAL

La fluidez de la relación especial entre Estados Unidos y Colombia ha transcurrido por momentos tensos que constatan el peso decisivo que

tienen los círculos políticos de Washington sobre las políticas domésticas de Colombia.

La corrupción, entendida como enfermedad endémica del sistema político colombiano, fue uno de los lunares que ensombreció la relación bilateral. Durante el primer mandato de Uribe, se presentaron varios casos que involucraban a miembros de alto rango de la fuerza pública con el extravío de cargamentos de cocaína decomisados. Así mismo, se abrieron investigaciones por el despilfarro de fondos antinarcóticos recibidos a través del Plan Colombia.

Otro punto neurálgico de la agenda bilateral, lo constituyó el tema de la extradición de los jefes paramilitares en la coyuntura del proceso de desmovilización. Washington condicionó su ayuda a la aquiescencia del gobierno colombiano de dar vía libre a la extradición de aquellas cabezas visibles de las Auc que hubieran estado involucradas con narcotráfico y a la aplicación de fuertes sanciones a quienes cometieron delitos de lesa humanidad (JUSTICE..., 2005). Frente a ese requerimiento el gobierno Uribe fue ambivalente pues suspendió las órdenes de extradición contras varios jefes paramilitares hasta que en mayo de 2008 decidió enviarlos a Estados Unidos de “manera sorpresiva” (MASIVA..., 2008).

Así mismo, La violación sistemática de derechos humanos en Colombia en medio del conflicto ha generado fuertes críticas y malestar en varios sectores de Estados Unidos. La complicidad del aparato estatal civil y militar con el paramilitarismo en masacres y hechos violentos contra la población civil puso al gobierno colombiano en el ojo del huracán. En los informes anuales sobre derechos humanos que presenta el Departamento de Estado, se denunciaba las restricciones a libertad de expresión y los crecientes homicidios selectivos contra los sindicalistas (U. S. Department of State, 2005).

Esta situación generó el surgimiento de condicionamientos a la ayuda otorgada a través del Plan Colombia, lo cual le permitió al Estado norteamericano ejercer cierta presión sobre el gobierno. Presión exenta de efectos contundentes dado a que la situación de derechos humanos no ocupaba un lugar central en la agenda, “los ejes de las certificaciones de los Estados Unidos se [centraban] en el comportamiento de la fuerza pública y

el funcionamiento de la Rama judicial en Colombia” (RAMÍREZ SIERRA, 2009, p. 192), y la ayuda social en comparación con la militar era mínima.

Finalmente, la oposición demócrata en el congreso estadounidense ejerció fuertes presiones para que se recortaran los recursos al Plan Colombia, el cual se había concentrado en cuestiones represivas que dejaban de lado el componente social, aunado a que los costos de la guerra en Irak y Afganistán estaban asfixiando el fisco estadounidense.

4 IMPLICACIONES DE LA POLITICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

La agudización de la crisis colombiana a finales de los 90 evidenciaba la necesidad de tomar decisiones contundentes para evitar el colapso del sistema político colombiano. La elite política local optó por internacionalizar el conflicto armado y solicitar la intervención de Estados Unidos como estrategia pragmática que si bien traería altos costos, sus beneficios serían tangibles, al menos en el corto plazo.

Esta dinámica ha acarreado consecuencias funestas para el ejercicio autónomo del poder político, puesto que el alto grado de dependencia de Estados Unidos para el comercio, la ayuda económica y la formulación de las políticas domésticas hace que pocos líderes del gobierno estén dispuestos a cuestionar los dictámenes de la política estadounidense cuando llegan al poder (TICKNER, 2008, p. 69). Política que ha sido ambivalente y ha estado sujeta a las prioridades en política exterior de Estados Unidos primero, los programas antinarcóticos y ahora la “guerra contra el terrorismo”, lo cual ha desnaturalizado las decisiones políticas internas que se deben tomar para enfrentar las crisis colombiana.

Esta intervención por invitación (TICKNER, 2008) o subordinación pragmática (GARAY, 2009) del gobierno Uribe (2002-2006) a las políticas de seguridad del Estado norteamericano ha revestido un conjunto de implicaciones que, por un lado, modificaron el carácter, la naturaleza y las dimensiones del conflicto armado interno colombiano, y por el otro, encausaron las relaciones con los países vecinos en la lógica del amigo-enemigo.

CONFLICTO ARMADO

A lo largo de varias décadas el conflicto armado interno mantuvo su carácter endógeno, permitiéndoles a los gobiernos nacionales adoptar políticas de solución doméstica, que mantenían a éste, al margen de las dinámicas y las imposiciones ideológicas de los actores internacionales. Sin embargo, durante el primer mandato de Álvaro Uribe, el conflicto colombiano se internacionalizó a tal punto que se han difuminado las fronteras existentes entre la política doméstica y la internacional.

Esta estrategia de vinculación del conflicto a las dinámicas mundiales ha posibilitado que “los actores internacionales actúen desde sus propias agendas e intereses, promoviendo cada uno un diagnóstico y una visión propia del conflicto y su tratamiento que muchas veces entra en colisión con la perspectiva y las disposiciones del gobierno nacional.” (ROJAS, 2006, P. 88).

Adoptando el diagnóstico estadounidense, el gobierno Uribe adscribió el conflicto armado a la guerra global contra el terrorismo, lo que implicó la red denominación de la naturaleza del conflicto colombiano, pues ya no se trataba de una enfrentamiento político de larga data sino de una amenaza narcoterrorista que fortuitamente podía desestabilizar el hemisferio occidental. La difusión de esta nueva discursiva distorsionó las reglas de juego y descartó cualquier posibilidad de sentar las bases para una salida negociada al conflicto por fuera de las condiciones del gobierno. La Política de Seguridad Democrática junto al Plan Colombia se constituyó en la única alternativa de solución al conflicto.

A la luz de los resultados, la guerra contra el terrorismo redujo a niveles históricos los índices de violencia en los primeros años del gobierno Uribe. Sin embargo, al final de su segundo cuatrienio, estos repuntaban altos inaceptables²⁴. El desgaste de la estrategia de seguridad se explica por el privilegio que el Plan Colombia y la Seguridad Democrática le otorgan al fortalecimiento de la estructura militar y policial en desmedro de otras instituciones del aparato estatal.

²⁴ Para los datos oficiales sobre la violencia en Colombia véase Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2010).

Frente a la arremetida militar del gobierno Uribe a los denominados grupos terroristas, las Farc han sabido adaptarse con dinamismo desarrollando otro tipo de tácticas que aún las reivindican como actor importante en el conflicto armado. Todavía miles de combatientes de las Farc controlan zonas remotas, sectores marginales de las ciudades y corredores estratégicos para el tráfico de drogas, continúan difundiendo terror con la detonación de explosivos, reclutando menores y amedrantando muchos lugares del territorio nacional. A la par que sus frentes se han atomizados en verdaderas organizaciones criminales con autonomía, dedicadas a la extorsión y al negocio del narcotráfico.

Así mismo, un número similar de desmovilizados de las Auc han pulsado el aumento de la tasa de homicidios en ciudades como Medellín y Bogotá. Amplias zonas del país continúan bajo su dominio, lo que ha propiciado el rápido crecimiento de bandas criminales como los “Rastrojos”, las “Águilas Negras” y los “Urabeños”, financiadas por el narcotráfico con la misma lógica y estructura paramilitar.

De otro lado, aunque la violencia disminuyó durante el primer mandato de Uribe, secuelas del conflicto armado como el desplazamiento forzado o la violación sistemática de derechos humanos tuvieron ritmos de crecimiento sostenido. El incremento de la fuerza pública y la vinculación de la población civil al conflicto a través de programas como soldados campesinos y red de informantes produjeron efectos inversos en las zonas rurales de valor estratégico para los actores conflictivos, pues aumentó el riesgo de éxodo de las comunidades y los grupos sociales más vulnerables. La desmovilización de las Auc no mejoró en nada la situación, sino que por el contrario agravó el drama de las víctimas con la impunidad. En Colombia persiste una emergencia humanitaria, que ubica al país como el segundo con la tasa más alta de desplazamiento interno en el mundo después de Sudán (ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, 2010).

La situación de los derechos humanos es igualmente preocupante. Al fin del primer periodo de Uribe, persistían homicidios con características de ejecución extrajudicial atribuidos a miembros de la fuerza pública, amenazas contra miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos, periodistas y maestros; violaciones del derecho a la libertad, a

la seguridad personales mediante detenciones arbitrarias y desapariciones forzadas y del derecho a la integridad personal mediante torturas, malos tratos y uso excesivo de la fuerza, imputados a servidores públicos. Además, con la intensificación de la guerra, los grupos armados ilegales han persistido en la comisión de infracciones graves y sistemáticas del derecho internacional humanitario (OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, 2006). La deuda por la reivindicación de los derechos humanos de quienes han llevado el peso del conflicto sigue latente y en ascenso, mientras no tengan lugar la verdad, la justicia y la reparación integral.

Ahora bien, las debilidades de una política formulada por fuera de los intereses nacionales se evidencian en los resultados de la lucha antinarcóticos. En su asunción al poder, Uribe prometió la erradicación total de los cultivos de coca en el país para el año 2006, término no alcanzado y que por la necesidad de garantizar la ayuda económica de Estados Unidos se extenderá a pesar de los costos y los escasos resultados.

Para el último año del segundo periodo de Uribe, el gobierno norteamericano había invertido más de US\$ 7 mil 300 millones en el Plan Colombia alardeando de su éxito y la necesidad de repetir este modelo en otros países productores de coca. Sin embargo, este programa no ha sido propiamente un éxito, el flujo de drogas hacia Estados Unidos sigue constante, la política de fumigaciones no sólo fue cruel al no otorgar a los campesinos otras opciones de subsistencia, sino que fue poco efectiva porque se ajustaron los patrones de cultivo para producir casi el mismo volumen de cocaína en un espacio más reducido.

Por lo pronto, los grandes carteles de la droga se han reorganizado en pequeñas bandas criminales con líderes poco visibles que controlan puntos claves del tráfico y siguen manteniendo fuertes vínculos con organizaciones de otros países como México (ISACSON, 2010). “La realidad es que incluso los congresistas estadounidenses que hace una década se mostraban más entusiastas con el Plan Colombia reconocen ahora (al menos en privado) que la política antidroga ha sido un tremendo chasco y que deben explorarse otros planteamientos alternativos.” (SHIFTER, 2010).

Es incuestionable que la seguridad democrática mejoró la percepción de seguridad en la sociedad dinamizando la economía nacional y fortaleciendo la institucionalidad del Estado. No obstante, la persistencia del gobierno Uribe en la apuesta a la guerra contra el terrorismo de Estados Unidos ha llevado a la adopción de un enfoque de solución del conflicto armado muy distante del que necesita Colombia.

La experiencia de Colombia ofrece lecciones importantes, pero copiar su modelo en otros casos sería desastroso. Los escándalos, abusos, engaños y altos costos del “Plan Colombia” impiden presentarlo como algo digno de imitar en otros Estados dependientes de Estados Unidos. (ISACSON, 2010).

PAÍSES VECINOS

La adscripción de la problemática colombiana a la agenda exterior de Estados Unidos causaba recelo en una región donde la llegada de los gobiernos de izquierda y la necesidad de construir consensos subregionales hacía imperante distanciarse de la hegemonía norteamericana. Ante esta posición,

Colombia ha perdido margen de maniobra y de negociación con actores internacionales distintos a Estados Unidos, y se ubica en contravía de la tendencia en la región por diversificar sus relaciones internacionales, buscar escenarios internacionales alternativos y establecer bazas de negociación diferenciadas. (ROJAS, 2006, p. 102).

El desbordamiento del conflicto armado hacia las fronteras con los países vecinos y la afinidad ideológica del gobierno Uribe con Estados Unidos exacerbó las relaciones bilaterales con los gobiernos de la región. Los vecinos se mostraron recelados y amenazados frente a las consecuencias de la ejecución del Plan Colombia²⁵ sobre las fronteras, al tanto que rechazaron con vehemencia la propuesta del gobierno Uribe de conformar una fuerza multilateral para derrotar a los grupos terroristas y regionalizar de la seguridad democrática. Países como Brasil, Ecuador y Venezuela se negaron a calificar a las guerrillas como terroristas.

²⁵ El diseño del Plan Colombia no contó con la participación de los gobiernos vecinos. Estos no fueron enterados sino hasta el inicio de su ejecución en el año 2000.

No obstante, en el 2002 el gobierno Bush bajo el discurso de fortalecer la democracia, la estabilidad regional y el desarrollo económico para todo el hemisferio, regionalizó su política de seguridad mediante la Iniciativa Regional Andina con un plan inicial de inversión de US\$782 millones (BUSCH, 2002). Una extensión del Plan Colombia que comprometía a la región con su agenda antinarcóticos y paliaba los efectos secundarios del conflicto colombiano. Entre los beneficiados estaban Perú, Venezuela, Ecuador, Brasil, Panamá y Bolivia. Al igual que Colombia, los resultados de este programa fueron poco exitosos. “Los intereses de Washington estaría también el de aprovechar su presencia en zonas colombianas como Caquetá y Putumayo para controlar recursos como el agua o las muy diversas especies amazónicas e internacionalizar la Amazonia.” (RAMÍREZ, 2006, p.71).

Los gobiernos de la región atravesaron una etapa de encuentros y desencuentros que implicó un aumento significativo del pie de fuerza militar en las fronteras. El presidente Uribe estaba determinado a hostigar a las Farc hasta donde fuera necesario, hecho que se evidenció con la intervención de miembros de la fuerza pública colombiana en la captura de alias Simón Trinidad en Ecuador y el cruce arbitrario de la frontera con este país para perseguir guerrilleros de las Farc. Así mismo sucedió en Venezuela con la detención de Rodrigo Granda sin el previo conocimiento del gobierno de Hugo Chávez. Estos sucesos llevaron a un punto crítico la relación bilateral por la flagrante violación de la soberanía.

El gobierno colombiano y, en general, las elites gubernamentales, políticas y económicas del país parecían subestimar las graves consecuencias de una similar estrategia estadounidense, tanto para Colombia como para toda la zona andino-amazónica, ignorancia tanto más grave cuanto que Washington parece estar promoviendo la incomprensión y el fraccionamiento de los países vecinos para impulsar mejor sus propios intereses geopolíticos. (RAMÍREZ, 2006, p. 71).

Los problemas internos de cada país sumado a la imposición del gobierno Bush de que siguieran su estrategia de seguridad imposibilitaron la construcción de consensos y propuestas conjuntas para repeler los efectos devastadores del conflicto armado colombiano y la inmersión a la que se habían visto expuestos los países fronterizos.

Ante la percepción de los vecinos, Colombia era vista como el escenario selecto de Washington para propiciar una intervención en América Latina. La ayuda económica y militar, la llegada de militares y contratistas norteamericanos, la coordinación de este país en el diseño de las estrategias de ataque a las guerrillas y la subordinación del gobierno eran evidencias que confirmaban las sospechas de como el país del norte se tomaba la región, y la administración Uribe consentía en ello. La integración de Colombia con la región no ha sido fácil y más aún cuando ha estado “interferida por Washington, que ha tratado de manejar bilateralmente los asuntos de seguridad con cada país andino bajo sus propias perspectivas e intereses, y por esa vía ha contribuido a la fragmentación de la región.” (RAMÍREZ, 2006, p. 83).

CONCLUSIONES

El presidente Álvaro Uribe, en su primera gestión, subordinó la solución del conflicto armado a los intereses de la lucha antiterrorista de Estados Unidos, persistiendo en la opción de la vía armada como el único camino factible. La priorización de la relación con Washington no solo redujo la autonomía de Colombia para hacer un frente consensuado a la crisis interna sino que, al mismo tiempo, obstaculizó el avance hacia una verdadera integración andina.

Los resultados del Plan Colombia y la Seguridad Democrática se califican de ambiguos y poco convincentes. Las fumigaciones redujeron los cultivos ilícitos en el sur del país para desplazarlos a otras zonas y a mayor escala. La violencia se contrajo en los primeros años de gobierno con efecto rebote a través de nuevas lógicas de organización criminal. El incremento de la presencia del Estado a través del fortalecimiento de la Fuerzas Militares y la Policía socavó las prioridades del desarrollo social y económico. La relación especial con el gobierno Bush determinó a Colombia como portavoz de su estrategia de seguridad nacional en la región y uno de los más grandes beneficiarios de la ayuda estadounidense, lo que lo convirtió en un referente destabilizador para los países vecinos. En otras palabras, no se puede afirmar que la experiencia de la lucha antiterrorista en Colombia ha sido un éxito absoluto.

En suma, los profundos intereses que Estados Unidos tiene en juego que dependen de la evolución del conflicto armado en Colombia hace poco probable el fin de su intervención, por el contrario, la dependencia de Colombia a su ayuda ha acelerado e intensificado los efectos de la globalización en cuanto a las nuevas políticas de seguridad, lo que implica que las posibilidades reales de solventar el conflicto armado colombiano van a depender de la concurrencia de los demás actores internacionales, a menos que Colombia aprovechando la nueva coyuntura internacional asuma un cambio estructural en la estrategia de política exterior y lidere los debates políticos internacionales desde las demandas internas del país.

REFERENCIAS

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS-ACNUR. *Directrices de elegibilidad del ACNUR para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo de Colombia*. 2010. Disponible em: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8118>>. Acceso em: 23 out. 2012.

AGUILERA, G. Cuba y la OEA. *Nueva Sociedad*, n. 223, p. 4-14, sep./oct.2009. Disponible em: <http://www.nuso.org/upload/articulos/3628_1.pdf>. Acceso em: 16 ago. 2012.

ÁLVARO Uribe: seis años en el poder. *El Espectador*, 6 ago. 2008. Disponible em: <<http://www.elespectador.com/opinion/editorial/articulo-alvaro-uribe-seis-anos-el-poder>>. Acceso em: 23 ago. 2012,

APROBADO el tratado de libre comercio con Estados Unidos. *Portafolio*, 12 out. 2011. Disponible em: <<http://www.portafolio.co/negocios/aprobado-el-tratado-libre-comercio-estados-unidos>>. Acceso em: 17 set. 2012.

ATEHORTÚA, A. La presencia de Estados Unidos en la formación de los militares colombianos a mediados del siglo XX. *Historia y Espacio*, n. 36, 2010. Disponible em: <<http://historiayespacio.com/rev%2036/pdf/rev36art4.pdf>>. Acceso em: 9 set. 2012.

BBC MUNDO. Por la ruta del Che. 2004. Disponible em: <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2004/ruta_che/default.stm>. Acceso em: 15 mar. 2012

BORDA, S. La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿La ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable? *Colombia Internacional*, n. 65, p. 66-89, 2007. Disponible em:.,

<<http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/92/view.php>>. Acesso em: 22 fev. 2012.

_____. Una aproximación constructivista a la guerra estadounidense en contra de las drogas. *Colombia Internacional*, n. 54, p. 73-102, 2002. Disponível em: <<http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/395/index=1.php?action=edit&id=395#1>>. Acesso em: 27 ago. 2012.

BUSH, G. W. Andean trade promotion and drug eradication act by President of the United States of America. *White House Office of the Press Secretary*, 2002, 31 oct. Disponível em: <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/10/20021031-9.html>>. Acesso em: 15 ago. 2012.

CARACOL RADIO. Nuevo atentado terrorista contra oleoducto Caño Limón-Coveñas. 11 out. 2001. Disponível em: <<http://www.caracol.com.co/noticias/judiciales/nuevo-atentado-terrorista-contra-oleoducto-cano-limoncoveñas/20011011/nota/78893.aspx>>. Acesso em: 22 ago. 2012.

CARDONA, D. La política exterior de la administración pastrana (1998-2002) hacia una evaluación preliminar. *Colombia Internacional*, n. 53, p. 53-74, 2001. Disponível em: <<http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/386/view.php>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

CHABAT, J. Seguridad nacional y narcotráfico. *Política y Gobierno*, v.1, n. 1, p. 97-123, 1994. Disponível em: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_I_N1_1994/Chabat.pdf>. Acesso em: 15 set. 2012.

COLOMBIA block US extradition. *The Guardian*, 2004 18 Dic. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/world/2004/dec/18/colombia>>. Acesso em: 13 out. 2012.

COLOMBIA para los americanos. *El Espectador*, 18 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.elspectador.com/impreso/politica/articuloimpreso151378-colombia-los-americanos>>. Acesso em: 16 ago. 2012.

_____. Departamento Nacional de Planeación - DNP. *Balance Plan Colombia 1999-2005*. 2006. Disponível em: <https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DJS/DJS_Documentos_Publicaciones/Bal_plan_Col_espanol_final.pdf>. Acesso em: 13 set. 2012.

_____. Departamento Nacional De Planeación - DNP. *Estrategia de fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social (2007-2013)*. 2007. Disponível em: <https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DJS/DJS_Documentos_Publicaciones/estrategia_version_espanol.pdf>. Acesso em: 13 set. 2012.

_____. Presidencia de la República. *La decisión del gobierno colombiano sobre Iraq*. Bogotá, 20 mar. 2003. Disponible em: <<http://web.presidencia.gov.co/discursos/discursos2003/marzo/allocucion3.htm>>. Acceso em: 16 jun. 2012.

_____. Registraduría Nacional del Estado Civil. *Organización Electoral*. Histórico de resultados electorales, Elecciones presidente. 2006. Disponible em: <<http://web.registraduria.gov.co/resprelec2006/0528/index.htm>>. Acceso em: 16 nov. 2012.

_____. Registraduría Nacional del Estado Civil. *Organización Electoral*. Histórico de resultados electorales, elecciones presidente. 2002. Disponible em: <<http://web.registraduria.gov.co/2002PRP1/e/vpresidente0.htm?1>>. Acceso em: 16 nov. 2012.

_____. Presidencia de la República. *Política de defensa y seguridad democrática*, 2003. Disponible em: <http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>>. Acceso em: 18 set. 2013.

_____. Departamento Nacional de Planeación. *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado Comunitario*. Disponible em: <<https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/PND.pdf>>. Acceso em: 18 set. 2013.

CONDENAN a 13 años de cárcel a guerrilleros del ELN por los atentados al oleoducto Caño Limón Coveñas. *El Tiempo*, 4 ago. 2010. Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7842749>>. Acceso em: 22 ago. 2012.

CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO. *Boletín CODHES*, n. 39, nov. 2001. Disponible em: <http://www.codhes.org/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=25&Itemid=5>. Acceso em: 22 ago. 2012.

CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia C-187 de 1996, Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz*. 1996. Disponible em: <http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/c-187_1996.htm>. Acceso em: 13 fev. 2012.

DALLANEGRA, L. Claves de la política exterior de Colombia. *Política Exterior Latinoamericana*, n.54, p. 37-73, 2012. Disponible em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64023055003>>. Acceso em: 21 nov. 2012.

DELGADO, O. (Ed.). *Elecciones 2002 presidenciales y parlamentaria*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2003.

DIPLOMACIA de Zanahoria y Garrote. *El Tiempo*, 16 de fev. 2012. Disponible em: <http://www.eltiempo.com/Multimedia/especiales/caguan-proceso-paz/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_MULTIMEDIA-11154883.html>. Acceso em: 22 out. 2012.

E.U. CUIDARÁ su interés en Colombia. *El Tiempo*, 10 fev. 2002. Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1324656>>. Acesso em: 13 ago. 2012.

EL DILEMA social del plan. *El Tiempo*, 14 out. 2002. Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1370358>>. Acesso em: 13 ago. 2012.

EL GRAN garrote. *Semana*, 6 de ago. 2001. Disponível em: <<http://www.semana.com/nacion/articulo/el-gran-garrote/48177-3>>. Acesso em: 15 set. 2012.

EL NUEVO narcotráfico. *Semana*, 22 set. 2002. Disponível em: <<http://www.semana.com/nacion/articulo/el-nuevo-narcotrafico/54190-3>>. Acesso em: 22 ago. 2012.

EN EL MAGDALENA medio le temen a la desmovilización. *El Tiempo*, 21 fev. 2004. Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1579481>>. Acesso em: 15 set. 2012.

FARC y AUC, Enemigos Globales. *El Tiempo*, 25 set. 2001. Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-660694>>. Acesso em: 15 set. 2012.

FESCOL. La agenda Colombia-Estados Unidos: TLC y Plan Colombia. *Policy Paper*, n.16, p. 1-12, 2005. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/50475.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2012.

FUERA de control. *Semana*, 9 mayo 2005. Disponível em: <<http://www.semana.com/portada/articulo/fuera-control/72521-3>>. Acesso em: 17 ser. 2012

GALINDO, C. Neopopulismo en Colombia: el caso del gobierno de Álvaro Uribe Vélez. *Iconos*, n. 27, p. 152, 2007.

GARAY, J. Un recorrido por las relaciones Colombia-Estados Unidos: del pragmatismo a la subordinación. *Oasis*, n. 14, p. 71-81, 2009. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53117118005>>. Acesso em: 13 out. 2011.

GARCÍA-PENÁ, D. Caguán Internacional: Lecciones para Gobierno y FARC. *Semana*, 02 abr. 2001. Edição 983. Disponível em: <<http://www.semana.com/opinion/articulo/caguan-internacional-lecciones-para-gobierno-farc/45527-3>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

GRINGOS al rescate. *Semana*, 3 mar.2003. Disponível em: <<http://www.semana.com/nacion/articulo/gringos-rescate/56755-3>>. Acesso em: 12 ago. 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES. Forensis.2010. Disponível em: <<http://www.medicinalegal.gov.co/index.php/estadisticas/forensis/457-forensis-2010>>. Acesso em : 15 jul. 2013.

ISACSON, A. Si el Plan Colombia es éxito, ¿qué es un fracaso? Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, WOLA. 2010. Disponível em: <<http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/1191-si-el-plan-colombia-es-un-exito-ique-es-un-fracaso.html>>. Acesso em: 12 set.2012.

JUSTICE and Peace in Colombia. *The Washington Post*, 01 ago. 2005. Opiniões. Disponível em: < <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/07/31/AR2005073100803.html>>. Acesso em: 13 out. 2012

LEAL, F. La política de seguridad democrática 2002-2005. *Análisis Político*, v. 19, n. 57, p. 3-30, 2006. Disponível em: <<http://www.iepri.org/portales/anpol/57.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2012.

LEGUIZAMO, C. Reflexiones sobre el proceso de paz del gobierno de Andrés Pastrana y las FARC-EP (1998-2002). *Archivos de Economía*, DANE, n. 204, ago, 2002. Disponível em: <https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DEE/Archivos_Economia/204.PDF >. Acesso em: 13 out. 2011.

LIBERTAD acorrala a las Farc. *El Tiempo*, 8 nov. 2003. Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1000445>>. Acesso em: 12 ago. 2012.

LOSADA, R.; GIRALDO, F.; MUÑOZ, P. Las elecciones presidenciales de 2002 en Colombia: un esfuerzo explicativo. *Papel Político*, n. 15, p. 11-31, 2003. Disponível em: <<http://revistas.javeriana.edu.co/sitio/papelpolitico/admin/upload/index.php?act=view&cid=77> >. Acesso em: 21 nov. 2011.

MACHADO, G. G. Bush juega sus cartas para llevar el TLC al congreso. *El Colombiano*, 2007. Disponível em: <http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/B/bush_juega_sus_cartas_para_llevar_el_tlc_al_congreso/bush_juega_sus_cartas_para_llevar_el_tlc_al_congreso.asp>. Acesso em: 16 ago. 2012.

MASIVA extradición de jefes paramilitares. *El Espectador*, 13 mai. 2008. Disponível em: <<http://www.elespectador.com/node/13431/>>. Acesso em: 12 set. 2012.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS - OACNUDH. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. 2007. Disponível em: <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2006_esp.pdf >. Acesso em: 23 out. 2012.

ORTIZ, J. *Los paraestados en Colombia*. Medellín: UNAULA, 2009.

PARDO, R. Relaciones internacionales y proceso de paz, proyecciones sobre escenarios. *Colombia Internacional*, n. 51, p. 28-50, 200. Disponível em: <<http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/378/view.php>>. Acesso em: 21 nov. 2012.

PEÑAS, F. *Occidentalización: fin de la guerra fría y relaciones internacionales*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

PLAN Colombia II. *Semana*, 3 fev. 2007. Disponível em: <<http://www.semana.com/nacion/articulo/plan-colombia-ii/83278-3>>. Acesso em: 13 set 2012.

PLAN Patriota. *Semana*, 5 fev. 2006. Disponível em: <<http://www.semana.com/on-line/articulo/plan-patriota/70525-3>>. Acesso em: 22 de set. 2012.

PULECIO, J. La estrategia Uribe de negociación del TLC. *Colombia Internacional*, n. 61, 12-32, 2005. Disponível em: <<http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/449/>>. Acesso em: 17 ago. 2012.

RAMÍREZ, A. Diplomacia por la paz: la implementación de la política exterior en Colombia desde el proceso de paz. *Contexto*, 13, p. 69-73, 2002. Disponível em: <http://190.7.110.123/pdf/5_revistaContexto/Contexto/Archivo/Contexto%2013/AndresMRamirez.pdf>. Acesso em: 16 set. 2012.

RAMÍREZ SIERRA, N. J. Redes transnacionales de defensa. El caso reciente del Estado colombiano en el contexto de la intervención de la Corte Interamericana de Derecho Humanos. *Colombia Internacional*, n. 69, p. 182-203, 2009. Disponível em: <<http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/406/view.php>>. Acesso em: 13 set. 2012.

RAMÍREZ, S. La internacionalización del conflicto y de la paz en Colombia”, In: *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*. Bogotá: IEPRI; Planeta, 2002.

RAMÍREZ, S. Colombia y sus vecinos. *Nueva Sociedad*, n. 192, p. 144-154, 2004. Disponível em: <http://www.nuso.org/upload/articulos/3214_1.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2012.

RAMÍREZ, S. El gobierno de Uribe y los países vecinos. *Análisis Político*, v. 19, n. 57, p. 65-84, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-47052006000200004&script=sci_arttext>. Acesso em: 12 jul. 2012.

RAMÍREZ, S.; RESTREPO, L. (Coord.). *Colombia: entre la inserción y el aislamiento, la política exterior colombiana en los años noventa*. Bogotá: Siglos del Hombres Editores ; Universidad Nacional de Colombia; Instituto de Estudios Políticos Relaciones Internacionales, 1997.

ROJAS, D. Balance de la política internacional del gobierno Uribe. *Análisis Político*, v. 19, n.57, p. 85-105, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v19n57/v19n57a05.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2012.

ROJAS, D. El Taller del Imperio Global: análisis de la intervención de Estados Unidos en Colombia (1998-2008). *Análisis Político*, v. 22, n. 65, p. 111-126,

2009. Disponível em: <<http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v22n65/v22n65a06.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2012.

SAMPÓ, C. Brasil y la región amazónica después del 11 de septiembre: desafíos y oportunidades. *Argentina global*, Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales, n. 14, p. 100-117, sep./dic. 2003. Disponível em: <http://www.academia.edu/3465846/Brasil_y_la_Region_Amazonica_despues_del_11_de_Septiembre_Desafios_y_Oportunidades>. Acesso em: 22 ago. 2012.

SHIFTER, M. Una década del Plan Colombia: por un nuevo enfoque. *Política Exterior*, v. 24, n.136, p. 116-130, jul/ago. 2010. Disponível em: <<http://www.politicaexterior.com/archives/8631>>. Acesso em: 19 set. 2012.

THE PRESIDENT of the United States. In: *The National Security Strategy of the United States of America*, 2002. Disponível em: <<http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2012.

TICKNER, A. Colombia y Estados Unidos: una relación “especial”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, v. 8, n. 4, p. 65-72, 2008. Disponível em: <<http://www.revistafal.com/2008-4/colombia-y-estados-unidos-una-relacion-especial.html>>. Acesso em: 22 set. 2012.

_____. Tensiones y consecuencias indeseables de la política exterior estadounidense. *Colombia Internacional*, n. 49, p. 39-61, 2000. Disponível em: <<http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/370/view.php>>. Acesso em: 14 ago. 2012.

_____.; PARDO, R. En busca de aliados para la seguridad democrática. *Colombia Internacional*, n. 56, p. 64-81, 2002. Disponível em: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/461/view.php> Acesso em: 10 ago. 2012.

TOKATLIÁN, J. G. Sudamérica y el dilema de Colombia. *Revista SAAP*, v.1 n. 2, p. 411-422, 2003. <<http://www.saap.org.ar/esp/docs-revista/revista/pdf/1-2/Tokatlian.pdf>> Acesso em: 13 out. 2012.

_____. La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿Ceguera, miopía o estrabismo? *Colombia Internacional*, n. 48, p. 35-36, 2000. Disponível em: <<http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/361/view.php>>. Acesso em: 16 nov. 2012.

U. S. The National Security Strategy of the United States of America. 2002. Disponível em: <<http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2012.

_____. Department of State. Budget request funds war on terror, military transformation. Washington, 04 feb. 2002. Disponível em: <<http://www.defense.gov/News/NewsArticle.aspx?ID=43976>>. Acesso em: 13 ago. 2012.

_____. Department of State. Diplomacia em Ação. Country reports on human rights practices, 2005. Colombia. 08 mar. 2006. Disponível em: <<http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2005/61721.htm>>. Acesso em: 17 out. 2012.

VÁSQUEZ, T. El problema agrario, la economía cocalera y el conflicto armado. *Controversia*, n. 192, p. 121-162, 2009. Disponível <<http://www.cinep.org.co/node/746>>. Acesso em: 16 out. 2011.

VILLAMIZAR, M. A. Crónica de aquellos días y noches de paz y de guerra. *Semana*, 22 fev. 2007. Edición 1295. Disponível em: < <http://www.semana.com/on-line/articulo/cronica-aquellos-dias-noches-paz-guerra/83622-3>>. Acesso em: 12 fev.2012.

ZULUAGA, J. El síndrome de El Caguán: lecciones de un fracaso. *Razón Pública*, 26 fev. 2012. Disponível em: <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/2746-el-sindrome-de-el-caguan-lecciones-de-un-fracaso.html>. Acesso em: 15 mar. 2012.

LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y SUS REIVINDICACIONES ANTE LA CORTE INTERAMERICANA

Gerardo A. Durango Álvarez

Los derechos fundamentales contienen unas garantías y unos mecanismos especiales de protección que pueden ser exigidos ante los tribunales constitucionales del respectivo país y ante instancias internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En Colombia, los derechos fundamentales establecen límites a los poderes públicos, tal como se desprende del Art. 377 de la Constitución Política, el cual señala unos mecanismos especiales para su modificación por parte del legislador.

Tales garantías, que en este contexto se denominan acciones positivas¹, en especial para grupos excluidos históricamente como las mujeres, afrodescendientes e indígenas, es una de las obligaciones de los actuales Estados democráticos de derecho y su compromiso derivada de ratificar tratados internacionales² como la Convención Americana de

¹ La acción positivas proviene del concepto europeo de *positive action*. Con relación a las acciones positivas dice el Tribunal español que: “El principio de igualdad ante la ley proclamado en el artículo 14 CE impide que el legislador dé un trato distinto a personas que se hallen en la misma situación”. STC 144/1988. Esta misma línea se mantiene en las Sentencias del Tribunal Constitucional español 268/2005 y 33/2007.

² La legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en tratados como la Convención Americana, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales, por lo que, particularmente en casos de

Derechos Humanos. Cuando estas garantías y mecanismos fallan a nivel interno, los ciudadanos acuden a instancias internacionales como la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por consiguiente, se busca analizar algunos casos admitidos por la Comisión y la Corte interamericana, respecto a la vulneración de derechos fundamentales para grupos excluidos social e históricamente como son precisamente los indígenas y las mujeres. Como dice el art. 2 de la Convención.

Los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades. Esto es, se busca asegurar que las normas internacionales sean incluidas en su ordenamiento jurídico, con el fin de que los derechos pueden garantizarse de una manera efectiva para todos los individuos y grupos, sin discriminación alguna.

Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

Igualmente, en la Convención Americana de Derechos Humanos se encuentra el principio de progresividad de los derechos fundamentales, donde indica en el Art. 29 que no “puede interpretarse ninguna de sus disposiciones para excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que deriven de la forma democrático representativa de gobierno.” (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 1969).

Desde esta perspectiva se analiza a continuación algunos derechos fundamentales vulnerados para un grupo excluido como lo son las mujeres e indígenas, quienes por medio de sus demandas han acudido a instancias internacionales como la Corte Interamericana.

graves violaciones a las normas del Derecho Internacional de los Derechos, la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo ‘susceptible de ser decidido’ por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar un control de convencionalidad.

1 LA LUCHA POR LOS DERECHOS: MUJERES

En América Latina los derechos fundamentales de los grupos excluidos como mujeres³, afrodescendientes⁴ e indígenas⁵ distan de ser límites al poder y sus garantías son conculcadas por los diversos estados. La existencia de frecuentes e históricas causas generadoras de desigualdad en contra la mujer, son condiciones opuestas a la dignidad de la persona humana que la colocan en una situaciones de inferioridad. Estas situaciones están fincadas en estereotipos o prejuicios sociales, contribuyendo a ubicar a este colectivo de la población en posiciones desfavorables.

Por ejemplo, respecto a los derechos de participación política como derecho fundamental, éstos han estado ausentes para este grupo social; razón por la cual le compete a los Tribunales constitucionales abrir y promover la participación política obstruida en la práctica⁶. En este contexto, las mujeres se han apropiado de las siguientes normas internacionales para fundamentar sus demandas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Normas que de una u otra manera ha contribuido a que los estados diseñen e implementen leyes de cuotas en sus sistemas democráticos internos.

³ En la sentencia C -410 de 1994, la Corte Constitucional colombiana señaló que: *De los artículos 13 y 53 de la Constitución, deriva una obligación prima facie en cabeza del legislador, consistente en una acción positiva u tratamiento igualitario —es decir, deber de discriminar— entre hombres y mujeres para disponer el rango de edad en el que se accede al derecho de pensión. Dicha obligación, se debe dar en el sentido de procurar un trato favorable a las mujeres respecto de los hombres.*

⁴ Respecto a las mujeres afrocolombianas, la sentencia T- 1090 de 2005 —prohibición de entrada a mujer afrocolombiana a discoteca en Cartagena— restablece derechos fundamentales a la igualdad sustantiva vulnerado a este grupo. En esta situación afirmó que: “La igualdad sustancial revela, un carácter remedial, compensador, emancipatorio, corrector y defensivo de personas y de grupos ubicados en condiciones de exclusión, para lo cual se requiere del impulso de *acciones positivas* de los poderes públicos y de la comunidad en general”. Con relación a la discriminación de la población afrocolombiana dijo que no se está poniendo en práctica la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial suscrita y ratificada por Colombia.

⁵ En cuanto a las comunidades indígenas, la Corte Constitucional colombiana declaró inconstitucional la Ley General Forestal —Ley N° 1021 de 2006—, por no haber consultado previamente a las comunidades indígenas afectadas; en esta ocasión adujo: “la Constitución Política otorga especial protección al derecho de participación de los grupos étnicos en las decisiones que los afectan. Dicha protección especial se traduce en el deber de adelantar procesos de consulta con las comunidades indígenas y tribales para la adopción y ejecución de decisiones que puedan afectarles”. Es de aclarar que en el trámite de expedición de la Ley no se tuvo en cuenta la consulta a las comunidades indígenas, lo cual constituye una violación del artículo 6° del Convenio 169 de 1989 de la OIT.

⁶ Para un autor como Habermas, los tribunales constitucionales “tienen que examinar el contenido controvertido de las normas en conjunto con los presupuestos comunicativos y las condiciones procedimentales democráticas de los derechos fundamentales de participación política.” (HABERMAS, 1998, p. 325). Es claro en este sentido que sin derechos fundamentales políticos no hay democracia y viceversa.

Una primera normativa se encuentra en la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación hacia las mujeres, conocida con por siglas CEDAW, aprobada en 1979. En su Art. 6) se establece que: “los Estados deben luchar por la eliminación de la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país.”(UNITED NATIONS, 1979).

Por su parte, la Convención de Belén do Pará de 1994, destaca en su Art. 4 que:

toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros, derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.(ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 1994).

En esta misma línea se encuentra la Conferencia de Durban de 2009, quien en su Art. 110

insta a los Estados a que alienten a los partidos políticos a trabajar por una representación equitativa de las minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas dentro de su sistema de partidos y a todos sus niveles, a que velen por que sus sistemas políticos y jurídicos reflejen la diversidad multicultural de sus sociedades y a que establezcan instituciones democráticas más participativas a fin de evitar la discriminación, la marginación y exclusión social. (UNITED NATIONS, 2009).

Como se puede evidenciar, las anteriores normas fundan la obligatoriedad para los estados a promover, incluir y abrir los canales de participación política para este grupo excluido. Las leyes de cuotas son un mecanismo que permite la participación política de la mujer en la toma de decisiones y en la elaboración de las normas de mayor trascendencia para sus países. Una rápida mirada permite identificar la importancia de la ley de cuotas en sistemas democráticos como los latinoamericanos y la participación de la mujer en las últimas elecciones; en tal sentido se grafica a continuación aquellos países donde la participación sobrepasa el 30% en los congresos y aquellos donde la representación de la mujer, a pesar de que tienen leyes de cuotas, no sobrepasa el 15 o el 20%. Se presentan

dos cuadros comparativos con las elecciones entre el 2006 a 2010 y 2010 a 2013. Esto permite analizar el incremento de las elecciones al congreso.

MUJERES PARLAMENTARIAS A 2010				
AMÉRICA LATINA		ELECCIÓN	MUJERES	
PAÍSES	AÑO	CÁMARA BAJA	CÁMARA ALTA	
1 CUBA	2008		265 - 43.2%	
2 ARGENTINA	2009	99 - 38.5%	25 - 35.2%	
3 COSTA RICA	2010		22 - 38.6%	
4 PERÚ	2006		33 - 28.5%	
5 TRINIDAD Y TOBAGO	2010	12 - 28.6%	8 - 25.8%	
6 SURINAME	2005		5 - 9.8%	
7 ECUADOR	2009		40 - 32.3%	
8 HONDURAS	2009		23 - 18%	
9 MÉXICO	2009	500 - 26.2%	128 - 23.4%	
10 REPÚBLICA DOMINICANA	2010	38 - 28.8%	3 - 9.4%	
11 DOMINICA	2009		4 - 12.5%	
12 VENEZUELA	2010		28 - 17%	
13 NICARAGUA	2006		17 - 20.7%	
14 SAINT VINCENT and the GRENADINES	2010		3 - 14.3%	
15 MAURITIUS	2005		13 - 18.8%	

UNICAMERAL

16	BOLIVIA	2005	22 - 16.9%	1 - 3.7%
17	EL SALVADOR	2006		14 - 16.7%
18	PANAMÁ	2004		13 - 16.7%
19	CHILE	2005	18 - 15%	2 - 5.3%
20	GRENADA	2008	2 - 13.3%	4 - 30.8%
21	JAMAICA	2007	8 - 13.3%	5 - 23.8%
22	PARAGUAY	2008	10 - 12.5%	7 - 15.6%
23	BAHAMAS	2007	5 - 12.2%	5 - 33.3%
24	URUGUAY	2004	12 - 12.10%	4 - 12.9%
25	GUATEMALA	2007		19 - 12.0%
26	SANTA LUCIA	2006	2 - 11.1%	4 - 36.4%

27	ANTIGUA and BARBUDA	2009	2 - 10.5%	5 - 29.4%
28	BARBADOS	2008	3 - 10%	7 - 33.3%
29	BRASIL	2006	46 - 9%	10 - 12.3%
30	COLOMBIA	2006	14 - 8.4%	12 - 11.8%
31	SAINT KITTS and NEVIS	2004		1 - 6.7%
32	HAITI	2006	4 - 4.10%	2 - 11.1%
33	BELICE	2008	0	5 - 38.5%

MUJERES PARLAMENTARIAS A 2013				
	PAÍSES	AÑO	CÁMARA	SENADO
1	CUBA	2013		295 - 48.2%
2	ARGENTINA	2009	99 - 38.5%	25 - 35.2%
3	COSTA RICA	2010		22 - 38.6%
4	PERÚ	2012		28 - 23.5%
5	BRASIL	2010	8,6%	16%
6	COLOMBIA	2010	21 - 12.7% CÁMARA	16 - 15.7% SENADO
7	ECUADOR	2013		53 - 38.3%
8	HONDURAS	2009		23 - 18%
9	MÉXICO	2012	500 - 36.2%	128 - 32.8%
10	REPÚBLICA DOMINICANA	2010	38 - 28.8%	
11	CHILE	2009		5 - 14%
12	VENEZUELA	2010		28 - 17%
13	NICARAGUA	2006		17 - 20.7%
14	BOLIVIA	2010	33 - 25.4%	17 - 47.2%

Fonte: Elaboración propia con datos obtenidos de Inter-Parliamentary Union (2013).

El anterior gráfico permite comprobar que sólo cuatro países han superado el umbral del 30% de participación de mujeres en los respectivos congresos en las últimas elecciones: Cuba: 48. 2%, Argentina: 35. 2%, México 32% y Costa Rica: 38.6%. Países como Colombia, Brasil, Chile y Perú, entre otros, no superan la barrera del 15%. Hace falta un compromiso

más acentuado para erradicar este tipo de exclusión social en contra de la mujer y aportarle por leyes equitativas de género.

Ahora bien, si se analiza la exclusión social de las mujeres indígenas en la participación política, la situación es mucha más compleja y vergonzosa, ya que la representación de este grupo desaventajado en el congreso es mínima por utilizar esta expresión. El siguiente gráfico nos ilustra sobre la representación de las mujeres indígenas en los parlamentos latinoamericanos.

PARTICIPACIÓN DE MUJERES INDÍGENAS EN EL CONGRESO A 2013	
PAÍS	MUJERES INDÍGENAS
Ecuador 35% población indígena	2 mujeres (5 hombres)
PERÚ 48% población indígena	6 mujeres (8 hombres)
BOLIVIA 62% población indígena	9 mujeres (7 hombres)
COLOMBIA 2% población indígena	1 (Cámara) 4 (hombres). Tres por ley
MÉXICO 13% población indígena	4 (14 hombres (Senado))
BRASIL 0.8 % población indígena	0 representación

En los cuadros anteriores se percibe la exclusión de grupos desaventajados socialmente, acentuados en temas claves como la participación política. Desde este punto de vista es importante analizar cómo estos grupos acuden a instancias como la Corte Interamericana con el fin de que se les proteja derechos fundamentales no garantizados en los respectivos países.

Desde esta perspectiva, la exclusión de las mujeres se presenta no sólo en el campo político, sino también en cuanto a la discriminación y violencia sexual. Se trata de un caso importante analizado por la Corte como es el de una mujer indígena (FERNÁNDEZ ORTEGA, 2010). Allí la Corte Interamericana cuestiona la impunidad y la discriminación por parte del Estado mexicano en la administración de justicia en contra de una mujer que por demás es indígena, miembro del pueblo Me'phaa

(Tlapaneco). Esta sentencia es relevante toda vez que aborda tres temas de fundamental importancia a favor de la mujer, tales como:

1. La existencia de una sistemática impunidad del Estado en la administración de justicia, en especial en contra de las mujeres.
2. La discriminación de que fue objeto la víctima por su condición de mujer e indígena.
3. El cuestionamiento de la utilización del fuero militar para la investigación y juzgamiento de violaciones a los derechos humanos.

Así, la Comisión Interamericana encuentra elementos suficientes para determinar que el Estado es responsable por la violación sexual por parte de miembros del ejército Mexicano⁷. En tal sentido, el caso es presentado por la Comisión a la Corte Interamericana, quien sostuvo que la violencia sexual contra la mujer tiene consecuencias físicas, emocionales y psicológicas devastadoras y que es un acto especialmente grave y reprochable ocasionada por un funcionario del Estado. La violación sexual cometida por miembros de las fuerzas de seguridad de un Estado contra integrantes de la población civil constituye en todos los casos una grave violación de los derechos humanos protegidos en los artículos 5 (Integridad Personal) y 11 (Protección de la Honra y dignidad) de la Convención Americana.

En tal sentido, la Comisión efectuó las siguientes recomendaciones al Estado mexicano:

1. Completar la investigación de manera oportuna, inmediata, seria e imparcial para esclarecer los hechos materia de la denuncia presentada por Inés Fernández Ortega, identificar a los responsables e imponerles las sanciones correspondientes.
2. Reparar a Inés Fernández Ortega y a sus familiares por las violaciones de los derechos humanos.

⁷ A raíz del levantamiento zapatista en Chiapas el Estado incrementó la presencia del ejército en territorios indígenas, situación que contribuyó a un clima propicio para las provocaciones y roces con la población civil. Las operaciones militares se centraban en búsqueda y destrucción de cosechas de droga en zonas montañosas apartadas, pero también en la obtención de información sobre comunidades indígenas. El 24 de marzo de 2002, Inés Fernández denuncia ante las autoridades del Ministerio público común, haber sido víctima de violencia sexual por parte de miembros del ejército mexicano el 22 de marzo de 2002.

3. Adoptar las medidas necesarias para que la jurisdicción militar tenga un alcance restrictivo y excepcional, limitado exclusivamente a juzgar a militares por la comisión de delitos o faltas, propios del orden militar.
4. Garantizar a las mujeres indígenas el acceso a la justicia a través del diseño de una política que respete su identidad cultural.
5. Diseñar e implementar planes de salud mental, consensuados entre profesionales de salud mental y las mujeres indígenas, para la recuperación, rehabilitación y reinserción plena en la comunidad de las mujeres indígenas víctimas de violación sexual (FERNÁNDEZ ORTEGA y otros , 2010).

Lo importante de esta sentencia, radica en el hecho de que una mujer indígena, excluida socialmente, denuncia a sus agresores. Este es un acto valorado por la propia Comisión y la Corte, quien en su fallo retoma tratados internacionales como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, al decir que: “la discriminación contra la mujer incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer [i] porque es mujer o [ii] porque la afecta en forma desproporcionada.”(UNITED NATIONS, 1979).

2 LA LUCHA POR LOS DERECHOS: COMUNIDADES INDÍGENAS

El reconocimiento de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, expresos tanto en las actuales constituciones de los diversos Estados como en tratados y convenios internacionales, ha permitido que éstos afirmen y reclamen sus derechos a la diversidad cultural, autonomía territorial, administración de justicia, consulta previa sobre la explotación en sus territorios⁸ por compañías multinacionales, entre otros derechos. Dentro

⁸ Al respecto puede analizarse la Sentencia T-129/11; en ésta, la Corte Constitucional colombiana limita y suspende la actuación de una empresa multinacional que pretende realizar un proyecto de interconexión eléctrica por territorios indígenas entre Colombia y Panamá, los trabajos correspondientes a una carretera que atravesaría los resguardos y los trámites de concesión minera para explotación de oro. En esta sentencia dijo la Corte que: “Si bien la metodología de análisis y la solución de los casos concretos ha variado conforme a las exigencias propias de cada asunto, desde el principio se advierte que la Corte le ha dado el tratamiento a la consulta previa de un derecho fundamental, del cual son titulares los grupos étnicos del país y a su vez hacen parte las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y gitanas. En la jurisprudencia relacionada, la Corte, salvo por razones de inmediatez o ante la circunstancia de encontrar elementos de juicio que permitan dilucidar que la consulta previa sí se efectuó, ha ordenado mayoritariamente ante la gravedad de las problemáticas estudiadas la suspensión de los proyectos u obras que tienen la potencialidad de afectar o que han afectado territorios de

de las normas internacionales cabe destacar el Convenio 169 de la OIT de 1989, sobre la consulta previa a las poblaciones Indígenas; así dijo por ejemplo que: “Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.” (ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 1989).

Igualmente, la consulta previa a los pueblos indígenas está establecida en el Convenio 169 de 1989 de la OIT; incluso, las Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha retomado en su jurisprudencia – Pueblo Saramaka v. Surinam –, la importancia de proteger la cultura de los pueblos indígenas ante grandes polos de desarrollo. La decisión de la Corte Interamericana, es clara al plantear que los planes de las empresas no pueden ir en contravía de los derechos fundamentales de las comunidades indígenas.

De esta forma, para la Corte interamericana, los derechos comunitarios de las comunidades indígenas a la propiedad colectiva de la tierra, no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. La estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas. Con estos elementos teóricos, se analiza a continuación dos casos presentados por las comunidades indígenas ante la Corte Interamericana, tal como el caso de Mayas del Distrito de Toledo v. Belice, sentencia del 12 de octubre de 2004 y Yatama vs. Nicaragua, sentencia de 23 de junio de 2005.

El primer caso fallado por la Corte Interamericana respecto de las comunidades indígenas es el de los Mayas del Distrito de Toledo v. Belice, Sentencia del 12 de octubre de 2004. La demanda es interpuesta ante la Comisión Interamericana, en 1998, por el Centro de Recursos Legales Indígenas y el Consejo Cultural Maya de Toledo. Los recurrentes aducen que el Estado violó los derechos ancestrales del pueblo Maya sobre sus tierras y recursos naturales tradicionales, al otorgar concesiones petroleras – la AB Energy Inc – y madereras – la Toledo Atlantic International Ltd. Y Atlantic Industries–, afectando de manera notoria su cultura y subsistencia

comunidades étnicas hasta que no se garantice el derecho a la consulta previa. Del mismo modo, recientemente se ha ordenado la búsqueda del consentimiento libre, previo e informado. Además, se han adoptado otras medidas como la indemnización y reparación de las comunidades afectadas cuando el daño ha sido ocasionado o cuando se advierte la potencialidad del mismo”.

como pueblo. La concesión no tuvo presente la normativa jurídica obligatoria sobre la consulta previa con las comunidades indígenas; a lo que se le suma la demora injustificada de los procesos jurídicos instaurados ante los órganos competentes del Estado por parte del pueblo Maya.

Con estos elementos probatorios la Comisión concluyó que el Estado demandado violó el derecho a la propiedad colectiva consagrada respectivamente en los artículos II y XXIII de la Declaración Americana en perjuicio del pueblo Maya, al no adoptar medidas efectivas para delimitar, demarcar y reconocer oficialmente el derecho de propiedad comunal a las tierras que han ocupado y usado tradicionalmente y, por otorgar concesiones madereras y petroleras a terceros con el fin de explotarlos para su beneficio y sin consultar al pueblo Maya ni obtener su consentimiento. Por su parte, en el proceso instaurado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos: caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, Sentencia del 28 de noviembre de 2007 – *Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas* –, la Comisión Interamericana sometea la jurisdicción de la Corte las presuntas violaciones cometidas por el Estado contra los miembros del pueblo Saramaka – comunidad tribal que vive en la región superior del Río Surinam – .

La Comisión alegó que el Estado no ha adoptado medidas efectivas para reconocer su derecho al uso y goce del territorio que han ocupado y usado tradicionalmente; que el Estado ha presuntamente violado el derecho a la protección judicial en perjuicio del pueblo Saramaka al no brindarles acceso efectivo a la justicia para la protección de sus derechos fundamentales, particularmente el derecho a poseer propiedad de acuerdo con sus tradiciones comunales¹⁸¹, y que el Estado supuestamente no ha cumplido con su deber de adoptar disposiciones de derecho interno para asegurar y respetar estos derechos de los saramakas. Se solicitó a la Corte que declarara la responsabilidad internacional del Estado por la violación de los artículos 21 – Derecho a la Propiedad – y 25 – Derecho a la Protección Judicial– de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma. Asimismo, la Comisión solicitó a la Corte que ordenara al Estado la adopción de varias medidas consistentes en reparaciones pecuniarias y no pecuniarias

El segundo caso analizado respecto a las comunidades indígenas tiene relación con relación a los derechos fundamentales de participación política de estas comunidades. La Corte Interamericana analiza la demanda interpuesta por la Comunidad indígena YATAMA (YATAMA, 2005) – Organización de los Hijos de la Madre Tierra – de Nicaragua por las excesivas restricciones impuestas a los derechos políticos de elegir y ser elegidos en las consultas populares del año 2000 para alcaldes, vicealcaldes y concejales presentados por el partido político regional indígena de YATAMA.

Los hechos, en forma general son los siguientes: para el 15 de agosto de 2000, el CSE – Consejo Supremo Electoral–, emite una resolución, excluyendo a los integrantes de la organización política de YATAMA de la posibilidad de participar en el proceso electoral municipal de ese año en las regiones autónomas⁹ del Atlántico Norte y del Atlántico Sur, con el argumento de que este partido político carecía de personería jurídica al tiempo de presentar a sus candidatos a las elecciones municipales, asimismo, por no haber presentado candidatos en el 80% de los municipios, tal como lo establece la Ley Electoral del año 2000. Ahora bien, conforme al Código Electoral, dicha comunidad indígena podía sustituir a sus candidatos a las elecciones regionales, negándoles con esto el derecho de subsanar esta exigencia o la posibilidad de proponer a sus candidatos conforme lo establecido en los artículos 83 y 84 de la Ley Electoral de Nicaragua¹⁰.

La comunidad indígena de YATAMA interpuso, contra la resolución que los excluía de la participación en las elecciones municipales, un recurso de amparo exigiendo garantías para sus derechos de participación política, así como un reconocimiento especial a sus propias costumbres, tal

⁹ La restricción de los derechos de participación política para la comunidad indígena YATAMA, afectó los derechos ancestrales de su organización y sus costumbres, además –dijo la Corte Interamericana–, mantienen una situación de vulnerabilidad y marginalidad según el informe Desarrollo Humano en la Costa Caribe de Nicaragua del año 2001.

¹⁰ Dice claramente el Art. 83 de la Ley Electoral de 2000 “que los partidos políticos o alianzas de partidos, a través de sus respectivos representantes legales podrán sustituir sus candidatos en una, varias o todas las circunscripciones en el período señalado o en la prórroga que les conceda el Consejo Supremo Electoral”. Por su parte el Art. 84 señala: “En el caso de que dicho Consejo denegara una solicitud o rechazara a un candidato por no llenar los requisitos de Ley, lo notificará al partido político o alianza de partidos dentro de tres días siguientes a la resolución, para proceder a subsanar los defectos o a sustituir a los candidatos”. Situaciones que no se dieron para los miembros de la Comunidad YATAMA, esto es, no fue notificada previamente por el Consejo Electoral.

como el de no estar obligados a conformar partidos políticos o realizar alianzas con éstos, en especial por el grado de desconfianza hacia los partidos políticos por parte de las comunidades indígenas. El recurso fue denegado por improcedente, el 25 de octubre de 2000 por la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, sosteniendo que las decisiones del CSE no son recurribles tal y como lo establece el artículo 173 de la Constitución Política, 1 de la Ley Electoral e inciso 5 del artículo 51 de la Ley de Amparo.

En la sentencia de la Corte Interamericana, respecto a la denegación del derecho a la participación política de la comunidad indígena de YATAMA por parte del CSE de Nicaragua, se mencionó lo siguiente:

1. Los derechos fundamentales a la participación política tienen unas garantías propias dentro de la Convención Americana –Art 23– de la que Nicaragua hace parte. –Esta línea jurisprudencial es sostenida de nuevo en el año 2010 en el caso *Chitay Nech y otros vs. Guatemala*, de 25 de mayo de 2010, donde la Corte Interamericana confirma que el derecho a una participación política efectiva conlleva la posibilidad real de poder incidir en la toma de decisiones en aquellos asuntos políticos más importantes (CHITAY NECH, 2010, p. 170).
2. Existen unos límites respecto a los derechos políticos, que el Estado debe respetar, independientemente de la regulación que cada Estado haga respecto del órgano supremo electoral, lo que no impide su vinculación y control jurisdiccional que permita determinar si sus actos han sido adoptados al amparo de los derechos y garantías mínimas previstos en la Convención Americana, así como las establecidos en su propia legislación, lo cual no es incompatible con el respeto a las funciones que son propias de dicho órgano en materia electoral. Para la Corte todo “control es necesario e indispensable cuando los órganos supremos electorales, como el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, tienen amplias atribuciones, que exceden sus funciones.” (YATAMA, p. 175).

De acuerdo al razonamiento de la Corte Interamericana, el Estado de Nicaragua limitó en exceso, sin una justificación objetiva y razonable, los derechos fundamentales de participación política conforme al Art. 23 de la Convención, el cual garantiza el derecho a la elección de los representantes conforme lo establecido por las reglas democráticas

representativas, el pluralismo político válido y necesario para las sociedades en general, y para las comunidades indígenas en especial. Al respecto dijo la Corte que: “Los ciudadanos tienen el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos puedan elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán.” (YATAMA, p. 198).

La restricción tomada por el Estado es desproporcionada en tanto no es el mecanismo más idóneo ni necesario de acuerdo a la normativa del Art. 23 de la Convención. Esto es, el hecho de impedir la participación política de la comunidad indígena en las elecciones regionales se tornó en una situación gravosa que somete a la comunidad a condiciones paternalistas y clientelistas impuestas por los partidos políticos. Para la Corte el Estado de Nicaragua debe garantizar que “los miembros de las comunidades indígenas y étnicas puedan participar en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que incidan o puedan [sic] incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades, de forma tal que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización.” (YATAMA, p. 227).

Lo importante¹¹ de la sentencia YATAMA proferida por la Corte Interamericana, estriba en la protección de los derechos a las comunidades indígenas a participar políticamente en las decisiones que los afectan sin necesidad de intermediación o pertenencia a un partido político en especial, sin desconocer la importancia que tienen éstos en un Estado democrático de derecho. Al respecto dijo:

No se desconoce la importancia que revisten los partidos políticos como formas de asociación esenciales para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia, pero se reconoce que hay otras formas a través de las

¹¹ Sobre la relevancia del derecho fundamental a la participación política en la Corte Interamericana, en voto concurrente, el Juez Diego García-Sayán dice: “Este es el primer caso que conoce la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el crucial tema de los derechos políticos. A la significación que esa sola circunstancia le da al caso, se añade la importancia que en sí mismo tiene para la afirmación y protección de dichos derechos en situaciones como la que en aquí se plantea.”

cuales se impulsan candidaturas para cargos de elección popular con miras a la realización de fines comunes, cuando ello es pertinente e incluso necesario para favorecer o asegurar la participación política de grupos específicos de la sociedad, tomando en cuenta sus tradiciones y ordenamientos especiales, cuya legitimidad ha sido reconocida e incluso se halla sujeta a la protección explícita del Estado. Incluso, la Carta Democrática Interamericana señala que para la democracia es prioritario el fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas. (YATAMA, p. 176).

Concluye la Corte Interamericana, en este caso, reiterando que el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los miembros del grupo YATAMA puedan participar en la toma de decisiones sobre asuntos relevantes e importantes para su comunidad. Participar según sus costumbres y prácticas en la dirección de sus asuntos políticos, es esencial para estas comunidades excluidas de la participación política.

Por tanto, de este caso contencioso ante la Corte Interamericana, se concluye que las restricciones impuestas a la comunidad indígena YATAMA fueron desproporcionadas en su aplicación, pues el fin constitucional y legal debió orientarse hacia las posibilidades reales de ampliar y garantizar el derecho a la participación política de la comunidad. Como se puede inferir, el Estado de Nicaragua obstaculizó los canales de participación democráticas de grupos excluidos socialmente como son las comunidades indígenas, sometió a cargas excesivas de participación a los representantes de la comunidad, al afectar de plano los derechos fundamentales de participación política, en especial, el de elegir a sus líderes comunitarios por el hecho de no contar con el aval o pertenencia a un partido político. Reiteró que los derechos políticos hacen parte esencial de las democracias actuales, sin establecer un determinado modelo democrático¹² conforme lo estipulado en la Convención. Por consiguiente, la garantía de los derechos políticos ofrecidos por la Convención Americana en su Art 23. 1, se convierten en una obligación que el Estado debe brindar para que éstos sean ejercidos sin restricciones desmedidas y sin discriminación alguna tal como sucedió con la comunidad indígenas de YATAMA por parte del Estado de Nicaragua.

¹² Ver al respecto, Castañeda Gutman (2008, p. 162, 166 y 197).

Por consiguiente, la postulación a un cargo público elegido por representación popular mediante el voto popular debe ser “uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos expresan libremente su voluntad y ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos pueden decidir directamente y elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán en la toma de decisiones de los asuntos públicos”¹³.

CONCLUSIONES

- Como ya se ha reiterado, el mecanismo de las acciones positivas es esencial, cuando es utilizado por el Estado para equiparar y reconocer, en primer lugar, los derechos fundamentales de colectivos e individuos excluidos socialmente y, como segundo, pretende erradicar y prohibir toda discriminación perpetuada a través de criterios vedados por la mayoría de las constituciones actuales. La vinculación entre principio de igualdad y el principio de no discriminación están íntimamente conectados. Ahora bien, vale aclarar que dentro de los términos jurídicos no toda diferencia establece una discriminación.
- La Corte Interamericana, mediante su jurisprudencia, ha promovido el respeto y garantía de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas y grupos excluidos. La obligación de la inclusión en las normas internas de la jurisprudencia de la Corte Interamericana, por parte de los Estados, es una necesidad apremiante. Así por ejemplo, la disposición establecida en el artículo 63.2 de la Convención confiere un carácter obligatorio a la adopción, por parte del Estado, de las medidas provisionales que le ordena la Corte Interamericana cuando trata de proteger a grupos o individuos que se sienten amenazados en su vida e integridad.

¹³ La Corte acepta explícitamente un modelo de democracia representativa, pero igualmente reconoce, implícitamente, que es posible una democracia en la cual los ciudadanos participan activamente en las decisiones que los afectan o benefician. El que la persona sea titular de unos derechos políticos, implica unas garantías especiales por parte del Estado, respetando el principio de igualdad y no discriminación, idea sostenida por la Corte en el Caso Yatama (2005, p. 147).

REFERÊNCIAS

- ALEXY, R. *Teoría de los derechos fundamentales*, España: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.
- BESSETTE, J. Deliberative democracy: the Majority Principle in Republican Government. In: *How Democratic is the Constitution?* Washington, D.C.: AEI Press, 1980.
- BENHABIB, S. Toward a deliberative model of democratic legitimacy. In: _____. (Ed.). *Democracy and difference: contesting the boundaries of the political*. Princeton: Princeton University Press, 1996.
- BOHMAN, J. *Public deliberation: pluralism, complexity, and democracy*. Cambridge, Mass: The MIT Press, 1996.
- DURANGO ALVAREZ, G.A. *Democracia deliberativa y derechos fundamentales*. Bogotá: Temis; Universidad de Medellín, 2006.
- _____. La legitimidad del principio discursivo y su entrelazamiento con la fundamentación de los derechos fundamentales: un análisis a partir de la Teoría Habermasiana. *Revista Oficial del Poder Judicial*, Peru: Corte Suprema de Justicia, v. 2, n. 2, p. 25, p. 251-267, Dic. 2008.
- _____. *Inclusión y desarrollo de las acciones positivas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana: un análisis desde la jurisprudencia española*. Medellín: Editorial Diké-Universidad Nacional de Colombia, 2011.
- DRYZEK, J. *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*, Oxford: Oxford. University Press, 2000.
- FAÚNDEZ LEDESMA, H. *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos: aspectos institucionales y procesales*. 3.ed.. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004.
- GARCÍA F. A. *Interpretación conforme a la Constitución: antinomias y lagunas: caso Hank Rohn*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.
- GARGARELLA, R. La democracia deliberativa y sus presuntas paradojas. In: *La democracia deliberativa a debate*, Medellín: Universidad de Eaf, 2011.
- GUASTINI, R. (1992). L'illegittimità delle disposizioni e delle norme. In: *Quindici lezioni di diritto costituzionale*. Torino: Giappichele.
- GUTMANN, A.; THOMPSON, D. *Democracy and disagreement*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1996.

FERNÁNDEZ ORTEGA, I. y otros. *Los Estados Unidos Mexicanos*. Sentencia de 30 de agosto de 2010. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)

HABÈRLE, P. *Pluralismo y constitución*. Madrid: Tecnos, 2002.

HABERMAS, J. *Facticidad y validez: sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta, 1998.

_____. *La inclusión del otro*. España: Paidós, 1999.

_____. Derechos humanos y soberanía popular: las versiones liberal y republicana. In: TEJERINA, E. A. *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza Editorial, 2007.p. 267-296.

INTER PALAMENTARY UNION. Women in national parliaments. Disponível em: <<http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm> >. Acesso em 11 nov. 2013.

MICHELMAN, F. Judicial supremacy, the concept of law, and the sanctity of life. In: SARAT, A.; KEARNS, T. R. (Ed.). *Justice and Injustice in law and legal theory*. University of Michigan Press, 1996. p. 139-164.

NOGUEIRA H. Informe pericial Caso López Mendoza Vs. Venezuela. *Revista de Estudios Constitucionales*, Santiago, v. 9, n.1, p. 339-362, 2011.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Convención Americana sobre derechos humanos In: CONFERENCIA ESPECIALIZADA INTERAMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. San José, Costa Rica, 1969. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm>. Acesso em: 18 set. 2013.

_____. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Belém, PA, 1994. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html> >. Acesso em: 20 jul 2013.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONALE DEL TRABAJO. *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. 1989. Disponível em:

< http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio_169_07.pdf >. Acesso em: 11 nov. 2013.

PAYNE, M. et al. A. *Democracies in development: politics and reform in Latin America*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002.

PASSAGLIA, P. *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo*. Torino: Giappichelli, 2002.

STEPHEN, H. The previous commitment and the paradox of democracy. In: Jon ELSTER, J. (Ed.). *Constitutionalism and democracy*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1988.

UNITED NATIONS. Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación hacia las mujeres - CEDAW. 1979. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>>. Acesso em: 20 out. 2013.

_____. Documento final de la Conferencia de EXAMEN de Durban. 2009. Disponível em: <http://www.un.org/es/durbanreview2009/pdf/Durban_Review_outcome_document_Sp.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2013.

SENTENCIAS CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011 (Serie C, n. 221).

Caso Yatama vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005. (Serie C, n.127).

Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 6 de Agosto de 2008. (Serie C, n. 184).

Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala. Sentencia de 25 de mayo de 2010. (Serie C, n. 212).

Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia. Sentencia 26 de Mayo de 2010. (Serie C, n. 213).

Caso López Mendoza vs. Venezuela. Sentencia 1 de septiembre de 2011. (Serie C, n. 233).

Caso Comunidades Mayas del Distrito de Toledo v. Belice, sentencia del 12 de octubre de 2004.

CRISE DO CAPITALISMO E EDUCAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

Noemia Ramos Vieira

Os impactos do processo de mundialização da economia e da revolução tecnológica ocorrida no mundo nos últimos anos levaram a maioria dos países da América Latina a uma reestruturação socioeconômica a fim de se tornarem competitivos no mercado internacional. Este fato refletiu diretamente em reformas nos sistemas educacionais destes países as quais, por serem bastante contraditórias, têm suscitado caloroso debate entre os especialistas da área.

Um dos pontos contraditórios deste processo é o que se refere à mudança nos fins sociais da educação. Muitas das reformas educacionais realizadas neste processo tiveram como objetivo tornar a educação escolar um meio de instrução e de desenvolvimento de faculdades no indivíduo que o habilite a integrar o mercado de trabalho o mais vantajosamente possível. O que significa que ao invés de ter como fim a formação de indivíduos intelectualmente livres e conscientes a educação teria assumido o papel de formar o cidadão empregável do futuro.

No Brasil é possível presenciar este fenômeno quando pensamos nas últimas reformas curriculares realizadas no Ensino Básico. O que se nota claramente é a supressão de conteúdos de ensino importantes para

o desenvolvimento da intelectualidade do indivíduo em contrapartida a valorização de conteúdos aplicáveis na vida prática e que sejam úteis para desenvolver no indivíduo uma razão instrumental a qual é representada pelo desenvolvimento de competências e de habilidades. É nítido o empobrecimento teórico que atinge hoje o currículo do ensino básico.

Assim refletir sobre alguns pontos desta questão é o objetivo do presente texto. Para que as reflexões a serem impressas aqui tenham sentido faz-se necessário primeiramente algumas considerações sobre os fins da educação escolar no processo de formação do indivíduo e da sociedade. Em seguida a isso será retomado o debate proposto.

O desenvolvimento histórico do gênero humano mostra que na medida em que o homem foi se desenvolvendo culturalmente para libertar-se dos limites biológicos da espécie grandes conquistas foram sendo atingidas na direção de uma maior autonomia do indivíduo como controlador do seu destino (DUARTE, 1993).

No entanto, nesse processo, profundas contradições foram surgindo em decorrência do modo como os homens passaram a se relacionar entre si. Contradições estas que têm condenado grande parte dos seres humanos a viver em condições sub-humanas de existência e têm comprometido a formação do indivíduo, sua liberdade e possibilidade de controlar seu próprio destino.

Exemplificando tal situação, é possível se ater ao fato de que nunca, na história da humanidade, a agricultura, graças à tecnologia desenvolvida para o domínio das adversidades naturais, conseguiu produzir tantos alimentos. No entanto, os índices de seres humanos que padecem de fome são alarmantes. Ou, ainda, ao fato de que diante dos progressos atingidos pela medicina milhares de pessoas nem sequer têm acesso às condições mínimas de saúde ou de prevenção de doenças.

Isso significa dizer que o gênero humano atingiu um alto nível de desenvolvimento, mas que nem todos os indivíduos acompanharam. As relações presentes na sociedade têm produzido os obstáculos que impedem o acesso de todos às conquistas realizadas até então pelo conjunto dos homens. Isto constitui o que chamamos de alienação do indivíduo em

relação à universalidade e à liberdade atingidas pelo conjunto dos homens. (DUARTE, 1993).

A partir de tais contradições, faz-se necessário caminhar para um tipo de sociedade que supere tais relações sociais e na qual se efetive na existência individual de cada um, as possibilidades de liberdade historicamente produzidas pelo gênero humano. O desenvolvimento histórico do homem mostra que diferente dos animais, os quais garantem sua existência adaptando-se à natureza, “o homem necessita produzir continuamente sua própria existência. Para tanto em lugar de se adaptar à natureza, ele tem que adaptar a natureza a si, isto é transformá-la.” (SAVIANI, 1991, p. 19).

A existência humana pressupõe um constante conhecer e transformar a realidade para continuar existindo num processo dialético de desenvolvimento. O adaptar-se de forma passiva à realidade posta não constitui um mecanismo inerente ao ser humano e nem coerente com o vir a ser da humanidade. Da mesma forma como as adversidades naturais foram sendo vencidas ao longo da história do gênero humano acredita-se que as contradições sociais podem ser superadas. Fato que aponta para a possibilidade de construção de uma sociedade mais humana e igualitária na direção da universalização das conquistas realizadas até então pelo conjunto dos homens.

Esse processo deve começar pela conscientização de cada indivíduo singular a respeito das discrepâncias existentes entre sua realidade vivida e a sua realidade histórico-concreta. É aqui que se visualiza a importância da educação em nossa sociedade.

Uma vez que a sociedade é dinâmica e contraditória, portanto, com possibilidades de transformação, e que a educação é determinada pela estrutura social na qual está inserida (SAVIANI, 1995), acredita-se que a escola, enquanto instituição social, muito tem a contribuir para impulsionar a tendência de transformação da realidade social vivida e de aprimoramento da qualidade de vida de cada indivíduo.

Segundo Saviani (1995), a participação da educação no processo de transformação social se fará de forma indireta e mediata. O que significa dizer que, de modo específico, a educação escolar irá atuar junto à consciência dos indivíduos que atuam na prática social, para que estes consigam encontrar, nas contradições presentes em sua realidade social vivida,

as possibilidades histórico-concretas existentes e as condições necessárias para a superação de tais contradições. Sendo assim, a transformação social via educação far-se-á pela transformação do indivíduo.

Assim, não se trata de dizer que o papel da escola é o de levar o indivíduo apenas a constatar as incoerências de sua realidade imediata e pensar numa transformação ingênua e limitada no âmbito local. O que se necessita é de uma educação que forneça bases sólidas de pensamento ao indivíduo para que este venha detectar as contradições de sua realidade e, a partir disto, possa pensar num projeto global de transformação social. Necessita-se de uma educação articulada com uma proposta pedagógica cujo ponto de referência seja a transformação da sociedade e não a sua manutenção e perpetuação.

Para isto, a educação deve contar com uma prática educativa capaz de instrumentalizar o indivíduo com bases sólidas de pensamento, para que este, ao relacionar-se com sua realidade, ultrapasse o simples processo de compreensão-adaptação desta realidade, conseguindo assim adaptar a realidade a si, isto é, transformá-la e, assim, “produzir a sua própria existência” (SAVIANI, 1991, p. 19).

Essas bases sólidas de pensamento, a escola estará oferecendo ao indivíduo a partir do momento que fornecer os instrumentos culturais necessários para que ele possa estabelecer relações conscientes tanto com sua realidade vivida como com sua realidade histórico-concreta.

Tais instrumentos culturais se referem ao conhecimento científico produzido socialmente e acumulado historicamente, dos quais os indivíduos de uma sociedade precisam se apropriar para poderem realizar o equacionamento dos problemas detectados na prática social e visualizar um novo projeto de sociedade. (SAVIANI, 1995).

O contato do indivíduo com o conhecimento científico é fundamental para que ele possa adquirir bases sólidas de pensamento a respeito de sua realidade. É a partir de uma relação consciente com o saber acumulado historicamente pela humanidade que o indivíduo conseguirá desenvolver razão e consciência para realizar uma leitura consistente e fundamentada de sua realidade.

Para Oliveira (1996, p. 63) “a relação do homem com sua realidade social não é imediata, mas mediatizada pela apropriação do conhecimento científico.” Cabe lembrar que não é o conhecimento por si só que forma o indivíduo livre e pleno, mas sim as transformações que ocorrem na sua consciência quando ele mantém contato com o conhecimento científico.

Duarte (1993), ao teorizar sobre o processo de formação do indivíduo, afirma que é o contato do indivíduo com o saber sistematizado, compreendido pela Arte, pela Filosofia e pela Ciência, que irá elevar a sua consciência ao nível do desenvolvimento intelectual atingido até então pelo gênero humano. Segundo o autor, este processo promove transformações significativas na consciência do indivíduo, o que é fundamental para a existência de um indivíduo livre e gerador do seu próprio destino.

A prática pedagógica tem um papel fundamental na formação do indivíduo, qual seja o de ser mediadora entre a vivência em-si, espontânea, da genericidade e a condução consciente da vida pela relação também consciente com o processo histórico de objetivação universal e livre do gênero humano. (DUARTE, 1993, p.119).

Nesta concepção, a prática pedagógica está sendo concebida como uma prática direcionada para a formação, pelo indivíduo, “de uma relação consciente entre sua vida concreta, histórica e socialmente determinada, e as possibilidades de sua objetivação ao nível da universalidade do gênero humano.” (DUARTE, 1993, p. 119).

Isto significa dizer que o fim da educação dentro do processo de formação do indivíduo é levá-lo a compreender que sua existência como humano vai além de sua existência empírica, ou seja, levá-lo a se apropriar do conhecimento sistematizado como forma de lhe garantir as bases sólidas de pensamento para a compreensão crítica de sua realidade. Segundo Saviani a educação escolar deve impreterivelmente “tomar como referência, como matéria-prima de sua atividade, o saber objetivo produzido historicamente.” (DUARTE, 1993, p.115).

Transferindo estas reflexões para a realidade educacional da América Latina, em especial do Brasil, uma questão se faz mister: no que tange aos fins da educação, o sistema de ensino brasileiro tem sido organizado com base na concepção de educação exposta anteriormente?

Um passar de olhos no conteúdo da Lei Federal n.º 9.394/96 (BRASIL, 1996) a qual dita as diretrizes básicas da educação nacional é possível constatar que se estabelece que a educação tenha “por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.” (SAVIANI, 1997, p. 163), o que se mostra bastante coerente com as convicções apresentadas anteriormente a respeito das especificidades da educação escolar na formação do ser humano. No entanto, verifica-se que na prática esta realidade não tem se efetivado.

Saviani (1997), em uma análise e interpretação da lei 9394/96, chama a atenção para a importância de identificarmos os objetivos proclamados e os objetivos reais da referida lei. Ao discorrer sobre como identificar estes dois tipos de objetivos, assim o faz:

Assim, dado um texto, de LDB, os objetivos proclamados fluirão dos textos que consubstanciam as diretrizes, isto é, que definem o conceito de educação, os fins da educação, o direito, o dever e a liberdade de educar e, de certo modo, a conformação do sistema ou organização geral da educação. Já a identificação dos objetivos reais exigirá os exames dos títulos relativos às bases, isto é, a organização e funcionamento dos níveis e modalidade de ensino, os mecanismos de decisão, as formas de gestão e os recursos para a manutenção e desenvolvimento dos órgãos, serviços e agentes educativos. (SAVIANI, 1997, p. 190-191).

Isso significa dizer que o fato da LDB proclamar em seu texto que a educação brasileira objetiva formar o cidadão pleno não garante que na prática isso vá se realizar. Pois existem, legitimados pela própria lei, mecanismos intrínsecos às ações administrativas e ao processo de funcionamento do ensino que impedem que isso ocorra.

Esses mecanismos são percebidos através de ações ou determinações que os dirigentes educacionais realizam no ensino, que indicam claramente quais são os objetivos reais. Tais ações podem ser exemplificadas pelas reformas curriculares ocorridas nos diversos níveis de ensino, pelos interesses ocultos existentes na implantação do sistema de avaliação educacional, pela natureza do sistema de capacitação de professores, enfim pelo significado político e econômico das muitas reformas educacionais ocorridas na educação brasileira nos últimos anos.

Para Saviani (1997, p. 190),

[...] os objetivos reais podem se configurar como concretizações parciais dos objetivos proclamados mas podem também se opor a eles, o que ocorre com bastante frequência. Neste último caso os objetivos proclamados tendem mascarar os objetivos reais.

No tocante à definição dos objetivos da educação escolar no processo de formação do indivíduo, o que tem sido proclamado pelas autoridades políticas e educacionais do país não é incompatível com os princípios fundamentais de formação do indivíduo livre e autônomo. Por outro lado, as ações implementadas pela lei para a concretização desses objetivos revelam que a educação escolar no Brasil tem sido direcionada para formação de indivíduos passivos que se adaptem com facilidade à sua realidade.

Diante de tantas reformas educacionais surgidas nos últimos anos no sistema de ensino brasileiro, o que se observa é um oferecimento cada vez menor de bases teóricas suficientes para que o aluno desenvolva plenamente suas faculdades intelectuais e venha se tornar um ser social consciente e ativo no exercício de sua cidadania plena.

Verifica-se que a preocupação das autoridades educacionais do país tem sido inculcar na consciência dos educadores, de forma geral, que “a máxima aprender a aprender” deve se impor “à máxima aprender determinados conteúdos.” (BRASIL, 1998, p.44).

Gonçalves (1999), em uma discussão que fez sobre as reformas educacionais ocorridas no Brasil e sua íntima relação com as transformações da economia mundial nos alerta para o esvaziamento teórico que vem ocorrendo com o ensino:

O que se quer é um indivíduo que esteja preparado permanentemente para aprender (“aprender a aprender” é fórmula mágica), e não mais a formação com o pensamento crítico que, exatamente por ser crítico, consegue distinguir por si mesmo o que é o essencial do efêmero. O que se quer é substituir o “aprender a pensar criticamente” por um “aprender a aprender”, reciclável, e não um sujeito autônomo e crítico. (GONÇALVES, 1999, p. 81).

Sobre este tema Gadotti (2003) aponta que o esvaziamento teórico do currículo está coerente com a concepção neoliberal de educação que, entre outras coisas, prioriza a existência de conteúdos mínimos e socialmente necessários. Segundo este autor as reformas educacionais ocorridas em muitos países da América Latina imprimiram no sistema de ensino destes uma concepção de educação cujo objetivo é o de formar o cidadão como cliente e como consumidor. Um cidadão que não precisa ser bem formado, mas sim que tenha uma liberdade de escolha sobre o que consumir.

Para Duarte (1999) a concepção educacional do “aprender a aprender” vem substituir a lógica do ensino pela lógica da competência. A educação escolar para o indivíduo se apresenta como

[...] uma arma na competição por postos de trabalho, na luta contra o desemprego. O “aprender a aprender” aparece assim na sua forma mais crua, mostra assim seu verdadeiro núcleo fundamental: trata-se de um lema que sintetiza uma concepção educacional voltada para a formação da capacidade adaptativa dos indivíduos. (DUARTE, 1999, p. 56).

Cabe aos educadores construir um ensino que leve o aluno a conhecer a sua realidade não para fazer a crítica a essa realidade e construir uma educação comprometida com a transformação social, “mas sim para saber melhor quais competências a realidade social está exigindo dos indivíduos”. O fim da educação é fornecer aos indivíduos a capacidade de encontrar novas formas de ação que permitam melhor adaptação aos ditames da sociedade vigente (DUARTE, 1999, p. 56).

A lógica das competências perpassa de forma contraditória, mas complementar, o mundo do trabalho: no núcleo do trabalho formalizado, a apropriação pelo capital do saber, do *saber-fazer* e do *saber-ser* dos trabalhadores, implica uma busca constante de ampliação e atualização do seu *portfólio* de competências e uma renúncia permanente aos seus interesses de classe em favor dos interesses empresariais. (DELUIZ, 2001, p. 21).

Na prática, isso vem ocorrendo sustentado por discursos que combatem o enciclopedismo do ensino e pregam a necessidade de transformar a escola em um lugar moderno e agradável para o aluno na qual o

que se ensina deve necessariamente ter relações com a realidade imediata de quem o aprende. Os conteúdos curriculares passaram a ser escolhidos pelo seu valor pragmático na vida do aluno.

Nesse processo a análise da realidade tem se restringido a discussões e atividades didáticas que não permitem que o aluno eleve a sua compreensão do real para além do senso comum e sem oferecer ao indivíduo o contato com teorias que o façam atingir um conhecimento profundo sobre a realidade, conhecimento este que atinja o nível do conhecimento científico e elaborado. A partir de uma crítica ao enciclopedismo do ensino o que se propaga é a prioridade do desenvolvimento de habilidades e de competências para que o aluno possa buscar por si só o conhecimento e as soluções para os problemas surgidos na sua vida cotidiana.

Duarte (1999) ao teorizar sobre a educação escolar e a historicidade do ser humano mostra que desde a sua origem a sociedade capitalista vem provocando um esvaziamento da individualidade humana. Para este autor, hoje, diante do processo de globalização, isso vem se intensificando e contribuindo para um maior esvaziamento do indivíduo no que tange à sua capacidade de se tornar um ser livre e consciente, capaz de produzir a sua própria existência, ou seja, um ser histórico-social. O indivíduo tem sido considerado unicamente na sua dimensão de trabalhador, como “alguém que se caracteriza apenas por possuir força de trabalho em geral.” (DUARTE, 1999, p. 122).

[...] ao invés da educação escolar formar indivíduos que sabem algo, ela passa a ter como objetivo formar indivíduos predispostos a aprender qualquer coisa, desde que aquilo a ser aprendido mostre-se útil ao processo de adaptação do indivíduo à vida social, isto é, ao mercado. (DUARTE, 1999, p. 122-123).

Saviani (1983, p. 41) sobre esta temática argumenta que:

[...] a sociedade em que vivemos, fundada no modo de produção capitalista, é dividida em classes com interesses opostos; portanto, a escola sofre a determinação do conflito de interesses que caracteriza a sociedade. Considerando-se que a classe dominante não tem interesse na transformação histórica da escola (ela está empenhada na preservação do seu domínio, portanto apenas acionará mecanismos de adaptação que evitem a transformação) segue-se que uma teoria crítica (que não

seja reprodutivista) só poderá ser formulada do ponto de vista dos interesses dos dominados.

Singer (1995) ao refletir sobre a crise enfrentada pelo ensino brasileiro aponta que esta tendência educacional está fundamentada em uma de visão produtivista. Isto pelo fato de esta conceber como fim da educação, sobretudo a escolar, a acumulação de capital humano nos indivíduos.

Cada indivíduo é encarado como tendo capacidade produtiva potencial, cujo desenvolvimento exige esforço tanto do próprio como de seus instrutores e familiares. Esse esforço se traduz num custo, que pode ser formulado em termos pecuniários e representa o valor do capital humano de que dispõe cada indivíduo. [...] Educar seria primordialmente isto: instruir e desenvolver faculdades que habilitem o educando a integrar o mercado de trabalho o mais vantajosamente possível. (SINGER, 1995, p. 6).

Essa postura política dos que têm direcionado a educação do país talvez se torne compreensível à medida que reflete sobre a posição ocupada pelo Brasil no contexto econômico mundial

Segundo Miranda (1997), parte das diretrizes estabelecidas pelas políticas educacionais adotadas pela maioria dos países da América Latina, a partir de meados de 1990, tem sido traçadas a partir de parâmetros estabelecidos por organizações financeiras internacionais.

Diante dos impactos do processo de globalização e da revolução tecnológica ocorrida nos últimos anos, muitos países da América Latina, objetivando realizar as mudanças sociais e econômicas necessárias a fim de se tornarem competitivos no mercado internacional, têm recorrido a empréstimos de organizações financeiras internacionais, como o BIRD – Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento– ou o Banco Mundial.

Diante disso, as políticas educacionais estabelecidas nesses países têm sido bastante influenciadas pelas diretrizes dessas organizações, que explicitamente defendem a vinculação entre educação e produtividade, numa visão extremamente economicista. Nesse contexto, tais países se veem obrigados a adotar diretrizes econômicas e sociais que estão de acordo com os interesses das organizações. O fato de a educação ter sido

direcionada em função das necessidades produtivas da sociedade contemporânea tem levado o indivíduo a ser educado para atuar competitivamente (MIRANDA, p. 1997).

Para Deluiz (2001) as reformas educacionais ocorridas nos países da América Latina a partir dos anos de 1990 são parte do conjunto de reformas estruturais no aparelho do Estado. Tais reformas são decorrentes do ajuste macroeconômico ao qual os países latino-americanos se submeteram a partir dos anos de 1990 para superar a inflação e a estagnação e retomar o crescimento econômico interrompido na década perdida de 1980.

Neste sentido o objetivo da educação nesses países, entre os quais se encontra o Brasil, tem sido o de difundir os progressos técnicos atingidos pela sociedade capitalista, o que talvez explique o fato de existir tanta insistência em priorizar o desenvolvimento de habilidades no aluno em detrimento da transmissão do conhecimento científico. Assim, toda prática educativa passa a ser valorizada, quando sustentada pela pedagogia do aprender a aprender, pois “mais importante do que saber, é saber fazer, saber buscar informações, saber produzir resultados, saber manejar equipamentos, saber se adaptar a novas funções.” (MIRANDA, 1997, p. 43).

Para que essas mudanças ocorram na prática além de projetos de lei, documentos e discursos oficiais e iniciativas diversas, difunde-se de forma maciça que a prática educativa que valoriza a transmissão do conteúdo é uma prática tradicional a qual leva indivíduos a uma postura imobilista e contemplativa. O que justifica a necessidade de ser substituída por uma prática mais ativa, interativa e pragmática (MIRANDA, 1997, p. 43).

Nesse contexto, o que se tem exigido da educação escolar é que ela desenvolva no indivíduo uma racionalidade instrumental, desprezando-se importantes aspectos da cultura universal, indispensável para a formação do indivíduo e da cidadania.

Na opinião de Miranda (1997), as exigências econômicas dessas organizações internacionais produzem um tipo de processo educativo no qual a aprendizagem do indivíduo a respeito dos elementos de sua realidade, antes mediada pelo conhecimento científico, passe a ser mediada pela ação. Exige-se que a escola desenvolva nos indivíduos uma racionalidade instrumental e não intelectual.

As reflexões realizadas até aqui revelam que as transformações ocorridas no Sistema educacional de grande parte dos países da América Latina estão contextualizadas no processo de reestruturação do capitalismo e que estas transformações ocorreram nas mais diversas dimensões do campo educacional.

No que tange ao currículo dos diversos níveis do ensino a marca destas transformações esta no empobrecimento teórico instalado. Isto porque no processo de construção das orientações curriculares e na escolha dos conteúdos de ensino a serem elaboradas houve a secundarização e até omissão de conteúdos curriculares que são fundamentais para que o aluno enxergue a sua realidade para além do que ela aparenta. Assim ocorreu um empobrecimento teórico do ensino, à medida que os conteúdos curriculares vão em direção a um ensino cuja análise realidade faz-se a partir e unicamente de seus aspectos mais superficiais, ou seja, daqueles que o aluno consegue constatar na sua vivência imediata.

Ao invés do desenvolvimento da intelectualidade do indivíduo a educação escolar passou a priorizar o desenvolvimento de habilidades e de competências. Trata-se de um fato preocupante para os países desta região do mundo uma vez que isto pode comprometer o processo de formação das novas gerações os quais serão os futuros gestores destes países. Há que se prolongar o debate sobre esta questão.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria de Educação Fundamental. *Parâmetros Curriculares Nacionais*: 5^a. a 8^a. Séries. Introdução. Brasília, DF, 1998.

_____. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833-27841.

DELUIZ, N. O modelo das competências profissionais no mundo do trabalho e na educação: implicações para o currículo. *Boletim Técnico do SENAC*, v. 27, n. 3, p. 13-25, 2001.

DUARTE, N. *Vygotsky e o aprender a aprender*. 1999. 300 f. Tese (Livre Docência)- Faculdade Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, SP, 1999.

_____. *A individualidade para-si*: contribuição a uma teoria histórico- social da formação do indivíduo. Campinas, SP: Autores Associados, 1993.

GADOTTI, M. Globalização e educação: ideias para um debate. In: FORO SOCIAL MUNDIAL TEMÁTICO. 2003. Cartagena de Índias, Colômbia, 16 a 20 jun., 2003.

GONÇALVES, C. W. P. Reformas no mundo da educação/reformas no mundo In: CARLOS A. F. A., OLIVEIRA, A. U. *Reformas no mundo da educação*: parâmetros curriculares e geografia. São Paulo: Contexto, 1999. p.68-87.

MIRANDA, M. G. Novo paradigma de conhecimento e políticas educacionais na América Latina. *Caderno de Pesquisa*, São Paulo: Cortez; FCC, n. 100 p. 37-48, 1997.

OLIVEIRA, B. *O trabalho educativo*: reflexões sobre paradigmas do pensamento pedagógico brasileiro. Campinas: Autores Associados, 1996.

_____.; DUARTE N. *Socialização do saber escolar*. São Paulo: Cortez: Campinas: Autores Associados, 1992.

SAVIANI, D. *A Nova Lei da Educação: trajetória, limites e perspectivas*. 2 ed. São Paulo, Autores Associados, 1997. (Educação Contemporânea).

_____. *Escola e democracia*. 30. ed. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Autores Associados, 1995. (Polêmicas do Nosso Tempo, v.5).

_____. *Pedagogia histórico-crítica*: primeiras aproximações. São Paulo, Cortez; Campinas, SP: Autores Associados, 1991. (Polêmicas do Nosso Tempo, v. 40).

_____. *Educação: do senso comum à consciência filosófica*. 30. ed. São Paulo: Cortez; Campinas: Autores Associados, 1983.

SAVIANI, N. *Saber escolar, currículo e didática*. São Paulo: Cortez; Campinas: Autores Associados, 1994.

SINGER, P. Poder, política e educação. *Revista Brasileira de Educação*, v. 1, n. 1, p. 05-15, 1996.

A ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA E A AVALIAÇÃO DO ENSINO MÉDIO: ANÁLISE PRELIMINAR DE UM PROCESSO EM CURSO

Silvia Aparecida de Sousa Fernandes¹

1 INTRODUÇÃO

A avaliação da educação básica faz parte de um conjunto de políticas educacionais em curso, elaboradas desde os anos 1990. Nesta década se identifica três marcos referenciais na redefinição das políticas de educação básica: a promulgação da Lei de Diretrizes de Bases da educação Nacional, Lei nº 9394/96, que amplia, define os níveis e modalidades da educação básica; os Parâmetros Curriculares Nacionais, representando um currículo nacional para os diferentes campos do conhecimento e níveis de escolarização; as políticas de avaliação externa da Educação Básica, por meio do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEb), que avaliam competências e proficiência dos alunos do fundamental e ensino médio.

Outra política de avaliação é o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Este exame é entendido como parte da política de avaliação externa, na medida em que permite a certificação para o ensino médio, além do ingresso no ensino superior em universidades públicas federais. Questiona-se o contexto em que as políticas de avaliação externa da educação básica são elaboradas e as consequências dessas políticas sobre o currículo.

¹ Professora do Departamento de Ciências Políticas e Econômicas da Faculdade de Filosofia e Ciências – Unesp Marília.

Políticas curriculares e de avaliação estão imbricadas. Alguns dos objetivos dos exames, como instrumento de avaliação e medição da qualidade do ensino médio no país, são subsidiar a execução de políticas públicas e a criação de referência nacional para o aperfeiçoamento dos currículos do ensino médio e o desenvolvimento de estudos e indicadores da educação básica brasileira. Estudos recentes apontam para a redefinição do currículo em decorrência das avaliações externas.

A preocupação neste artigo é discutir a instituição das políticas de avaliação externa e os modelos avaliativos que as subsidiam. Num primeiro momento traça-se um histórico das políticas de avaliação da educação básica e o debate sobre a qualidade da educação no Brasil. Em seguida, discute-se o Exame Nacional do Ensino Médio como política de avaliação externa e analisa-se a matriz de referência de Ciências Humanas, elaborada em 2009. Para finalizar, tecem-se considerações sobre o currículo de Geografia na educação básica e as possíveis implicações do Enem no currículo dessa etapa de escolarização.

2 AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E A PROMESSA DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

Vários grupos de pesquisa e inúmeros pesquisadores no Brasil tem se dedicado ao estudo da avaliação escolar sob os mais diferentes aspectos. Pretende-se neste artigo apresentar um breve histórico sobre as concepções de avaliação e de como se institui no país os modelos de avaliações externas ou avaliações em larga escala, valendo-se de estudos bibliográficos e estudos da arte já realizados. Resgatam-se as contribuições de Barreto et al. (2001); Coelho (2008); Bonamino e Sousa (2012); Alavarse, Bravo e Machado (2013); Alves e Soares (2013).

Barreto et al. (2001) realizaram estudo bibliográfico, com o objetivo de apresentar o estado da arte do tema avaliação educacional nos anos 1990. As autoras identificaram quatro categorias de análise: referenciais e modelos; avaliação na escola e da escola; avaliação de sistema e avaliação de políticas educacionais. No que se refere aos referenciais e modelos teóricos da avaliação educacional, a partir do estudo realizado, apontam tendências

nos modelos de avaliação no Brasil, desde a década de 1930, com a criação do Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Até da década de 1950, identificaram o predomínio das análises centradas na psicologia. Nesta perspectiva a “[...] aprendizagem é entendida como mensuração das capacidades individuais, por meio de testes”. Já nas décadas de 1960 e 1970, sob a influência das teorias do capital humano e tecnicismo o foco está no “[...] planejamento voltado para a racionalização do trabalho, com o objetivo de assegurar a eficiência e eficácia do sistema escolar” e o modelo de avaliação por objetivos, a partir de Tyler (BARRETO et al., 2001, p. 52).

Na década de 1980, sob a influência das teorias crítico-reprodutivistas, os estudos sobre avaliação apontam para as implicações das políticas de avaliação na reprodução das condições de dominação da sociedade e, com isso,

[...] ganha sentido a compreensão da realidade escolar com o fito de subsidiar decisões, o que coloca como desafio a elaboração de uma sistemática da avaliação da escola como um todo, apontando a necessidade de romper com o paradigma classificatório em favor de uma avaliação de caráter diagnóstico e da investigação do processo educacional. (BARRETO et al., 2001, p. 52)

Esse enfoque, teve sua origem a partir de diferentes concepções teóricas e foi denominado de “modelos qualitativos” de avaliação. Na década de 1990 esse paradigma ganha relevo, convivendo, contudo, com outro paradigma de avaliação denominado de “modelos de avaliação em larga escala”, ou seja, “[...] modelos de avaliação externa e padronizada dos alunos das redes escolares.” (BARRETO et al., 2001, p. 52)

Diferentemente, portanto, do paradigma anterior, o modelo da avaliação dos resultados da aprendizagem, como também é chamado, demanda e oferece metodologia e instrumentais complexos para serem postos em prática. Ele tem sido associado à ideia da *accountability*, ou seja, de que a produção e divulgação de informações sobre os conhecimentos que os alunos adquirem na escola fazem parte da obrigação que tem o Estado de prestar contas à população sobre a qualidade dos serviços que oferece. Essa informação tem vindo, contudo, estreitamente aliada ao reavivamento do princípio liberal que evoca a garantia da liberdade de escolha pelos pais, da escola que querem para os filhos,

como condição fundamental para a proliferação de escolas de melhor qualidade. (BARRETO et al., 2001, p. 60).

A avaliação de sistemas, ou avaliações em larga escala, ganhou destaque no país nos anos 1990, com a instituição do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) pelo governo federal. Realizado a cada 2 anos, o Saeb tem o objetivo manifesto de aumentar a qualidade na educação básica. A realização do Saeb está sob a responsabilidade do Inep. Divulgados bianualmente, os resultados foram objeto de discussão e pesquisas que apontaram os avanços e problemas desse modelo de avaliação. Desde 2005 o Saeb passou a ser composto por duas avaliações externas, a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), também conhecida como Prova Brasil. Em 2007, o decreto nº 6094, instituiu o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), calculado a partir dos resultados do Saeb e do Censo Escolar, com o objetivo de mediar a qualidade da educação básica no país.

O relatório do Saeb, de 1999, contextualiza a realização das avaliações dentre diversas ações de política educacional em âmbito nacional, tais como: o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); o Projeto Fundescola, destinado à aquisição de mobiliário para escolas das regiões Norte e Nordeste; o Programa Nacional de Biblioteca na Escola (PNBE); o ProInfo; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), implantado em 1998 e substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), em 2007; os *Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental e Médio*; o Programa de Formação de Professores em Exercício (Proformação), o Programa de Aceleração de Aprendizagem, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), implantado em 1995 (BRASIL, 1999).

Dentre os autores que analisam os efeitos do Saeb destacam-se os trabalhos de Freitas (2007), Sousa e Oliveira (2010), Alves e Soares (2013).

Alves e Soares (2013) analisam os resultados das avaliações educacionais externas em larga escala, a partir dos dados Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e do Índice de Desenvolvimento da Educação

Básica (Ideb). Para os autores, “a consolidação do Saeb em nível nacional possibilitou que os sistemas de ensino pudessem ser avaliados e comparados quanto ao aprendizado de seus alunos, e não apenas quanto à capacidade de atendimento por meio da expansão da rede de ensino” (ALVES; SOARES, 2013, p. 180) e desse modo propiciaram um diagnóstico sobre a qualidade da educação no país a partir de unidades amostrais por regiões, estados, redes de ensino e dependências administrativas. Com as modificações realizadas em 2005, a Prova Brasil passou a contemplar nominalmente os resultados dos estabelecimentos de ensino e dos municípios, o que trouxe consequências em relação à responsabilização dos sistemas e estabelecimentos de ensino.

Alavarse, Bravo e Machado (2013) também trazem resultados de pesquisa que analisou o desempenho de municípios do Estado de São Paulo no Ideb. Os autores discutem a pertinência de modelos de avaliação municipal, tendo em vista que entre os 20 que compuseram a amostra, apenas 6 apresentaram crescimento no Ideb e nos indicadores que o constituem (aprovação e proficiência em língua portuguesa e matemática) e destes, três possuem sistema de avaliação externa próprio e um deles já o teve. Os autores sugerem que há “[...] uma forte associação entre a existência de avaliação externa e crescimento nos indicadores do Ideb e uma tendência nas políticas educacionais no que se refere à implementação de avaliações externas com vistas ao incremento da qualidade.” (ALAVARSE; BRAVO; MACHADO, 2013, p. 15)

A instituição do Ideb, em 2007, como indicador de avaliação da qualidade de ensino, calculado para os anos iniciais do ensino fundamental, anos finais do ensino fundamental e o ensino médio corrobora a concepção de responsabilização ou *accountability* dos sistemas e estabelecimentos de ensino, apresentada por Barreto et al. (2001) como um dos modelos que se instituíam no país na década de 1990. Podemos considerá-lo hoje hegemônico, tendo em vista que as políticas públicas o institucionalizam para todo o país, configurando-o como modelo oficial de avaliação dos sistemas e estabelecimentos de ensino, definindo, inclusive, políticas de financiamento da educação e de formação continuada e remuneração/bonificação de professores..

Neste sentido, Alavar, Bravo e Machado (2013, p. 18-19) afirmam:

Deve-se destacar que essas avaliações externas têm como características, entre outras, a definição de uma matriz de avaliação – na qual são especificados os objetos de avaliação – e o emprego de provas padronizadas – condição para que se sejam obtidos resultados mais objetivos e efetuadas comparações entre redes e escolas, tanto transversal quanto longitudinalmente. [...] Adicionalmente, em algumas redes públicas foram desencadeadas políticas de remuneração diferenciada para profissionais da educação em função dos resultados dos alunos, consolidando um tipo de política chamada de responsabilização e incrementando o debate em torno da avaliação educacional.

Este é um dos aspectos do debate sobre avaliações externas que interessa diretamente à nossa pesquisa, ou seja, a característica que as avaliações externas têm de definição de uma matriz de referência e com isso, a influência que exercem sobre o currículo escolar. No próximo tópico, discute-se o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) como avaliação externa e em seguida, destaca-se esta dimensão curricular das matrizes de Ciências Humanas.

3 O EXAME NACIONAL DO ENSINO MÉDIO: COMO AVALIAÇÃO EXTERNA E A DEFINIÇÃO DE MATRIZES DE REFERÊNCIA

De acordo com o documento básico do Enem, fazem parte dos objetivos do exame: compor a avaliação de medição da qualidade do Ensino Médio no país; subsidiar a execução de políticas públicas; criação de referência nacional para o aperfeiçoamento dos currículos do Ensino Médio e o desenvolvimento de estudos e indicadores sobre a educação brasileira. (BRASIL, 2000)

Esse instrumento de avaliação externa à escola foi criado em 1998 e apresentado como um dos instrumentos de avaliação de qualidade da educação básica no Brasil. A responsabilidade de realização do Enem é do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), vinculado ao Ministério da Educação (MEC). Desde a sua insti-

tuição, este exame passou por várias modificações no que se refere ao seu escopo e teve seus objetivos ampliados.

Podemos entendê-lo no âmbito das reformas no ensino médio no Brasil, promovidas pelo governo federal e pelos governos estaduais desde os anos 1990, a partir das mudanças propostas para a organização dos sistemas de ensino e etapas da escolarização da Educação Básica. Estas trazidas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9394/96, tal como discutido na seção anterior.

A LDB assegura a democratização da oferta da educação pública de qualidade; prevê a integração entre modalidades e etapas de escolarização na educação básica (educação como totalidade); e reconhece a necessidade da educação escolar vincular-se ao mundo do trabalho e da prática social (KUENZER, 2010).

Esta lista de programas e ações permite perceber como as preocupações sobre a qualidade, o financiamento e ampliação da oferta na educação básica têm merecido a atenção das políticas públicas recentes.

Dias e Lopes (2003, p. 1158) afirmam que o currículo por competências, assim como a avaliação do desempenho, os conceitos de produtividade, eficiências e eficácia, a valorização e planos de carreira docentes pautadas na política meritocrática “[...] disseminam-se nas reformas educacionais em curso no mundo globalizado”.

Tanto a descentralização como as novas formas de controle têm como objetivo corresponder aos ideais neoliberais: descentraliza-se para diminuir o papel do Estado e reduzir o orçamento; controla-se, por exemplo, por meio do estabelecimento de currículos mínimos para poder ensinar à grande massa da população, os saberes necessários para inseri-los no mercado de trabalho; realizam-se constantes avaliações para obtenção de dados qualitativos e quantitativos que sirvam de parâmetro para a destinação de recursos financeiros vindos dos organismos internacionais e da administração local.

Na matriz de referência para o Enem há uma lista de cinco competências desenvolvidas em 30 habilidades. Apresentam-se, também, como objetos de conhecimento associados às competências e habilidades, os seguintes grandes eixos: diversidade cultural, conflitos e vida em sociedade;

formas de organização social, movimentos sociais, pensamento político e ação do Estado; características e transformações das estruturas produtivas; os domínios naturais e a relação do ser humano com o ambiente, representação espacial (BRASIL, 2009).

Destaca-se que na matriz de referência os 31 “objetos do conhecimento” estão organizados em eixos temáticos e não divididos entre os campos do conhecimento (Geografia, História, Sociologia, Filosofia), como ocorre com as demais áreas que compõem o exame (Linguagens, códigos e suas Tecnologias, Matemática e suas Tecnologias, Ciências da Natureza e suas Tecnologias). A análise desse documento aponta para a existência de objetos do conhecimento diversificados que comporiam as Ciências Humanas, o que ao nosso ver revela a falta de clareza na definição da área. Estão presentes a relação sociedade/natureza, identidade e cultura, produção do espaço geográfico e suas relações de poder.

É importante mencionar que o documento elaborado em 2005, com o intuito de apresentar a fundamentação teórica do Enem faz referência à elaboração dos itens da prova a partir de três eixos: a contextualização, a situação problema e interdisciplinaridade (GUIMARÃES, 2005, p. 68). Na elaboração e seleção dos itens que comporiam as provas os avaliadores deveriam estar atentos a esses eixos. Em 2009, com a mudança da matriz de referência, muda-se, também, o referencial teórico, que passou a centrar-se na concepção de objetos do conhecimento. Um estudo parcial das provas do Enem revela que, embora a matriz trate de “objetos do conhecimento” e não de conteúdos específicos das áreas, reconhece-se em cada item temas e abordagens específicos de área.

4 O CURRÍCULO DE GEOGRAFIA NA EDUCAÇÃO BÁSICA

O currículo da Educação Básica e em decorrência as preocupações com as metodologias de ensino, tem ocupado lugar de destaque na educação básica brasileira desde longa data. Na década de 1980 foram elaborados currículos estaduais e nos anos 1990 as tentativas de definir uma base curricular nacional ganhou forma com os Parâmetros Curriculares Nacionais, procurando oferecer maior diversidade e qualidade na aprendizagem. Com as legislações educacionais após a promulgação da Lei de

Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9394/96, o governo federal e os governos estaduais precisaram repensar a oferta e os modelos da educação básica, tendo em vista a ampliação da oferta, os critérios de avaliação e a qualidade do ensino. Inúmeras secretarias estaduais têm apresentado propostas curriculares e definiram novas metas, objetivos, planos de execução. A Secretaria Estadual de Educação do Estado de São Paulo, em consonância a esta política apresentou, em 2007, um novo plano e metas educacionais para o estado, a serem realizadas em 10 anos. Entre as mudanças, apresentou, em 2008, uma nova proposta curricular, transformada em currículo oficial do Estado de São Paulo, a partir de 2010.

Essa proposta foi elaborada por grupos de especialistas. Além do documento curricular contendo as competências e conteúdos preconizados, esta foi acompanhada por cadernos para os professores e para os alunos. Os cadernos dos alunos foram, também, elaborados por especialistas sem, entretanto, terem sido avaliados por comissões externas de avaliação como ocorreu, por exemplo, com os Parâmetros Curriculares Nacionais. No currículo do estado de São Paulo, embora se aponte a necessidade de autonomia do professor, os cadernos do professor, concebem o professor como um técnico e executor do currículo prescrito. O currículo planejado para o professor (GIMENO SACRISTAN, 2000) reduz a autonomia do mesmo, em oposição à concepção apresentada nas Diretrizes Nacionais para a Formação de Professores e nas orientações gerais para elaboração das diretrizes curriculares.

O modelo organizacional atualmente predominante nas escolas brasileiras é marcado por relações verticais, concebidas de cima para baixo, centradas nos saberes de especialistas e em prescrições legais. Tal modelo organizacional estabelece, nos espaços educativos, uma divisão técnica e social do trabalho entre os profissionais que pensam e planejam o ensino e os que o executam. Nesse cenário, apesar dos professores terem sua autonomia bastante diminuída, consideramos possível encontrar espaços para o desenvolvimento de aulas, projetos e programações alternativos nas escolas que contribuam para o estabelecimento de relações mais horizontais e participativas.

Esta tem sido também, a preocupação de inúmeros pesquisadores que se debruçam sobre o tema Educação Geográfica e as práticas de ensino

de Geografia, conforme pesquisas apresentadas em coletâneas organizadas por Callai (2011), Kaercher (2011), Castellar (2005) e divulgadas em eventos científicos das áreas de Educação e de Geografia. Contudo, poucas têm se dedicado ao estudo do ensino médio e às implicações das propostas de avaliação externa sobre os conteúdos ministrados pelos professores dessa etapa de escolarização.

Callai (2011) ao refletir sobre esta temática assevera que diante do volume de conteúdos que cabem à Geografia, um dos maiores desafios é compreender que o currículo trabalhado em qualquer disciplina é sempre decorrente de uma seleção, pois o currículo escolar não é neutro e sim resultado de escolhas e vinculado a interesses determinados. Os conteúdos não podem ser definidos aleatoriamente, mas sim tendo como referência os conhecimentos produzidos pela ciência geográfica e pela história dessa disciplina escolar.

Ao analisar a prática de docentes de Geografia, Kaercher (2007) aponta que um dos desafios do professor é estimular a reflexão, para compreensão e planejamento do espaço em que vivemos, tendo em vista que os materiais didáticos valorizam textos ou mapas que pouco contribuem para a relação Sociedade e Natureza. No mesmo sentido, Silva e Brito (2011) afirmam que a escola deve favorecer, por meio das diversas disciplinas, a reelaboração e ampliação do conhecimento dos alunos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entendemos que a análise das políticas curriculares derivadas das políticas de avaliação da educação básica constitui-se um importante tema e objeto de pesquisa, pois pressupõe a compreensão não só do contexto em que são elaboradas, e sua articulação com o global, mas, também, de sua territorialização, de como se realizam no âmbito local. Os conceitos estruturantes e fundamentais na Geografia podem, assim, auxiliar na compreensão das políticas educacionais e de currículo.

Compreender esse processo de elaboração e seleção de conteúdos para a Educação básica e como os professores concebem o currículo e as avaliações externas é, assim, fundamental para a formação e prática docentes.

É importante ressaltar que as reformulações curriculares são necessárias, tendo em vista as mudanças e a complexidade do mundo contemporâneo. Porém, se realizadas de forma autoritária, sem a participação dos professores, com propostas e materiais didáticos que chegam às escolas impositivamente, limitando a autonomia docente, há poucas chances de que promova mudanças significativas nas práticas. Quando associadas às políticas e modelos de avaliação que não consideram os contextos e práticas escolares, tampouco, poderá contribuir para a qualidade e melhor desempenho da educação básica.

Perguntamo-nos quais serão as consequências dessas políticas de avaliação, em curso no Brasil e outros países ibero-americanos. Num cenário menos promissor, tendo em vista o formato que tais políticas assumem no período neoliberal, as avaliações externas conduziram o currículo, em detrimento das necessidades e contextos locais/regionais. Num cenário otimista, acredita-se que o movimento da sociedade exigirá o fortalecimento da educação básica, como se vê, por exemplo, com as Conferências Nacionais de Educação e com isso exigir-se-á o aumento dos investimentos na educação básica e na produção de conhecimento escolar pelas disciplinas específicas, em que a Geografia terá papel fundamental, como já o realiza desde o século XIX, na formação de estudantes e cidadãos.

REFERÊNCIAS

- ALAVARSE, O. M.; BRAVO, M. H.; MACHADO, C. Avaliações externas e qualidade na educação básica: articulações e tendências. *Estudos de Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 12-31, jan./abril. 2013.
- ALVES, M. T. Go.; SOARES, J. F. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 177-194, jan./abril. 2013.
- BARRETO, E. et al. Avaliação na educação básica nos anos 90 segundo os periódicos acadêmicos. *Cadernos de Pesquisa*, Rio de Janeiro, n. 114, p. 49-88, out./nov. 2001.
- BONAMINO, A.; SOUSA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa. *Documento básico ENEM 2000*. Brasília, DF, 2000. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/nota_consed_novoenem.pdf>. Acesso em 10 jun. 2012.

_____. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833-27841.

_____. Ministério da Educação e Cultura. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa. *SAEB 1999*. Brasília, DF, 1999. Disponível em: <download.inep.gov.br/download/saeb/1999/resultados/saeb99_relatorio.doc>. Acesso em: 10 jun. 2012.

_____. Ministério da Educação e Cultura. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa. *Matriz de referência para o ENEM 2009*. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/nota_consed_novoenem.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2012.

CALLAI, H. C. Apresentação: rm busca de fazer a educação geográfica. In: _____. (Org.). *Educação geográfica: reflexão e prática*. Ijuí: Unijuí, 2011. p. 18-33.

_____. Aprendendo a ler o mundo: a geografia nos anos iniciais do ensino fundamental. *Cadernos Cedes*, Campinas, SP, v. 25, n. 66, p. 227-247, maio/ago. 2005.

CASTELLAR, S. M. V. Educação geográfica: a psicogenética e o conhecimento escolar. *Cadernos Cedes*, Campinas, SP, v. 25, n. 66, p. 209-225, maio/ago. 2005.

COELHO, M. I. M.(). Vinte anos de avaliação educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. *Ensaio: avaliação e políticas públicas educacionais*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 59, p. 229-258, abr./jun. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v16n59/v16n59a05.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

DIAS, R. E.; LOPES, A. C. Competências na formação de professores no Brasil: o que (não) há de novo. *Educação e Sociedade*. Campinas, SP, v. 24, n. 85, p. 1155-1177, dez. 2003.

FREITAS, L. C. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 28, n. 100, p. 965-987, 2007.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS Anísio TEIXEIRA. *Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM): fundamentação teórico-metodológica*. Brasília, DF, 2005.

GIMENO SACRISTÁN, J. *O currículo: uma reflexão sobre a prática*. Tradução Ernani F. da F. Rosa. 3. ed. Porto Alegre, RS: Artmed, 2000.

GUIMARÃES, R. B. O Enem, as ciências humanas e suas tecnologias. In: INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM): fundamentação teórico-metodológica*. Brasília, DF, 2005. p. 65-68.

KAERCHER, N. A. *Currículo de geografia e formação de professores*. Porto Alegre: UFRGS, 2011.

_____. Quando a geografia crítica é um pastel de vento e nós, seus professores, midas. In: COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, 9., Porto Alegre, 2007. *Anais...* Porto Alegre, 2007. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/9porto/nestor.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

KUENZER, A. Z. O ensino médio no Plano Nacional de Educação 2011-2020: superando a década perdida? *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 31, n. 112, set./2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302010000300011&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 24 mar. 2011.

SILVA, R.M. G.; BRITO, F. R. Ensino de ciências e geografia: dos movimentos fragmentários à compreensão globalizada do conhecimento escolar. In: FONSECA, S. G. (Org.). *Currículos, saberes e culturas escolares*. 2. ed. Campinas, SP: Alínea, 2011. p. 13-30.

SOUSA, S. Z.; OLIVEIRA, R. P. Sistemas estaduais de avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 40, n. 141, p. 793-822, 2010.

POLÍTICA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO: ENTRE O DISCURSO E A PRÁTICA EMPRESARIAL

Aginaldo dos Santos

Em que medida os instrumentos da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, desenvolvidas na última década, estão atingindo seus objetivos? Aliás, quais objetivos os setores público e privado buscam com tais instrumentos de incentivo?

É importante, antes de tudo, buscar as definições que estes atores atribuem ao conceito de “inovação”, pois as práticas empresariais parecem destoar da definição clássica de recorte schumpeteriano, que pressupõe o envolvimento de risco na tomada de decisões e a consequente “premiação” advinda delas (SCHUMPETER, 2003). A cultura empresarial brasileira é caracterizada pela repulsa aos riscos, devido ao tipo de desenvolvimento social e econômico que experimentou desde o período colonial, o que não a impede de declarar a necessidade inexorável de inovar para sobreviver e para crescer. Da mesma forma, o agente público insiste na necessidade de empresas se lançarem em práticas inovadoras e criarem produtos inovadores, pois é no âmbito empresarial que a tecnologia e a inovação devem criar raízes, ainda que reconheça ser imprescindível que o conhecimento acadêmico sirva a tais propósitos. Mas deve mesmo servir a isso? E as empresas, podem de fato fazer valer a fama de ser o *locus* privilegiado da inovação?

Este pequeno texto buscará indícios de como a Política de Ciência, Tecnologia e Inovação (PCT&I), ao ser orientada por estes discursos, pode estar trilhando um caminho com poucas garantias de sucesso, menos pela baixa disposição e pouca capacidade gerencial (o que acreditamos não ser o caso) e mais pela forma de inserção de nossa economia no mercado global. Para isso, procuraremos olhar alguns indicadores da participação do país no comércio de bens de valor agregado, comparado a outros do chamado bloco BRICS; a situação da educação básica e do ensino profissionalizante e sua relação com a PCT&I; o papel da Agência Nacional de Inovação (FINEP) como vetor da PCT & I; e por fim os desafios para essa política ilustrados pelo setor da biotecnologia.

1 O LUGAR DO BRASIL NO COMÉRCIO MUNDIAL E NA DIVISÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

Historicamente, o Brasil compôs sua pauta de exportações a partir de diversas *commodities*, especialmente as do agronegócio. Sabemos que foi por muito tempo “parceiro” *sui generis* dos países industrializados, compondo na divisão internacional do trabalho o papel de fornecedor de bens primários (PRADO JR, 2000; FURTADO, 2007). Suas características naturais (riquezas minerais, enormes áreas cultiváveis e notável biodiversidade) a tornam realmente o “celeiro do mundo”, mas outros países com características semelhantes – o caso norte-americano como o mais evidente – conseguiram escapar da maldição das *commodities*. Cabe então analisar a situação hodierna tendo em vista que ela não é uma condição “natural”, mas fruto de opções tomadas tanto no passado distante, como também nas últimas décadas.

Ao longo de todo o século XX, o Brasil foi um dos principais fornecedores de produtos primários e semi-processados do mundo, com estreita relação econômica inicialmente com a Europa (Inglaterra em primeiro plano), depois com os EUA e, já no final do século passado, com a China. Deste modo, nossa economia tornou-se excessivamente dependente da pauta de exportação do agronegócio e de minerais. Excetuando os momentos excepcionais de substituição de importações e de implementação de um plano nacional de desenvolvimento (Governos Vargas e Geisel),

a economia brasileira não foi capaz de tomar o rumo de uma industrialização pautada pela agregação de valor dos produtos por meio de inovação tecnológica. O que vemos nas tabelas a seguir (que apresentam uma série histórica do comércio exterior brasileiro) é a mera mudança dos atores manufatureiros ante nossa pauta primo-exportadora, ou seja, uma atualização da antiga divisão internacional do trabalho. Cabe, contudo, destacar que na última década houve um esforço em diversificar os nossos compradores, em especial com os países da América Latina, Ásia e África.

Tabelas 1 e 2 - Séries históricas de exportações e importações do Brasil.

Exportações (% total)							
	América do Sul		Europa	Ásia	Oriente Médio	África	TOTAL
1901	13.5%	12.4%	55.5%	0.0%			81.5%
1910	8.5%	12.8%	62.6%	0.0%			83.9%
1920	8.2%	40.4%	36.1%	0.5%			85.2%
1930	13.4%	24.2%	47.5%	0.2%			85.3%
1940	10.3%	42.3%	33.6%	9.4%			95.6%
1950	8.1%	54.5%	32.2%	1.8%			96.6%
1960	7.0%	44.4%	26.7%	3.3%	0.4%	0.9%	82.7%
1970	11.1%	34.7%	34.9%	8.2%	0.6%	2.2%	91.7%
1980	17.2%	17.4%	26.6%	9.9%	5.2%	5.7%	81.9%
1990	10.4%	24.6%	33.3%	16.8%	3.4%	3.2%	91.6%
2000	23.4%	24.3%	27.8%	11.5%	2.4%	2.4%	91.8%
2007 (até julho)	22.4%	16.2%	24.6%	15.9%	4.2%	5.5%	88.8%

Importações (% total)							
	América do Sul		Europa	Ásia	Oriente Médio	África	TOTAL
1901	2.2%	43.0%	47.8%	0.0%			93.0%
1910	3.8%	36.2%	51.1%	0.0%			91.2%
1920	6.4%	40.3%	38.6%	0.0%			85.2%
1930	6.8%	40.3%	43.0%	0.1%			90.2%
1940	15.1%	51.9%	21.1%	4.3%			92.3%
1950	9.7%	34.5%	39.0%	0.7%			84.0%
1960	14.0%	31.0%	26.9%	4.1%	2.6%	0.5%	79.1%
1970	10.5%	32.9%	29.5%	7.0%	4.2%	2.9%	86.9%
1980	11.7%	17.9%	15.3%	6.8%	33.9%	4.8%	90.5%
1990	17.7%	20.3%	22.9%	10.2%	19.1%	2.8%	93.1%
2000	20.9%	23.3%	26.0%	15.4%	2.8%	5.2%	93.6%
2007 (até julho)	17.4%	16.2%	22.5%	24.5%	2.6%	9.1%	92.2%

Fonte: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=2041&refr=608>>.

O *status* da economia brasileira no contexto internacional tornou os atores empresariais extremamente relutantes a apresentarem seu “espírito animal”, devido às incertezas do ambiente macroeconômico e, principalmente, pela ausência de um plano nacional de desenvolvimento científico-tecnológico capaz de alçar as empresas brasileiras ao patamar de *players* globais, como ocorreu com as congêneres japonesas, sul-coreanas e chinesas (DOGSON, 2005; LEE, 2005).

E a situação tornou-se extremamente crítica após os anos 1990, com a abertura econômica sem peias dos Governos Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso. Neste último governo, a sobrevalorização da moeda nacional (atrelada ao dólar) como artifício para conter a inflação teve como efeitos colaterais o encarecimento dos manufaturados brasileiros e o aumento das importações, destruindo diversas cadeias produtivas (Biondi, 2003; Paulino, 2010). Seus efeitos se fazem sentir hoje, em particular na indústria de máquinas. Dados da Associação Brasileira das Indústrias de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ) indicam que a importação de maquinário em 2007 representava 52% da demanda, e que em 2013 já teria atingido a marca de 66%. Parte de nossa indústria seria, na verdade, importadora e montadora de produtos globais (A PRODUÇÃO... 2013).

É nessas circunstâncias que os mais recentes projetos de incentivo à ciência, tecnologia e inovação serão apresentados e iniciados, no início do atual século. Além dos percalços a serem superados em uma PCT&I *strictu sensu*, outro desafio de longa data precisa ser considerado nesta análise: a política de educação fundamental do país, sem a qual os esforços na busca pelo desenvolvimento científico e tecnológico simplesmente não se efetivam.

2 EDUCAÇÃO E A POLÍTICA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

Empresários costumam incluir no elenco dos obstáculos que travam o crescimento dos seus negócios o problema da educação no Brasil, que sabemos nunca foi objeto de uma política pública consistente, excetuando experiências localizadas (os Centros Integrados de Educação Pública, propostos por Darcy Ribeiro no Rio de Janeiro no Governo Leonel Brizola, são sempre lembrados). O fato do mercado de trabalho não ter oferecido no país abundância de empregos qualificados, exatamente por conta das características da nossa pauta exportadora já citada, desestimularam investimentos expansivos na área educacional. E o discurso da educação como direito social nunca sensibilizou os estratos mais altos da sociedade, convencidos de que boa educação é atividade exclusiva das classes dirigentes. Nas palavras do professor Renato Dagnino (2013):

Não é amestrando com “cursos técnicos” para uma indústria manufatureira que paga mal, com 5 dólares/hora, 7 milhões de empregos formais (menos do que o de empregados domésticos) e que tende a desaparecer com a concorrência da chinesa, que paga menos de um dólar/hora, que vamos mobilizar nossa enorme capacidade de trabalho ociosa. Nem com a mera expansão de uma universidade pública contaminada com “ismos” suicidas (produtivismo-cientificismo-inovacionaismo), que atende só 3% dos jovens que deveria absorver enquanto forma mestres e doutores de “padrão mundial” que a empresa local de padrão periférico despreza [...]

O problema ficou evidente nas últimas décadas, em especial na última, quando a ascensão de outros países de desenvolvimento recente (Índia, Coreia do Sul, China) demonstrou que a alta produtividade do trabalho é fruto não só de investimentos em tecnologia, mas também (e de forma simbiótica) em educação. E até mesmo a ênfase tecnicista da educação – que a compreende desde a perspectiva estritamente laboral – exige um grau de qualidade na educação que poucos filhos de trabalhadores podem acessar nas escolas públicas.

Não vamos nos aprofundar neste ponto, por si só complexo e que mereceria um texto à parte, mas queremos mostrar que o avanço no número de matriculados e a queda do analfabetismo são conquistas muito tímidas diante da necessidade de articular esta política pública com a de CT&I.

Tabela 3 – Taxa de Analfabetismo no Brasil (2001-2011).

Pessoas com cinco ou mais anos de idade	
Período	Não Alfabetizadas
2001	14,6
2002	14,15
2003	13,69
2004	13,69
2005	13,27
2006	12,43
2007	11,88
2008	11,51
2009	11,17
2011	9,83

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas, (2001/2011).

Estes dados, muito comemorados pelo governo federal quando da divulgação do Censo de 2010, indicam uma expressiva redução da taxa de analfabetismo, ainda que um percentual de quase 10% de analfabetismo seja um desafio a ser superado. Mas o quanto isso é ruim ou bom? Uma comparação com o conjunto do BRICS talvez possa elucidar melhor o problema.

Tabela 4 - Quadro comparativo sobre Educação nos países do Bloco BRICS.

Tabela 1: Desigualdade de Recursos Educacionais											
PAÍS	Anos de Escolaridade - Adultos				Taxa de Alfabetização de Adultos				Índice de Educação		
	1980	1990	2000	2011	1980	1990	2000	2009*	1990	2000	2011
Brasil	2.6	3.8	5.6	7.2	74.6%	nd	86.4%	90%	0.486	0.599	0.663
Rússia	7.2	8.5	9.6	9.8	nd**	nd	nd	99.6%	0.688	0.733	0.784
Índia	1.9	3.0	3.6	4.4	nd	nd	nd	62.8%	0.318	0.365	0.450
China	3.7	4.9	6.6	7.5	nd	77.8%	90.9%	94%	0.437	0.535	0.623
África do Sul	4.8	6.5	8.2	8.5	76.2%	nd	nd	88.7%	0.572	0.690	0.705

Fonte – PNUD Relatório de Desenvolvimento Humano 2011
*Brasil (2008), África do Sul (2007), Índia (2006) **nd - Dado não declarado

Fonte: Silverio (2013).

Entre os membros do BRICS, o Brasil possui uma taxa de alfabetização superior à da África do Sul e da Índia, que possuem um histórico recente de discriminação (*apartheid* e sistema de castas) oficializada pelo Estado. Deixamos nossos alunos sete anos em média, quantidade acima apenas à da Índia. E o quadro é ainda mais grave quando olhamos para o fenômeno do analfabetismo funcional, inclusive entre alunos que ingressam no ensino superior.¹

Comparada com a de alguns países citados acima, notamos não só que a tão discutida baixa qualidade da educação é um problema para o conjunto da sociedade (e não só para os seus estratos mais baixos), mas que mesmo no quesito “extensão” a política educacional ainda está aquém do que o país demanda. E, como podemos supor, há uma estreita correlação entre esses números e a dificuldade em promover uma “cultura de inovação” a partir da ampliação dos quadros técnicos disponíveis. O que espanta na avaliação da educação no Brasil é que ela encontra dificuldades

¹ Pesquisa do Instituto Paulo Montenegro e Ação Educativa indica que 38% dos alunos do ensino superior não sabem ler e escrever plenamente (CARRASCO; LANHARO, 2012).

de atender a duas demandas apresentadas pela sociedade: o abastecimento do mercado de trabalho e a formação de cidadãos críticos, capazes de atuar nos espaços democráticos.

A educação de qualidade não pode ser considerada por si só uma panaceia. Considerar que ela sozinha, como único instrumento de garantia de igualdade de oportunidades às pessoas de diferentes classes sociais e de incremento de produtividade do trabalho, pode resolver o problema da desigualdade social constitui-se em um grande equívoco (CHANG, 2013, p. 246-260). Mas ninguém discorda que um exército de trabalhadores analfabetos (completos ou funcionais) é obstáculo para qualquer estratégia de desenvolvimento nacional. Ainda que comparações descontextualizadas não colaborem para montar uma agenda positiva para políticas públicas, é sempre bom lembrar que o epicentro da inovação tecnológica nos Estados Unidos, a região da Costa Oeste onde fica o Vale do Silício, foi também o palco de grandes movimentos de contestação pelos Direitos Civis a partir dos anos 1960 (HOBSBAWN, 1995, p. 314-336). Mesmo numa perspectiva exclusivamente mercantil, pouco pode fazer a instituição escolar sem formar e ser retroalimentada por uma “massa crítica” capaz de gerar pessoas dispostas a algum protagonismo ou associativismo.

3 A AGÊNCIA NACIONAL DE INOVAÇÃO E A EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA E INOVAÇÃO INDUSTRIAL

A Agência Nacional de Inovação, como agora é conhecida a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), procura desempenhar no Governo Dilma um importante papel – o de financiar e articular projetos de empresas focadas na promoção da inovação. De acordo com seu presidente, o professor Glauco Arbix, o objetivo da FINEP é viabilizar a formação de um “ambiente de inovação”, com a formação de redes de cooperação entre as empresas inovadoras, condição indispensável para impulsionar a Pesquisa e Desenvolvimento na indústria brasileira (ARBIX, 2013).

Os programas da FINEP, que buscam abranger desde a pesquisa básica até a melhoria de produtos e processos, estão agrupados em três segmentos: apoio à inovação nas empresas, apoio às Instituições Científicas e

Tecnológicas (ICT) e apoio à cooperação entre empresas e ICTs. Seus programas são oferecidos por meio de apoio financeiro reembolsável ou não reembolsável, e participação em fundos de investimento (FINEP, 2013). Junto com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), é responsável pela gestão dos Fundos Setoriais de Ciência e Tecnologia, criados em 1999 como instrumentos de financiamento da área (MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO, 2013).

De fato, a FINEP procura viabilizar o financiamento de pesquisas do setor empresarial com potencial de gerar não apenas novos produtos, mas de criar um movimento sinérgico com o conjunto das empresas articuladas com a tomadora do financiamento. A própria agência promoveu mudanças em sua estrutura interna, tornando mais rápida a análise dos projetos que lhe são submetidos e procurando envolver bancos que possam dar capilaridade nacional ao seu trabalho, ainda muito focado no Sudeste (ARBIX, 2013).

É uma peça fundamental no Plano Brasil Maior, que o governo federal propõe visando ao aumento da produtividade da indústria nacional. De acordo com o texto do *website* mantido pelo governo federal,

O desafio do Plano Brasil Maior é, portanto, colossal: 1) sustentar o crescimento econômico inclusivo num contexto econômico adverso; 2) sair da crise internacional em melhor posição do que entrou, o que resultaria numa mudança estrutural da inserção do país na economia mundial. Para tanto, o Plano tem como foco a inovação e o adensamento produtivo do parque industrial brasileiro, objetivando ganhos sustentados da produtividade do trabalho. (PLANO..., 2013).

Em sua dimensão sistêmica, o Plano buscará articular os incentivos ao comércio exterior, a sustentabilidade, a competitividade dos pequenos negócios, os incentivos à inovação e à formação profissional. No que diz respeito à inovação, seguirá a orientação da *Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (2012-2015)* para garantir “maior inserção em áreas tecnológicas avançadas, o que envolve estratégias de diversificação de empresas domésticas e criação de novas” (PLANO..., 2013)

Os atuais gestores públicos da PCT&I concebem a FINEP como um vetor de inovação que será fortalecido com a criação da Associação

Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMBRAPII), cuja missão será aproximar a pesquisa acadêmica das demandas empresariais. Concebida inicialmente como uma empresa pública, foi qualificada em 2013 pelo governo federal como uma Organização Social (OS), que terá como missão criar uma rede de laboratórios já existentes, mas sem a rigidez burocrática dos órgãos estatais (IZAGUIERRE, 2013). É bom salientar que desde o Governo Lula vem sendo buscada uma articulação de diversas instituições federais para engendrar o tal “ambiente de inovação”, que passa não só por um maior protagonismo da FINEP e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), como também por meio da chamada “Lei do Bem” Lei 11.196/05, que prevê uma série de incentivos fiscais e de financiamento para empresas inovadoras). A criação da EMBRAPPI seria mais uma tentativa de fortalecer essa teia de aportes públicos visando liberar nos empresários nacionais o *animal spirit* da inovação.

Este projeto fica evidente quando lemos o já citado documento *Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (2012-2015)* – ENCTI, elaborado pelo MCTI. O governo federal considera ser imprescindível seu papel de fomentador de um ambiente de Pesquisa e Desenvolvimento, mas diz que isso só funcionará se o empresariado também cumprir seu papel, uma vez que são as empresas as agentes executoras da inovação de produtos e processos. Nesse sentido, o Governo Dilma Rousseff estabeleceu na ENCTI uma meta de elevar o dispêndio empresarial em C&T dos 0,59% do PIB, em 2010, para 0,90% em 2014. Em 2013, esse percentual ainda estava em 0,61%, mas o ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação apresentava uma estimativa otimista com as mudanças na FINEP e com a criação da EMBRAPPI, apontando para 2015 um percentual de 1,8% do PIB com investimentos em ciência e inovação (PORTAL BRASIL, 2012).

4 A BIOTECNOLOGIA COMO MODELO E OS SEUS DESAFIOS

Tivemos oportunidade em outro artigo (SANTOS, 2013) de apontar as críticas que alguns analistas da PCT&I desenvolvem acerca desta crença dos gestores públicos em “acordar” o potencial inovador do empresariado nacional. Quando tomamos os dados apresentados acima acerca da inserção do Brasil no mercado mundial, notaremos que dificilmente

um típico capitalista do país sentirá motivação para investir no longo prazo em atividades manufatureiras que realmente agregam valor, posto que a estrutura de nosso comércio é totalmente pautada nas *commodities* e que as atividades financeiras que prometem retorno de curto prazo apresentam-se como mais atrativas (CHANG, 2013, p. 34-48; HARVEY, 2011). Até os esforços na área educacional, como indicados acima, tendem a ser letra morta perante uma estrutura salarial e de ocupações muito retraída. Os gestores públicos que encabeçam este projeto de PCT&I conhecem perfeitamente tal desafio, e talvez por isso mesmo insistam nele com a esperança de romper este círculo vicioso.

Mas chama a atenção o fato de a atual PCT&I, ao criar uma instituição de incentivo à inovação industrial, usar como paradigma outra empresa estatal criada há quarenta anos, durante a ditadura militar no país – a Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias (EMBRAPA). Naquele momento, os generais perceberam que o país não teria o apoio incondicional do bloco ocidental (EUA e Europa) obtido nos anos 1960 durante a Guerra Fria, e que outros países da periferia já buscavam um caminho próprio de desenvolvimento científico e tecnológico. Era fundamental, portanto, garantir a ampliação de uma estrutura nacional de pesquisa, por meio da ampliação dos *campi* universitários e de institutos de pesquisa, de bolsas de estudo para pesquisadores e da mobilização de empresas estatais para essa finalidade (MONTROYAMA; QUEIROZ; VARGAS, 2004).

Então é bastante irônico que aquele momento (que alguns autores identificam como uma fase desenvolvimentista do ciclo de ditadores militares) seja lembrado agora por meio de uma estratégia que, mesmo não sendo idêntica, traz alguns daqueles elementos dos anos 1970, em especial a criação de uma empresa específica para inovação – a EMBRAPPII. E no governo de uma antiga presa política da ditadura.

Mas para nós interessa considerar se uma empresa inspirada na EMBRAPA não encontraria problemas semelhantes aos que ela vem experimentando atualmente. Suas últimas gestões foram caracterizadas pela busca de alternativas à onipresença das grandes *Science life companies*, que acabam a forçando a acordos de licenciamento de sementes patenteadas por aquelas. E, num contexto de baixa capacidade de investimento em pesquisa quando comparadas com as transnacionais, sua atual gestão vem

cogitando ofertar seu banco de germoplasma (um patrimônio nacional). Para essas empresas, por meio da criação de uma empresa de capital aberto, a EMBRAPATEC. Ela teria condições, de acordo com o projeto de lei que tramitava no Senado Federal em 2013, de captar recursos no mercado para expandir as pesquisas e desenvolver novos produtos, além de ser um instrumento de comercialização dos produtos desenvolvidos pela estatal (OS NOVOS..., 2013).

Desse modo, talvez a EMBRAPA seja de fato um paradigma para a Pesquisa e Desenvolvimento no país, mas pelo seu lado negativo: se o setor estatal, que é aquele que mais investe, indica um caminho de subordinação às empresas estrangeiras, o que podemos esperar da inovação engendrada pelo capital privado nacional? Seria possível discutir o quanto essas opções são acertadas ou não, algo que não temos condições de desenvolver agora. Mas como a tendência é a concentração de capitais nesse segmento, não seria muita especulação ter como perspectiva no médio prazo a incorporação de empresas como a EMBRAPATEC pelo capital transnacional, para não falar da própria privatização da EMBRAPA. Exatamente o oposto que outros países de desenvolvimento recente fizeram com empresas consideradas estratégicas.

O que essas diferentes iniciativas do governo federal sugerem é que a natureza das forças políticas que lhe dão sustentação se expressam também nos caminhos distintos, e até conflitantes, trilhados pela PCT&I. De acordo com algumas análises sobre essa natureza política da base de apoio dos últimos governos, os setores mais conservadores da sociedade conseguiriam disputar e impor aos governos ditos de “coalizão” suas agendas (NOBRE, 2013). Daí porque ensaios de políticas dirigidas para fortalecer a capacidade nacional de inovação são contra-arrestados por outras políticas mais submetidas aos humores voláteis do mercado.

Certamente o Brasil não está condenado pela maldição das *commodities*. Nem precisa aceitar a condição de ator coadjuvante no setor de biotecnologia. Mas será preciso romper com certas “verdades” repetidas como mantras pelo *mainstream* acadêmico e midiático. Os exemplos não são poucos, e aparecem não só na história dos países que se tornaram o centro da economia mundial (CHANG, 2004), mas sobretudo no próprio bloco político do qual o Brasil faz parte – o BRICS. As escolhas que serão

feitas nos próximos anos poderão aprofundar nossa estrutura dependente ou reverter esse quadro, mas é certo que a segunda opção exigirá dos agentes políticos disposição para eleger prioridades e desagradar interesses. Sem isso, não teremos uma PCT&I digna desse nome.

REFERÊNCIAS

A PRODUÇÃO de máquinas e equipamentos no Brasil perde espaço para os bens importados. *Carta Capital*, 6 nov. 2013. Edição n. 773, p. 56-57.

ARBIX, G. Nossa economia tem de ser mais inovadora. Entrevista à Cleide Silva. *O Estado de S. Paulo*, 6 jul. 2012. Caderno Especial Brasil Competitivo. p. H4. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,nossa-economia-tem-de-ser-mais-inovadora-diz-glaucio-arbix,155600e>>. Acesso em: 20 set. 2013.

BIONDI, A. *O Brasil privatizado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

CARRASCO, L.; LANHARO, M. No ensino superior, 38 % dos alunos não sabem ler e escrever plenamente. *O Estado de S. Paulo*, 17 jul. 2012). Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,no-ensino-superior-38-dos-alunos-nao-sabem-ler-e-escrever-plenamente-,901250,0.htm>>. Acesso em: 30 set. 2013.

CHANG, H-J. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva comparada*. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

_____. *23 coisas que não nos contaram sobre o Capitalismo*. São Paulo: Cultrix, 2013.

DAGINO, R. As manifestações e as políticas públicas. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/content/manifestacoes-e-politicas-publicas>>. Acesso em: 30 set. 2013.

DOGSON, M. As políticas para ciência, tecnologia e inovação nas economias asiáticas de industrialização recente. In: KIM, L.; NELSON, R. R. (Org.). *Tecnologia, aprendizado e inovação: as experiências das economias de industrialização recente*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2005. p. 313-364.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. *Consórcio Pesquisa Café destaca a importância dos Bancos de Germoplasma*. 2012. Disponível em <<http://www.sapc.embrapa.br/index.php/ultimas-noticias/consorcio-pesquisa-cafe-destaca-a-importancia-dos-bancos-de-gemoplasma>>. Acesso em: 30 set. 2013.

FINEP. *Apresentação*. 2013. Disponível em : <http://www.finep.gov.br/pagina.asp?pag=programas_apresentacao>. Acesso em: 30 set. 2013.

FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HARVEY, D. *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.

HOBSBAWM, E. *Era dos extremos: o breve século XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio*. 2001/2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica>>. Acesso em: 23 set. 2013.

IZAGUIERRE, M. EMBRAPII poderá receber recursos públicos para projetos de inovação. *Valor Econômico*, 03 set. 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3257452/embrapii-podera-receber-recursos-publicos-para-projetos-de-inovacao#ixzz3BMCYHzsV>>. Acesso em: 30 set. 2013.

LEE, W-Y O papel da política científica e tecnológica no desenvolvimento industrial da Coreia do Sul. In: KIM, L.; NELSON, R. R. (Org.). *Tecnologia, aprendizado e inovação: as experiências das economias de industrialização recente*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2005. p. 365-394.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. Fundos setoriais. Informações gerais. 2013. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/1385/Informacoes_Gerais.html>. Acesso em: 30 set. 2013.

MOTOYAMA, S.; QUEIROZ, F. A.; VARGAS, M. 1964-1985: Sob o signo do desenvolvimentismo. In: _____. (Org.). *Prelúdio para uma história: ciência e tecnologia no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2004. p. 317-387.

NOBRE, M. *Choque de democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

OS NOVOS desafios norteiam a Embrapa. *Valor Econômico*, 22 abr.2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/agro/3094926/os-novos-desafios-que-norteiam-embrapa>>. Acesso em: 22 abr. 2013.

PAULINO, L. A. O Plano Real e os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998/1999-2002). In: PIRES, M. C. (Org.). *Economia brasileira: da colônia ao Governo Lula*. São Paulo: Saraiva, 2010.

PORTAL BRASIL. Ciência e Tecnologia. *Governo quer ampliar investimento em ciência e tecnologia para 1,8% do PIB até 2015*. 21 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/ciencia-e-tecnologia/2012/03/governo-quer-ampliar-investimento-em-ciencia-e-tecnologia-para-1-8-do-pib-ate-2015>>. Acesso em: 30 set. 2013.

PLANO Brasil Maior. 2013. Disponível em: <<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo/128>>. Acesso em: 30 set. 2013.

PRADO JR., C. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense; Publifolha, 2000.

SANTOS, A. Breves considerações sobre o perfil das atividades de ciência e tecnologia no Brasil e o paradigma da colaboração no contexto da crise econômica mundial. In: CORSI, F. L. et al. (Org.). *Crise do capitalismo global no mundo e no Brasil*. Bauru: Canal 6, 2013. p. 167-186.

SCHUMPETER, J. A. A instabilidade do capitalismo. In: CARNEIRO, R. (Org.). *Os clássicos da economia*. São Paulo: Ática, 2003. V 2.

SILVERIO, M. *BRICS*: desigualdades sociais nos países emergentes. Disponível em <<http://observatorio-das-desigualdades.cies.iscte.pt/index.jsp?page=projects&id=123>>. Acesso em: 29 set. 2013.

INTELIGÊNCIA COMPETITIVA. LA IMPORTANCIA DE ESTAR INFORMADOS Y ANTECIPARNOS. LA UTILIZACIÓN DE HERRAMIENTAS SIMPLES PARA MONITOREARNUESTROENTORNO COMPETITIVO.

Gabriel Balbo

Actualmente para mantenernos alerta sobre las variaciones de nuestro entorno competitivo y tomar las mejores decisiones, es deseable que tengamos cuanto antes la información que es relevante para nuestro negocio y/o actividad. La cuestión va más allá del ánimo de lucro o no que exista en nuestras operaciones, es válido para todas las organizaciones.

Es evidente que en la actualidad el dinamismo de los cambios, tanto tecnológicos como comerciales, nos obliga a estar mucho más informados sobre nuestro entorno que en épocas pasadas. La globalización de los mercados (y de la vida en general) provoca que cambios en lejanas latitudes tengan, más temprano que tarde, su influencia en el ámbito en el cual operamos. Esta situación tiene más relevancia aún en contextos de crisis.

La utilización de simples herramientas web muy difundidas, como los agregadores de noticias (lectores de RSS) y las redes sociales (ej: Twitter) nos permiten una primera aproximación al monitoreo de información.

CONTEXTO ACTUAL: COMPETENCIA, HIPERCONEXIÓN Y MUCHA INFORMACIÓN

Una de las principales características del mundo actual en el que vivimos es la fuerte interconexión existente entre las diferentes regiones del globo, situación que ha ido evolucionando directamente de la mano de la tecnología. Este hipercontacto produce una virtual fusión de los sistemas

económicos y culturales y juega una innegable influencia en las relaciones internacionales, tanto en el plano político como en el económico.

De esta forma, gracias a la tecnología, la difusión de los hechos, sucesos y manifestaciones que ocurren a nivel global puede producirse de manera casi inmediata y con un alcance prácticamente total, ya sea que se realice a partir de la utilización de las redes sociales, un medio de comunicación eminentemente horizontal, o a través de los grandes conglomerados de noticias internacionales, con sus diferentes canales de comunicación (TV, radio, Web, gráfica, etc).

La preponderancia en la utilización de diferentes canales de comunicación le otorga a cada uno de ellos una mayor o menor influencia en la construcción de la realidad, por lo tanto la elección del modo de informarse o informar, de los canales y mensajeros a escuchar o utilizar, será vital para la construcción de la propia noción de lo que ocurre en el mundo y de lo que queremos transmitir. Esta cuestión se produce en los distintos planos del conocimiento, ya sea a nivel político, como económico, tecnológico y/o social.

En este contexto de hiperconexión se genera permanentemente una cantidad ingente de datos e información, y dentro de esa nube de información conviven las organizaciones contando con la premisa primaria de sobrevivir. La supervivencia de las organizaciones se presenta entonces directamente correlacionada con la manera en que estas se conectan con el mundo globalizado, y en tal sentido requieren de una actualización permanente de lo que ocurre a su alrededor para poder tomar las mejores decisiones en respuesta a este contexto cambiante.

Podemos advertir que la hiperconexión favorece el intercambio y la información se convierte en su hilo conductor, generando tanto oportunidades como amenazas de acuerdo con el *timing* de esa información y a su forma de procesamiento: el uso de la información se transforma en una herramienta competitiva para las organizaciones.

En el plano comercial podemos ver que la supervivencia de una compañía puede depender directamente del momento en el cual se anocie de una nueva tecnología que tenga repercusiones sobre su negocio y de las decisiones que se tomen al respecto. Si las señales son advertidas

de manera temprana, la organización podrá beneficiarse con lo nuevo, ya sea generando un espacio de oportunidad y/o desarrollando alternativas superadoras. En los casos que se obtenga información relevante de manera tardía, la compañía deberá correr detrás de sus competidores, con la consiguiente amenaza de una batalla probablemente ya perdida a causa del desconocimiento de lo que ha ocurrido en su entorno. Se pueden encontrar analogías en el mismo sentido dentro de las actividades sin fines de lucro.

La necesidad de saber que está ocurriendo y de hacerlo lo más pronto posible, la información, su validez y la oportunidad en el cual es captada, se torna esencial para la toma de decisiones. A su vez la información debe ser corroborada en la existencia de determinados atributos para considerarla de valor: deberá ser pertinente, precisa, específica y oportuna entre sus principales características.

En este contexto surge y se consolida como conducta organizacional la Inteligencia Competitiva (IC), y junto con ella se les otorga valor a un conjunto de herramientas de utilidad para el monitoreo del entorno competitivo de la organización.

El objetivo de este trabajo apunta a señalar la posibilidad de un primer abordaje al monitoreo de entorno competitivo a partir de herramientas simples de uso difundido en la World Wide Web (WWW), haciendo hincapié en los canales abiertos de comunicación de mayor utilización como lo son los medios de comunicación de noticias y las redes sociales.

LA PRÁCTICA DE LA INTELIGENCIA COMPETITIVA EL ABORDAJE A INFORMACIÓN DE VALOR DESDE UN INCONMENSURABLE UNIVERSO DE INFORMACIÓN

La inteligencia competitiva es definida por la principal asociación profesional internacional como un “proceso ético y sistemático de recolección de información, análisis y diseminación pertinente, precisa, específica, oportuna, predecible y activa acerca del ambiente de negocios, de los competidores y de la propia organización” (SCIP - SOCIETY OF COMPETITIVE INTELLIGENCE PROFESSIONALS apud MASSON GUERRA, 2005). Agregamos que el proceso mencionado deber ser iniciado y/o soportado en una hipótesis de trabajo a partir del relevamiento de qué tipo de información requiere la organización. Iniciado este camino,

a partir de las hipótesis se establecen unas pautas de recogida de datos e información, se realiza una validación de esa información, se identifica y analiza la información valiosa recogida y se diseminan los resultados del análisis entre los decisores y generadores de demanda de esos resultados.

Los pasos mencionados se reflejan en el ciclo de la Inteligencia, de acuerdo con el gráfico siguiente:

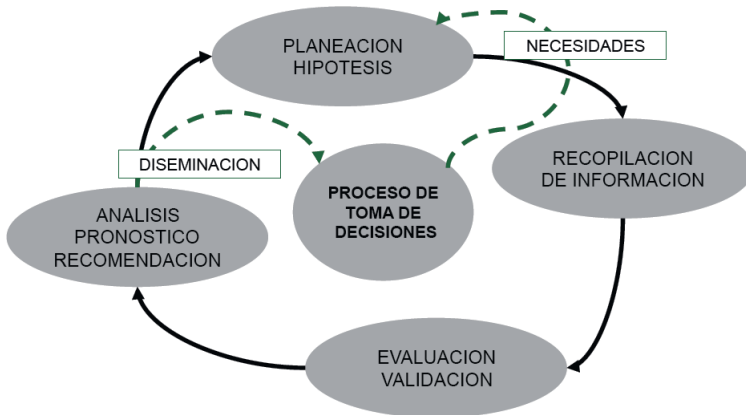


Figura 1 - Ciclo de la Inteligencia.

Fuente: adaptado de Herring (1997)

La IC no es en si misma una práctica novedosa, la novedad está dada por su amplia difusión en la actualidad en sus diferentes modos y grados de emplearla. Existen antecedentes de más de 150 años en prácticas de monitoreo e inteligencia en temas económicos en países como Japón o Suecia, sin dejar de considerar que la inteligencia militar tiene tantos años de antigüedad como la práctica militar misma.

Sobre la IC en Japón, Escorsa y Maspons (2001, p. 28) señalan que “existe un reconocimiento generalizado de que Japón es el líder en la materia”, que se trata del “primer país industrial que ha hecho de la información el motor principal de su desarrollo” y que “En la Constitución japonesa de 1868 se manifiesta la *necesidad de buscar el conocimiento presente en el mundo entero a fin de fortalecer los fundamentos de un poder imperial*”.

Con respecto a Suecia, los autores mencionados apuntan que ya en el siglo XVIII contaban con la revista *Den Goteborg Espionen* “que

suministraba información sobre las tecnologías extranjeras.” (ESCORSA; MASPONS, 2001, p. 31).

Es muy probable que en sus albores, las prácticas de inteligencia competitiva hayan generado unos resultados mucho más visibles en mejoras de posicionamiento competitivo que en la actualidad, requiriendo un menor rigor sistemático. Actualmente la generación y difusión de ingentes cantidades de datos e información requiere de sistemas de búsqueda, captación, validación y análisis de información mucho más precisos, corriendo siempre el riesgo de caer en la llamada “infoxicación”¹. Un estudio que se ha dado a conocer recientemente por la firma *Intel* señala que en un minuto son transferidos a través de Internet 639.800 GB de datos globales (TEMPLE, 2012).

Planteado este escenario donde el uso de la información es crucial y la capacidad de procesamiento de datos es finita, se torna pertinente que las organizaciones definan aquellas cuestiones que son críticas para su desarrollo y supervivencia, y en base a tales valoraciones se configure un sistema de monitoreo de entorno que les permita acceder a alarmas tempranas en esos temas que son vitales para mantener sus posiciones competitivas. En tal sentido, este ejercicio de establecer “que es lo importante” en materia de información para la organización va a estar precedido por el “hacia adonde vamos”.

La Inteligencia Competitiva considera el abordaje del monitoreo de entorno de las organizaciones siguiendo la línea trazada por Porter (1987) en cuanto a los elementos determinantes de una posición competitiva. Se realiza entonces la vigilancia estratégica tomando una configuración básica de cuatro aspectos principales, a saber: Vigilancia comercial, Vigilancia competitiva, Vigilancia tecnológica y Vigilancia de entorno. El objeto de cada uno de estos rubros y las herramientas válidas para abordar su monitoreo se resumen en el siguiente gráfico:

¹ Término utilizado por primera vez por Alfons Cornellá (1996) para definir la “intoxicación de información”: **Infoxicación** es la situación de exceso informacional, de intoxicación informacional, en la que tienes más información para procesar de la que humanamente puedes, y, como consecuencia, surge la ansiedad, algo que se ha denominado técnicamente *information fatigue syndrome* (este último término acuñado por David Lewis, 1996).



Figura 2 - Herramientas de abordaje para el monitoreo de entorno competitivo.

Fuente: elaboración propia. Adaptado de Martinet y Ribault (1989).

Sobre cada uno de los campos de vigilancia descriptos se podrán configurar búsquedas que aporten a la detección de alarmas tempranas, utilizando los modos y herramientas más adecuados según el caso. En este proceso no debe perderse el foco hacia el cual apunta un sistema de IC (dado por la dirección estratégica de la organización), y el simple hecho de sistematizar el monitoreo del entorno competitivo puede generar información de valor que opere cambios relevantes en el target al cual apunte el negocio y/o *leitmotiv* de la organización.

Unos de los casos más emblemáticos al respecto puede verse en el giro del negocio que ha experimentado la firma Fuji film, quien antes de la aparición de la fotografía digital se concentraba en el mercado fotográfico, siendo líder a partir de su posicionamiento en la producción y venta de películas fotosensibles. Actualmente ha logrado aprovechar todas su portafolio de patentes sobre emulsiones para incursionar en el mercado de cosméticos (FUJI PHOTO FILM, 2006; IFI CLAIMS, 2012). Este caso se puede contrastar a su vez con lo ocurrido con la firma Kodak quien, originalmente dentro del mismo mercado, no ha corrido la misma suerte y de ser líder en fotografía analógica ha pasado en un primer momento a competir como un player más dentro de un mercado

de intensa competencia como es el digital, para posteriormente abandonar por completo el mercado de máquinas fotográficas y pedir su concurso preventivo². Actualmente concentra su negocio en impresoras e impresión de fotos - *photolabs* (NEATE, 2012).

En definitiva, las organizaciones en general (y las empresas en particular) deben primeramente saber “lo que está pasando” y luego anticiparse, saber interpretar y/o prepararse lo mejor posible para “lo que vendrá”. Es entonces cuando cobran relevancia los sistemas y prácticas de monitoreo de entorno, los cuales corresponderán a una definición estratégica sobre cual es el *metier* de la actividad desarrollada (el negocio para una empresa, la misión para una ONG, etc.).

HERRAMIENTAS SIMPLES PARA MONITOREAR EL ENTORNO

La implementación de la Inteligencia Competitiva como un proceso continuo en una organización no se presenta a priori como una cuestión compleja de realizar y llevar adelante una vez superadas las barreras culturales propias de cualquier implementación de nuevos procesos. Asimismo, se pueden realizar configuraciones de sistemas de IC con herramientas de uso gratuito en internet o de muy bajo costo, por cuanto está al alcance del presupuesto de cualquier pequeña y mediana empresa.

De esta manera, definido un diagnóstico de situación para la realización de monitoreo de entorno, y determinados sus objetivos y necesidades de información, pueden aplicarse en una primera instancia herramientas muy básicas de uso difundido en internet, para si luego (atento a unas necesidades más complejas) agregar herramientas más específicas y desarrolladas dentro de la conformación del sistema de vigilancia tecnológica e inteligencia competitiva (VTIC)³ de la organización.

² Paradojicamente uno de los primeros desarrollos en cámaras digitales fue realizado por Kodak Fue en 1975, realizado por el Ing Steven Sasson para Eastman Kodak. Para ampliar sobre las repercusiones de su invento, incluída la convocatoria de acreedores de Kodak, ver en: <http://www.huffingtonpost.com/2013/05/21/digital-camera-inventor-kodak-bankruptcy_n_3315622.htm>. Acceso em: 13 set. 2013.

³ en Leon, Gonzales e Diaz (2004), se puede profundizar sobre una propuesta metodológica para la implementación de un sistema de vigilancia tecnológica. Los autores desarrollan un diagrama práctico que, comenzando con el diagnóstico de situación, finaliza con un informe sobre los resultados obtenidos a partir del funcionamiento del sistema.

En tal sentido, para incorporar primariamente la VTIC en una organización, vamos a hacer hincapié en dos herramientas Web de uso difundido, como son los agregadores de RSS y la utilización de la red social Twitter, más sus aplicaciones complementarias. Estas aplicaciones están al alcance de cualquier usuario, y particularmente al alcance de pequeñas y medianas empresas (PyMEs).

AGREGADORES DE RSS

RSS (*Rich Site Summary*: cuya traducción más aproximada sería resumen atractivo-interesante del sitio⁴) se trata de un formato de difusión de noticias que permite actualizar regularmente los contenidos de una página web. A partir de la sindicación de contenido (vale decir de su clasificación de acuerdo a canales de interés) se pueden establecer diferentes canales de RSS para que el usuario de la información pueda seleccionar que quiere recibir de los nuevos contenidos que se van generando.

En el caso de la utilización de RSS (también llamados feeds o web feed o canales RSS), el uso de agregadores de noticias permite ampliar en un menor tiempo el universo de fuentes a consultar sobre temas seleccionados, evitando la visita a múltiples sitios web. Los usuarios de RSS pueden recibir las actualizaciones de los contenidos seleccionados en sus aplicaciones de agregación (lectores y/o agregadores) a partir de dos modos diferentes: a través de los canales creados por los mismos proveedores de contenidos o desde la configuración de una alerta personalizada.

En el primer caso el usuario tiene la posibilidad de sumar a su agregador el feed (o canal) ya configurado por la website de interés (ejemplo: sumar el canal de noticias sobre internacionales del jornal Folha de S. Paulo⁵, o el canal del columnista Samy Dana en el mismo periódico, llamado Caro Dinheiro⁶). Muchas websites muestran un pequeño ícono con el acrónimo RSS, XML o RDF para indicar que tiene disponibles canales RSS.

⁴ También se atribuyen las siglas RSS a la abreviación de *Really Simple Syndication* (sindicación realmente simple).

⁵ <http://feeds.folha.uol.com.br/mundo/rss091.xml>

⁶ <http://feeds.folha.uol.com.br/colunas/carodinheiro/rss091.xml>

En el segundo caso, y de acuerdo con el tipo de programa o servicio de RSS utilizado, el usuario puede crear una alerta personalizada utilizando para su construcción determinadas palabras clave e indicadores booleanos en su caso (ejemplo: china brazil development site: cn NOT sale OR sales). Se puede comprobar la existencia de una diversidad de agregadores de RSS, entre los cuales podemos destacar Netnewswire, MyYahoo, Netvibes, Feedreader, Feedly, entre otros⁷.

De esta forma se puede lograr mantener el foco en un tópico determinado, reduciendo considerablemente el ruido en la información a captar. Es importante remarcar la importancia del establecimiento óptimo de las hipótesis de trabajo: no escapará a la lógica de la contaminación informativa la sistematización de RSS que agreguen contenidos de poca utilidad para los temas centrales, vitales de la organización.

Podemos ver que posiblemente un usuario racional de los canales RSS comenzará con grandes temas y web feeds ya configuradas por las páginas web de su interés y posteriormente de forma paulatina irá migrando sus feeds hacia aquellos personalizados, donde pueda filtrar temas específicos de su interés. De esta manera, el usuario en cuestión podrá eliminar mucho ruido informativo que implica un formato genérico de noticias.

Ampliando la noción de la correcta hipótesis de monitoreo, el establecimiento de pautas de búsqueda de información tanto como de fuentes será un proceso en si mismo, que se realimentará con los cambios (por mínimos que sean) en las hipótesis de búsqueda, dando lugar a un proceso continuo: se establece una hipótesis de trabajo, se identifican fuentes, se busca información, se valida, se analiza, se elaboran los informes de inteligencia inherentes, se difunde y se ajustan/establecen nuevas hipótesis.

En el caso aludido de Fuji film como de la firma Kodak, podría conjeturarse que tarde o temprano ambas firmas fueron concentrándose en la información proveniente de (e inherente a) el avance tecnológico

⁷ Recientemente se ha producido el “apagón” del Google Reader, hasta entonces uno de los lectores de noticias más utilizados, dando lugar a la visualización de otras opciones, tanto ya existentes y contemporáneas a este agregador como aplicaciones nuevas. Se puede ampliar al respecto en: <<http://www.newsonfeeds.com/faq/aggregators>, donde se listan varios agregadores y ver distintas opiniones en <http://www.bloggingdiy.com/8-best-rss-reader-can-move-google-reader/>, o <http://toprssfeeds.net/three-great-alternative-rss-readers-to-google-reader/>>, entre otras webpages. Acceso em: 13 set. 2013.

del soporte fotográfico digital, y desestimando mayormente lo relativo a emulsiones dentro de sus hipótesis de monitoreo de entorno⁸.

REDES SOCIALES. LA UTILIZACIÓN DE TWITTER

En cuanto al uso de las redes sociales, teniendo en cuenta que actualmente están operando como un canal alternativo de comunicación entre diferentes usuarios, es evidente que puede obtenerse información de valor de las interacciones que se generan en su dinámica. Primordialmente surgirán señales de distinto tenor del análisis de las redes, que podrán considerarse en su caso como posibles alertas tempranas acerca de los *subjects* inherentes a las hipótesis de monitoreo desarrolladas.

Así, podemos tomar como caso paradigmático el uso de *Twitter* y considerar una materia en particular; de esta forma se pueden realizar básicamente dos tipos de seguimiento: en primer lugar se puede monitorear la actividad de determinadas cuentas personales de profesionales influyentes en el rubro o tema seleccionado. Por ejemplo para realizar una primera aproximación a cuestiones de medio ambiente podemos seguir a expertos en medio ambiente y profundizar en el monitoreo a partir de sus comentarios y contactos que vayan en la dirección de nuestra hipótesis de vigilancia.

Consideremos de manera práctica que dentro de nuestro *metier* es relevante saber que está ocurriendo con la metodología del *fracking* para la extracción de recursos en la industria petrolera. Desde el punto de vista medioambiental podríamos en primera instancia seguir a Roger Harrabin (@Rharrabin), quien se presenta en *Twitter* como analista medio ambiental “*BBC Environment and Energy Analyst. Also interested in transport, cities, risk, sustainability – whatever that means*”, para después profundizar en sus conexiones con otros usuarios.

En segundo término, más allá de hacer el seguimiento de cuentas personales, Twitter permite hacer el monitoreo de determinados tópicos de los que se está hablando en la red a partir de los *hashtags*⁹.

⁸ Sin considerar los desarrollos posteriores de Fuji en cuanto a emulsiones apuntando al mercado de los cosméticos.

⁹ El hashtag es una palabra o frase precedida por el signo #. Se trata de la manera de etiquetar un tema dentro de las redes sociales, de manera tal de que los usuarios detecten rápidamente que cuestión (o cuestiones) es (son) relevante(s) dentro del mensaje. Es usado principalmente en Twitter, donde ha tenido su origen, aunque es vá-

Siguiendo con el ejemplo del *fracking*, podemos lograr una primera aproximación a lo que está sucediendo utilizando el *hashtag* #fracking, para después seguir profundizando en cuales otros *hashtags* son mencionados, que usuarios están “twitteando”, desde que países, etc.

Para la utilización de *Twitter* como herramienta de monitoreo es altamente recomendable el uso de las herramientas clientes específicas creadas dentro del muy vasto universo de aplicaciones y servicios que giran alrededor de la red social *Twitter*: atendiendo a su potencial como herramienta de comunicación social y buscando mejorar la accesibilidad del usuario a la red (considerando principalmente los objetivos diversos perseguidos), ya en 2011 el número de las aplicaciones cliente de *Twitter* había superado el millón.

Entre otros autores, Russell (2011, p. 83) confirma su potencial al señalar que “más allá de amarlo, odiarlo o serle indiferente, es innegable que *Twitter* ha reformado la manera en que la gente se comunica a través de la Red”.

Así, se puede analizar entonces entre las herramientas más destacadas de monitoreo el *Tweetdeck* (<http://tweetdeck.com>), una aplicación de escritorio que permite al usuario filtrar y agrupar *tweets* de acuerdo con diversos criterios, los cuales pueden personalizarse a partir de opciones y filtros disponibles, ordenando los grupos en diferentes columnas de acuerdo con las configuraciones seleccionadas.

Continuando con el ejemplo propuesto sobre la temática del *fracking*, se podrían configurar diferentes columnas según criterios seleccionados: en una primer columna del *Tweetdeck* se podría recibir todos los *tweets* que contengan el *hashtag* #fracking, mientras que en una segunda columna podríamos visualizar todos los *tweets* enviados por @Rharrabin. Asimismo, tendríamos la posibilidad de seguir sumando columnas configurando usuarios y/o temas y/o palabras claves. Para el caso de monitoreo específico de *hashtags*, existe a disposición de los usuarios (entre otras herramientas) el *Hashtagify* (<http://hashtagify.me>), que

lido también para Google+, Instagram, Facebook, Tumblr, etc. La utilización de hashtags fue popularizada en 2007 durante los incendios en San Diego, California (HASHTAGS..., 2013). Ejemplo de uso de hashtags para fracking: Polluter Watch @PolluterWatch#Fracking Study Fatally Flawed from @EnvDefenseFund@Chevron@Shellecwatch.com/2013/industry-...#environmentTomas_Ramirez@tommyramirez71#StopFracking que no envenenen tu futuro, @FCSMCincoVillaspic.twitter.com/b6p9BaQrtvB

permite visualizar gráficamente la popularidad de un determinado *hashtag*, considerando el entorno de sus *hashtags* mayormente correlacionados¹⁰. De esta manera el usuario puede encontrar relaciones entre distintos *subjects* a partir de un análisis básico de palabras clave.

En el caso de #fracking, Hashtagify arroja el siguiente resultado:

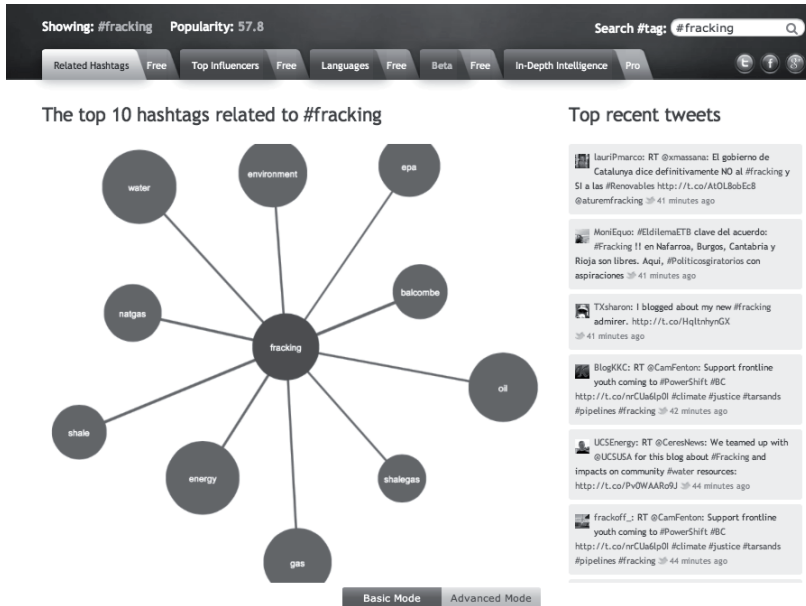


Figura 3

Fuente: <http://hashtagify.me/#fracking>

De la visualización del gráfico surgen como principales *hashtags* relacionados con #fracking los siguientes: #water, #environment, #energy, #gas, #oil, etc., sobre los cuales podrá seguir profundizándose el análisis.

CONCLUSIONES

A partir de la presentación de dos herramientas Web básicas y sencillas de utilizar como los agregadores RSS y el *Twitter* (contando en este último caso con algunas de sus aplicaciones cliente derivadas que pueden utilizarse en inteligencia competitiva), podemos ver que, asociado

¹⁰ Esta herramienta es de gran utilidad principalmente para temas de marketing.

con las nuevas tecnologías, existen formas primarias de generación de valor desde el monitoreo del entorno competitivo de una organización.

En tal sentido, se presenta muy extendido y dinámico el campo que ofrece la World Wide Web, con un universo de herramientas a utilizar. Así, consideramos de vital importancia profundizar en la búsqueda y utilización de aquellas herramientas que mejoren nuestro conocimiento de lo que pasa en derredor y sume a la supervivencia. Esta conclusión es mayormente válida para pequeñas y medianas empresas (PyMEs) y pequeñas y medianas ONGs, considerando que las grandes organizaciones ya tienen sistemas de vigilancia mayormente desarrollados y/o ya han avanzado en el uso de las herramientas propuestas.

Vemos entonces que la evolución de la tecnología y las comunicaciones, así como nos brinda un escenario coyuntural complejo e incierto, también nos pone a nuestra disposición herramientas accesibles para reducir en cierta medida la incertidumbre que se genera en nuestro entorno. La construcción, configuración e internalización dentro de la organización de un sistema de monitoreo que permita la detección de alarmas tempranas colabora en buena medida.

Haciendo un enfoque desde otro punto de vista, en el contexto antes descrito es difícil imaginar el crecimiento y desarrollo competitivo de una organización en el mediano-largo plazo sin considerar la internalización del uso sistemático de herramientas de monitoreo de entorno. Es indudable que las organizaciones deben volcarse hacia prácticas de vigilancia tecnológica e inteligencia competitiva si pretenden vivir una larga vida.

Creemos por eso que el ejercicio del monitoreo de entorno a partir del uso de herramientas simples como las puntualizadas anteriormente es un primer paso para la definitiva adopción de procesos sistemáticos de Inteligencia Competitiva en nuestras organizaciones. Asimismo se torna indispensable su utilización en escenarios coyunturales complejos, de crisis como el actual.

Finalmente, destacamos la importancia que tienen el mayor conocimiento y la mayor difusión de la Inteligencia Competitiva como conducta organizacional, fundamentalmente dentro del entramado de PyMEs y ONGs, para conservar y fortalecer en definitiva a la sociedad en su conjunto y a sus economías. En este último sentido creemos que es vital

la intervención estatal a través de políticas de fortalecimiento institucional apoyadas en la ciencia y tecnología.

REFERÊNCIAS

AENOR. *Norma UNE 166006 EX: gestión de la I+D+i: sistema de vigilancia tecnológica* Madrid, 2011. 16p.

ALMEIDA, R. L. *Disseminação de conteúdos na Web: a tecnologia RSS como proposta para a comunicação científica*. 2008. ____F. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2008.

CARNELLA, A. Como darse de baja y evitar la infoxicacion em internet. Extra-Net: la revista de infonomia, n. 187, dez. 1996. Disponível em: <http://www.infonomia.com/pdf/1996_12_16_extranet.187.infoxicacion.pdf>. Acesso em: 09 set. 2013.

COMPETITIVE TECHNICAL INTELLIGENCE SYMPOSIUM, 1997, Boston, MA. *Proceedings...* Alexandria, VA: SCIP, 1997.

ESCORSA, P., MASPONS, R. *De la vigilancia tecnológica a la inteligencia competitiva*. Madrid: Prentice Hall, 2001.

FIELD, K. *Why engineers hate twitter*. Disponível em: <http://www.eetimes.com/author.asp?section_id=28&doc_id=1284375>. Acesso em: 20 set. 2013.

FRION, P., YZQUIERDO-HOMBRECHER, J. How to Implement Competitive Intelligence in SMES? *Visio*, Vitoria-Gasteiz, Spain, June 4th & 5th, p. 162-173, 2009.

FUJI PHOTO FILM CO., LTD. Corporate Public Relations Division: Fujifilm Enters Healthcare Field, Expands Life Science Business Starts New Business with Functional Skin Care Cosmetics “F Square i” and Internal Care Products “F Cube i”. September 12, 2006. Disponível em: <<http://www.fujifilm.com/news/n060914.html>>. Acesso em: 07 out. 2012.

HASHTAGS: utilização. Disponível em: <<http://twitter.pbworks.com/w/page/1779812/Hashtags>>. Acesso em: 16 set. 2013.

HERRING, J. Producing CTI that meets senior managements needs and expectations. In:

IFI CLAIMS Patent Services. *Fuji Film: from films to cosmetics: tracking a successful case of diversification with IFI CLAIMS and KMX*, October 1, 2012.

Disponível em: <<http://ificlaims.com/index.php?page=news&type=view&id=kmx%2Fblog-fujifilm-from>>. Acesso em: 08 out. 2012.

LEON, T.; GONZALES E.; DIAZ, D. Diseño e implementación de un sistema de vigilancia tecnológica en una empresa de escasos recursos. *Memorias de INTERPREST Info 2004*, Cuba, 2004. Disponível em: <<http://www.bibliociencias.cu/gsd/collect/eventos/index/assoc/HASH6393.dir/doc.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2013.

MARTINET, B., RIBAUT, J.M. *La vieille technologique, concurrentielle et commerciale: sources, methodologie, organization*. Paris: Les éditions de l'organisation, 1989.

MASSON GUERRA, J. L. *Inteligencia competitiva: bases teóricas y revisión de literatura: seminario de doctorado, ensayo*. 2005. 21 f. (Doctorado en Creación, Gestión y Estrategias de Empresa)- Departamento de Economía de la Empresa Doctorado en Creación, Gestión y Estrategias de Empresas, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, Espanha, 2005.

NEATE, R. *Kodak to stop making cameras: the guardian*. 2012. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/business/2012/feb/09/kodak-to-stop-making-cameras>>. Acesso em: 09 set. 2013.

O QUE É RSS? RSS explicado. Disponível em: <<http://www.whatisrss.com>>. Acesso em: 12 set. 2013.

PORTER, M. *Ventaja competitiva*, Buenos Aires: Ed Rei, 1987.

RUSSELL, M. *Mining the social web*. California: O'Reilly Media, 2011. ISBN: 978-1-449-38834-8.

SINGH, B. 5 *Twitter hashtag monitoring tools you didn't know existed* <http://www.socialsamosa.com/2013/07/twitter-hashtag-monitoring-tools/> Acesso: 10/9/13.

TEMPLE, K. *What Happens in an internet minute?*, Inside Scoop, 2012 Disponível em: <<http://scoop.intel.com/what-happens-in-an-internet-minute/>>. Acesso em: 9 set. 2013.

TOP 10 Hashtags relacionado a # fracking. Disponível em: <<http://hashtagify.me/#fracking>>. Acesso em: 09 set. 2013.

VUORI, V.; VÄISÄNEN, J. The use of social media in gathering and sharing competitive intelligence. In: THE INTERNATIONAL CONFERENCE ON ELECTRONIC BUSINESS, 9th., 2009. Macau. *Proceedings...* Macau, 2009.p. 1-8. Disponível em: <<http://iceb.nccu.edu.tw/proceedings/2009/1-8.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2013.

WIKIPEDIA. *List of twitter services and applicationas*. Disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_Twitter_services_and_applications>. Acesso em: 13 set. 2013.

EVOLUÇÃO RECENTE DA ECONOMIA BRASILEIRA E O PROCESSO DE DESINDUSTRIALIZAÇÃO

José Marangoni Camargo

INTRODUÇÃO

As crises econômicas e financeiras têm sido cada vez mais frequentes na atual etapa do Capitalismo, sobretudo a partir do início dos anos 70. A crise econômica mundial em curso desde 2008 que se diferencia em relação às anteriores é que esta surge e atinge especialmente o centro do sistema capitalista, os chamados países centrais ou desenvolvidos, particularmente os Estados Unidos, o Japão e com mais intensidade, as nações do bloco da União Europeia, naquilo que Krugman (2011) tem chamado de *pequena depressão*. Segundo Harvey (2011, p. 13), o FMI estimava que mais de 50 trilhões de dólares de ativos tinham desaparecido em 2009. Desde então, assiste-se a uma lenta agonia das economias centrais, com uma recessão que vêm se prolongando na órbita do Euro, com taxas negativas de crescimento econômico ainda em 2012, que se reflete em um brutal aumento das taxas de desemprego e uma pálida recuperação das economias americana e japonesa.¹ Por outro lado, como enfatiza o autor, os efeitos da crise têm sido espacialmente desiguais. Os países que preservaram os seus sistemas financeiros da lógica neoliberal de desregulamentação,

¹ Sobre os efeitos da crise econômica e a explosão das dívidas públicas dos países da União Européia, ver Chesnais (2012).

sem permitir que se integrassem totalmente ao sistema financeiro internacional, tem tido um desempenho econômico mais satisfatório, como Índia e China. Em países como o Brasil, em que o sistema financeiro também é mais regulado e não totalmente integrado à rede global, e a ausência de bolhas especulativas em determinados mercados como o imobiliário, os efeitos da crise econômica mundial se fizeram sentir, mas em uma magnitude menor do que nos países centrais (Gráfico 1).

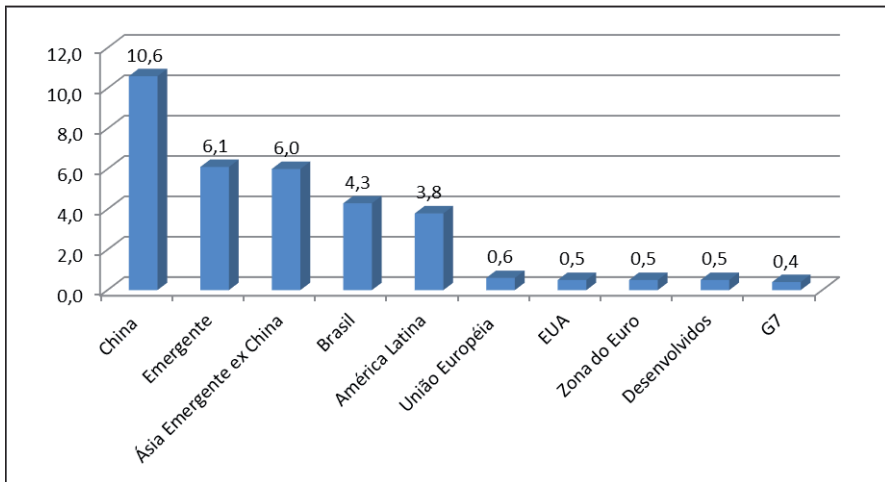


Gráfico 1- Crescimento do PIB no período de 2007-2011.

Fonte: Fundo Monetário Internacional e Barros (2012).

DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA NO PERÍODO RECENTE

Entre 2007 e 2011, a economia brasileira cresceu em média 4,3% ao ano, desempenho este que foi um pouco superior ao da América Latina, enquanto os países centrais apresentaram uma taxa de expansão de apenas 0,5% ao ano neste período. Em 2009, ano em que os efeitos da crise econômica mundial se fizeram sentir com mais força, o Brasil teve uma queda do PIB de 0,3%, enquanto os países desenvolvidos tiveram um desempenho bem mais negativo. A economia americana sofreu um declínio de 2,6% neste ano, o Japão, -6% e a União Europeia, -3,5%. Em síntese, a economia brasileira teve um comportamento que pode ser considerado satisfatório em uma conjuntura internacional desfavorável. Por outro lado, a expansão do PIB do Brasil ficou muito aquém ao das principais economias

emergentes, como a China e a Índia. Além disso, o crescimento econômico no último ano foi decepcionante, quando o PIB apresentou uma expansão de apenas 0,9% em 2012. Ainda assim, a evolução da economia brasileira na última década foi bem superior ao verificado nos dois decênios anteriores. Na primeira década deste milênio, o crescimento do PIB foi de 3,5% ao ano em média, o dobro do verificado na década de 80 e 50% superior ao dos anos 80 e 50% maior do que o observado nos anos 90 (Gráfico 2).

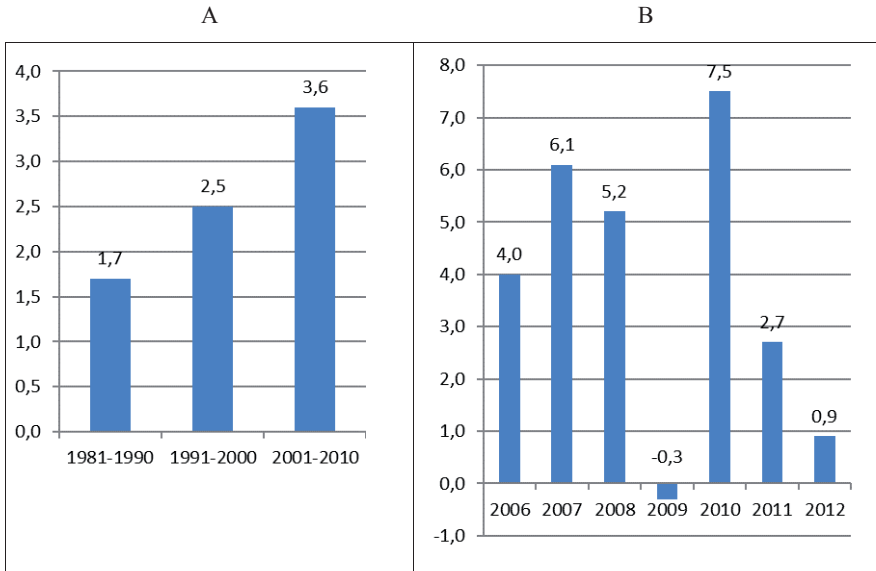


Gráfico 2 - PIB brasileiro no período de 1981-2012: Variação anual (A) e da média decenal (B).

Fonte: IBGE e BARROS (2012)

Esse desempenho da economia brasileira no período recente possibilitou a melhoria de alguns indicadores socioeconômicos, como o comportamento do mercado de trabalho, que continuou a apresentar uma evolução mais favorável. As taxas de desemprego das Regiões Metropolitanas, medidas pelo IBGE, tiveram uma nítida tendência de declínio a partir de 2004, que caiu de 11,49 % da PEA neste ano para 5,97% em 2011. Mesmo em 2009, ano em que o PIB sofreu uma redução, os níveis de desemprego apresentaram pouca alteração (7,91% em 2008 para 8,09% em 2009). O grau de formalização da força de trabalho, ou seja, o percentual

das ocupações com carteira de trabalho assinada, também se recuperou no período, mesmo em 2009, aumentando sua participação na ocupação total. Entre 2003 e 2011, foram criados mais de 15 milhões de empregos formais, reduzindo o grau de informalidade do mercado de trabalho, ao contrário do verificado na década de 90, quando cresceu significativamente a precarização das condições de trabalho, através do aumento das ocupações por conta própria ou sem registro. No caso das áreas metropolitanas, o emprego formal passa a representar 61,2% do total das ocupações em 2011, contra 53,4% em 2006.

Além da tendência de um maior grau de formalização das relações de trabalho, observa-se também uma recuperação dos salários reais a partir de 2003. No entanto, é preciso olhar estes dados sobre o mercado de trabalho com cuidado, na medida em que a maior formalização do emprego e o crescimento dos salários reais na realidade implicam apenas um retorno aos patamares existentes em meados dos anos 90. Além disso, os novos postos de trabalho com carteira são empregos com baixa remuneração. Mais de 90% das novas vagas formais oferecidas no período são de até dois salários mínimos e mais de 80% dos ocupados recebem rendimentos de até três salários mínimos.

De qualquer forma, o quadro no Brasil nesta primeira década do século, contando com um cenário externo mais favorável até 2008 e mesmo depois da eclosão da crise econômica e financeira mundial neste ano, que nos afetou com menos intensidade que nos países centrais, possibilitou taxas de crescimento médias superiores às duas décadas anteriores, com efeitos positivos sobre o mercado de trabalho. Internamente, a formulação de um conjunto de políticas sociais, como a recomposição do valor real do salário mínimo e a concessão da bolsa família possibilitaram também um crescimento da renda dos segmentos mais baixos e uma pequena desconcentração da renda, revertendo uma tendência de aumento da desigualdade observada desde os anos 60.

No caso do salário mínimo, o poder de compra real em 2011 mais do que dobrou em relação a 1995, quando ele atingiu o seu patamar mais baixo historicamente, desde que foi criado em 1940. Essa recuperação do valor real do salário mínimo tem um forte impacto sobre a renda, na medida em que, segundo o DIEESE (2010), mais de 50 milhões de

pessoas são beneficiadas pelos seus reajustes, incluindo 19 milhões de aposentados e pensionistas que ganham em torno deste piso. Ainda assim, é preciso lembrar que o seu valor ainda está distante do patamar de 1940 e apesar dos contínuos aumentos reais nos últimos anos, o seu valor ainda representa apenas a metade do verificado em fins dos anos 50, quando atingiu o seu maior patamar em termos reais. Os programas de transferência de renda como a expansão da bolsa família, que alcança 14 milhões de famílias atendidas em 2012, e beneficia em torno de 40 milhões de pessoas, em que pese os baixos valores pagos, também garantiu um acréscimo de renda para os segmentos mais pobres.

Essa conjugação de fatores possibilitou uma pequena melhoria no quadro distributivo, mesmo depois da crise, como se pode verificar pela evolução do índice de Gini para o período entre 1960 e 2010. Depois de uma contínua elevação do indicador de distribuição de renda, atingindo o auge da desigualdade em 1990, há uma diminuição do índice a partir desse período, possibilitando em 2010 voltar aos níveis do início dos anos 60. No entanto, deve-se levar em conta que este índice capta com mais acuidade as diferentes modalidades de renda do trabalho, do que as rendas provenientes da propriedade. Além disso, apesar dos avanços na arena distributiva, o país ainda continua a ser um dos mais desiguais do mundo, e o acesso a serviços públicos de saúde, educação, saneamento básico, terra, habitação e transporte público, que são indicadores importantes das condições de vida, continua ainda muito precário e desigual.

Do ponto de vista macroeconômico, a redução da taxa de juros básica, a mais baixa nos últimos trinta anos, e a expansão do crédito, especialmente para os financiamentos imobiliários e para a compra de bens de consumo duráveis, como automóveis e eletrodomésticos, possibilitaram amenizar os efeitos da crise econômica mundial sobre a economia brasileira. A relação crédito/PIB passou de 24,6% em 2002 para 49,1% em 2011, refletindo a expansão do consumo e do nível de endividamento das famílias. A evolução da formação bruta de capital se elevou de 16% do PIB entre 1999/2003 para 19,3 em 2011/12, sinalizando um aumento na taxa de investimento da economia (BORGES, 2013). No entanto, o crescimento da economia apoiada na expansão do consumo e do maior endividamento das famílias apresenta limites e é necessário elevar o nível de investimento

para algo em torno de 22% do PIB e de produtividade da economia brasileira para garantir um processo de crescimento auto-sustentável em um período mais longo de tempo. Para tanto, é fundamental, além de manter a taxa de juros em um patamar que estimule os novos investimentos na economia, também estabelecer uma taxa de câmbio mais favorável para a produção interna como um dos mecanismos essenciais para aumentar a competitividade frente aos produtos importados, sobretudo no caso dos bens industriais.

O estabelecimento de políticas econômicas que visem aumentar a competitividade da produção doméstica, como uma política monetária mais branda, e uma taxa de câmbio mais desvalorizada enfrentam, no entanto, resistências de determinados segmentos da sociedade, como os grandes bancos e setores rentistas, com forte apoio da mídia. Estes alegam que essas políticas são insustentáveis porque trará pressões inflacionárias que tornará necessária aumentar novamente a taxa de juros básica da economia, como já vem ocorrendo nos últimos meses.

No entanto, apesar das taxas de inflação nos últimos anos estarem “acima da meta” estabelecida pelo banco Central, os problemas centrais da economia brasileira, a meu ver, são de outra natureza. Se observarmos o comportamento da inflação em uma trajetória mais de longo prazo, podemos constatar que os índices de inflação oficial, medidos pelo IPCA do IBGE, apresentam uma tendência de relativa estabilidade nos últimos anos. Além disso, no caso do Brasil, há uma nítida queda da dívida pública em relação ao PIB desde 2003, ao contrário do que tem se verificado nos países centrais, especialmente depois de 2008. A dívida líquida pública, que representava 60,4% do PIB em 2003, se reduz para 36,1% do PIB em 2011, o que enfraquece os argumentos de que o Estado gasta muito e se apropria de recursos do setor privado e causa tensões inflacionárias adicionais.

O PROCESSO DE DESINDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA

Apesar do desempenho da economia brasileira ter sido mais satisfatório a partir de 2002, há, por outro lado, duas questões que são extremamente importantes e que se agravaram a partir da crise econômica de 2008. A primeira, que tem sido objeto de crescente debate, polêmico

e controverso, trata-se do processo de desindustrialização em curso e da tendência de reprimarização da economia brasileira, no sentido de uma especialização regressiva, não só no Brasil, mas na América Latina como um todo. Pode-se observar pelos dados do gráfico 3 que o setor secundário manteve a sua participação no PIB desde o final dos anos 90 (em torno de 27% do total), chegando mesmo a aumentar a sua participação em 2004. Mas quando se analisa especificamente a participação da indústria de transformação, é clara a diminuição do seu peso no PIB a partir de 2004, queda esta que se acelera de 2008 em diante (queda de 18,7% em 1995 para 13,3% em 2012). A indústria como um todo praticamente mantém a sua participação (27,7% em 1995 e 26,3% em 2012), principalmente em função do crescimento da indústria extrativa mineral, graças sobretudo ao aumento da produção interna de petróleo e a expansão do segmento da construção civil, puxado pelo crescimento do crédito imobiliário.

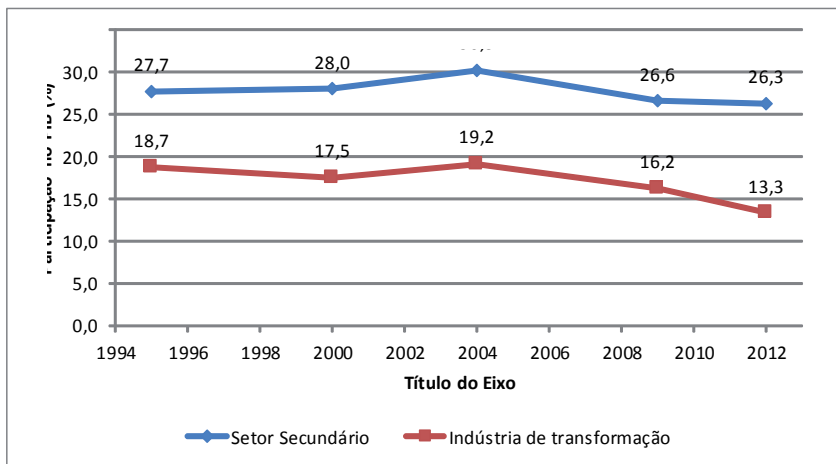


Gráfico 3 - Participação do Setor Secundário e da Indústria de Transformação no PIB – 1995-2012.

Fonte: IBGE

Considerando o período de 2000 em diante, o desempenho da indústria ficou muito aquém do crescimento da economia brasileira como um todo e em relação aos outros setores de atividade econômica, especialmente o da indústria de transformação (tabela 1). Enquanto a economia brasileira apresentou uma taxa média de expansão anual de 3,41% ao ano entre 2000

e 2012, o setor secundário cresceu 2,67% em média e a indústria de transformação apenas 2,23% ao ano, contra um incremento médio anual de 3,43% na agricultura (que assim manteve a sua participação no PIB nesse período) e os serviços cresceram 3,50% ao ano entre 2000 e 2012.

Assim, a indústria de transformação brasileira, depois de ter alcançado uma participação máxima no PIB em 1985, de 27,2%, segundo a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (2013), encolheu mais de 30% em termos relativos entre 2004 e 2012 e retrocedemos ao nível de 1955, antes do Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek. Segundo estimativas da entidade que representa os industriais de São Paulo, se esse quadro não se alterar, estima-se que em 2029 a indústria de transformação representaria apenas 9,3% do PIB, menos do que o setor responde hoje em países centrais como França e Inglaterra, onde o processo de desindustrialização tem ocorrido há mais tempo e alcançado um grau mais avançado.

Tabela 1 - Produto Interno Bruto - Variação Anual Total e dos Setores de Atividade Econômica – 2000-2012.

SETORES DE ATIVIDADE ECONÔMICA	VARIAÇÃO ANUAL DO PIB (2000-2012)
AGRICULTURA	3,43
SERVICOS	3,50
INDÚSTRIA	2,67
INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO	2,23
PIB TOTAL	3,41

Fonte: IPEA.

Pelos dados da tabela 2, que mostra uma comparação do desempenho da indústria de transformação para vários países para o período de 1991 a 2011, percebe-se que além do peso do setor industrial no Brasil ser atualmente um dos menores entre os países selecionados, o país tem sido também um dos que tem apresentado taxas mais baixas de crescimento do setor nesse período, sendo superior apenas a de alguns países centrais, onde o processo de desindustrialização está mais avançado e depois da indústria ter alcançado patamares mais elevados nestes países. Ou seja, em

nações de renda per capita elevada, e onde o setor de serviços alcançou um alto nível de desenvolvimento e de produtividade, calcado em inovações tecnológicas e em conhecimento, sendo considerado um processo “natural” de desindustrialização, como uma etapa mais avançada do desenvolvimento econômico. Já em países como a China e Coréia, a indústria de transformação não apenas representa um elevado percentual no PIB destes países como também tem crescido inclusive a taxas superiores a das suas economias, sendo o polo dinâmico destes países, alavancando a expansão econômica em geral, além de estimular o crescimento econômico em outras nações asiáticas, como Malásia, Tailândia e Indonésia (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013, p. 29).

Tabela 2 - Taxas de crescimento médias anuais da indústria de transformação - 1991 - 2011.

PAÍSES	Indústria de Transformação no PIB (em %) 2011	Taxas Anuais de Crescimento da Indústria de Transformação (1991 – 2011)
China	32,2	12,2
Coréia do Sul	31,2	7,2
Tailândia	29,9	4,9
Malásia	24,6	6,3
Indonésia	24,3	5,4
Alemanha	22,6	1,1
Argentina	20,6	4,1
Japão	19,1	0,6
México	18,2	2,6
Rússia	16,0	0,5
Itália	16,0	0,3
Brasil	14,6	2,2
Índia	13,9	7,2
EUA	12,6	3,1
Reino Unido	10,8	0,4
França	10,1	1,1

Fonte: Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (2013).

Estes dados mostram que a taxa anual de crescimento da indústria de transformação no Brasil tem sido inferior também ao dos Estados

Unidos e mesmo às da Argentina e México, sendo que nestes últimos o setor industrial ainda tem um peso relativamente maior nestas economias que no Brasil e estamos muito distantes em termos de participação do setor no PIB comparativamente aos países asiáticos. Este desempenho medíocre da indústria brasileira tem se traduzido em uma perda de sua participação em termos globais. Segundo dados de Cano (2012), a participação do Brasil na produção industrial mundial, que era de 2,8% em 1980, caiu para 2% em 1990 e para apenas 1,7% do total em 2010. Ou seja, a perda de importância da indústria brasileira no cenário global é anterior à ascensão da China como grande potência industrial, seja porque outros países continuaram a se industrializar nesse período, como os asiáticos, e no caso específico do Brasil, o país vem apresentando um processo de desindustrialização, seja em termos mundiais, ou como perda de participação no PIB, que precede ao efeito China, isto é, já desde 1985.

Assim, pode-se afirmar que há sinais de que o processo de desindustrialização em curso no Brasil possa ser considerado um processo precoce ou prematuro, isto é, antes de um desenvolvimento mais robusto e qualitativo do setor de serviços intensivo em conhecimento e que possibilite índices mais expressivos de produtividade do trabalho (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013, p. 12-15). Além da perda de importância relativa da indústria de transformação na economia brasileira, há uma tendência de especialização econômica em atividades intensivas em recursos naturais e de menor conteúdo tecnológico. Esta tendência de regressão produtiva da estrutura econômica brasileira é reforçada quando se verifica o peso crescente das commodities na pauta de exportação do país. Os produtos manufaturados, que chegaram a representar mais de 60% das exportações brasileiras em 2000, passaram a apenas 37% em 2011, enquanto os produtos básicos saltam de 23% do total em 2000 para quase 50% em 2011 (CANO, 2012, p. 12).

Na realidade, desde a abertura comercial no início dos anos 90 e a implementação do Plano Real em 1994 discute-se se a economia brasileira tem apresentado ou não uma tendência de desindustrialização precoce e uma especialização regressiva, que se reflete também em uma pauta de exportações progressivamente centrada em commodities agrícolas e mineiras. A política macroeconômica desde 1999 tem priorizado na maior parte

deste período o controle da inflação, sendo a taxa de juros o mecanismo adotado para alcançar esta meta, a geração de superávits fiscais e a taxa de câmbio flutuante. A combinação destas políticas, junto com a abertura comercial que a antecede tem ocasionado uma entrada maciça de dólares, em grande medida de caráter especulativo, e uma valorização cambial, com impactos sobre a economia brasileira e a estrutura industrial.

Como aponta Almeida (2008), a valorização cambial tem efeitos contraditórios sobre a economia brasileira, particularmente sobre o setor industrial. Se de um lado, as importações de bens de capital e matérias-primas ficam mais baratas, reduzindo os custos de produção e possibilitando a modernização de vários segmentos produtivos, por outro levam a um desadensamento de algumas cadeias produtivas. A conjunção de uma rápida abertura econômica e a valorização do Real tem afetado de forma diferenciada os vários segmentos da indústria brasileira. Segundo Paulino (2011), frente à concorrência externa, parte da indústria regrediu, como o ramo eletroeletrônico, enquanto que os segmentos que estavam relativamente inseridos em cadeias produtivas mundiais e que se reestruturaram como as indústrias automobilística e aeronáutica conseguiram manter seu espaço, inclusive porque passaram a utilizar crescentemente insumos e componentes importados, a preços mais baixos. Outros ramos, por outro lado, como o de mineração e agroindustrial, foram favorecidos por uma conjuntura externa favorável de elevação das cotações das commodities no mercado internacional a partir de 2002.

Os efeitos desse ciclo de alta dos preços das *commodities* agrícolas e minerais, puxado especialmente pela demanda chinesa e a consequente valorização cambial decorrente desse processo sobre a estrutura produtiva do país são controversos. Para alguns autores como Bresser Pereira, citado por Paulino (2011), o grande afluxo de divisas decorrentes do aumento das exportações de recursos naturais leva tanto a uma valorização da moeda nacional como a uma perda de competitividade das demais manufaturas, sobretudo dos bens de maior conteúdo tecnológico. A continuidade dessa tendência por um período mais prolongado poderia ocasionar uma desindustrialização mais acelerada e uma dependência externa crescente do país dos produtos básicos e de menor valor agregado, como soja, minério de ferro e outras *commodities* agrícolas e minerais. Posições semelhantes são

defendidas pelo Instituto de Estudos e Desenvolvimento Industrial (2011) e por Almeida (2008), sendo que este alerta para o risco de uma rápida reversão desse ciclo de alta de preços internacionais, ocasionando sérios problemas nas contas externas do país, assim como por ter adotado uma postura que representou a ausência de políticas coordenadas para conter os efeitos disruptivos da valorização cambial.

Nessa mesma linha de argumentação, vários autores enfatizam que a indústria de transformação continua a ser o setor mais dinâmico da economia, ao gerar efeitos de encadeamento para trás e para frente nas cadeias produtivas e ser o setor mais importante do ponto de vista da geração e difusão do progresso técnico, portanto, pelos ganhos mais expressivos de produtividade. O peso crescente dos produtos de baixo valor agregado na pauta de exportações do país e o desaparecimento de elos das cadeias produtivas substituídos pelas importações seriam um indicador do processo de desindustrialização em curso no país (COSTA; GONÇALVES, 2012; TORRES; SILVA, 2012). Para Morceiro, Gomes e Magacho (2012), apesar de não poder afirmar que esteja ocorrendo um processo de desindustrialização generalizada da economia brasileira, há evidências de que um número expressivo de segmentos industriais está promovendo um processo absoluto ou relativo de substituição da produção local por bens importados, especialmente nos produtos de maior conteúdo tecnológico, na medida em que uma parte expressiva do crescimento da demanda interna “vazou” para o exterior.

Para De Negri e Alvarenga (2011), a *primarização* da pauta de exportações brasileira resultou não apenas de um desempenho extremamente favorável das exportações de *commodities*, mas também da perda de competitividade do país em outros produtos, especialmente os mais intensivos em tecnologia, onde a valorização cambial teve um papel crucial. No entanto, para os autores ainda é prematuro afirmar que esteja em curso um processo de desindustrialização da economia brasileira, mas uma tendência de maior participação dos setores tradicionais na estrutura produtiva, dependendo da magnitude e da duração dos efeitos do cenário externo sobre esta estrutura. Segundo estes, a previsão é de que este ciclo de valorização das *commodities* não deve se esgotar no curto prazo, dado um desequilíbrio na oferta e demanda mundial de alimentos, especialmente pelo duradouro

e elevado crescimento da economia chinesa, grande demandante destes produtos no mercado internacional. Posição análoga também é a de Paulino (2011), enfatizando que a perda de competitividade de setores mais dinâmicos da economia brasileira não significa necessariamente um processo inexorável de desindustrialização. No entanto, alerta que esta menor competitividade deve-se não apenas ao câmbio defasado, como também a outros problemas estruturais como a deficiente infraestrutura, especialmente a de transportes, a elevada carga tributária, a ausência de uma política nacional de inovação, entre outros pontos de estrangulamento da economia brasileira.

Para Furtado (2008), também o crescimento da demanda chinesa deverá manter os preços relativos favoráveis aos produtos primários por um longo tempo, o que poderia acarretar, em função de uma renda extraordinária de caráter duradouro, um processo semelhante à “doença holandesa”. Mas para o autor, alguns destes efeitos ocorrerão em uma proporção muito mais limitada em economias como a brasileira, marcada por um elevado grau de integração interindustrial e cadeias industriais diversificadas. Se de um lado, há uma tendência da economia brasileira ser menos autossuficiente e diversificada e uma maior dependência das exportações nas áreas primárias, a forte demanda da China por matérias primas e produtos com forte intensidade em recursos naturais oferece janelas de oportunidades para promover transformações qualitativas da estrutura econômica do país. Através da formulação de políticas, programas e instrumentos que sejam capazes de desenvolver novas tecnologias e soluções inovadoras, poderá reforçar a competitividade das cadeias exportadoras e que possuem um forte grau de integração e capacidade de irradiação para outros setores internos e que possam evitar uma especialização excessiva e empobrecedora da estrutura econômica brasileira. É o que defendem também De Negri e Alvarenga (2011), ao afirmar que o bom desempenho dos setores tradicionais podem fomentar setores que contenham maior grau tecnológico, como por exemplo, a produção de bens de capital agrícolas, a indústria química e a de petróleo, através da formulação de políticas industrial e de inovação.

Para Além et al. (2011), a forte expansão das vendas brasileiras de commodities nos últimos anos, especialmente para a Ásia, não representa necessariamente uma tendência de *reprimarização* de sua pauta de expor-

tações. Os autores se baseiam em trabalho realizado por Abdon et al., que adotando o modelo desenvolvido por Hidalgo e Hausmann, utilizam estatísticas de exportação de 124 países para o período 2001-2007 e chegam a conclusão de que nesse ranking de países, o Brasil encontrava-se na 30^a colocação, uma posição intermediária quando considerada uma medida de complexidade de sua pauta de exportação. O grau de complexidade da pauta é dado pela existência de capacitações específicas necessárias que um determinado país possui e que tende a se refletir em uma pauta mais diversificada de exportação ou capacitações exclusivas, quando um número reduzido de países participa do comércio internacional, o que requer em geral um domínio de inovações e processos por poucas empresas.

Barros (2008) entende que, apesar dos desafios ainda a serem enfrentados, o conjunto de reformas implantadas a partir de 1994 na economia brasileira e as mudanças ocorridas na economia mundial, com o desenvolvimento de um novo polo dinâmico representado pela China, possibilitaram um ciclo de crescimento econômico mais sustentável no Brasil no início deste século. A incorporação da China à economia de mercado e a sua gigantesca população provocou uma mudança nos preços relativos mais favoráveis às commodities e que tendem a perdurar por um longo período de tempo, fortalecendo as contas externas brasileiras, na medida em que possibilitou a geração de saldos comerciais elevadíssimos a partir de 2004. Para o autor, o fortalecimento das contas externas do país, apesar dos riscos da “doença holandesa”, criou as condições para a estabilização monetária como também reencontrar o caminho do crescimento econômico sustentado, via expansão do consumo, do crédito e do investimento.

O crescimento mais expressivo da economia e da demanda interna na última década, combinado a uma valorização da taxa de câmbio, por outro lado acentuou o desequilíbrio comercial nos setores industriais de maior valor agregado e intensidade tecnológica, segundo Almeida (2008). A balança comercial da indústria de transformação, depois de registrar um superávit externo desde 2002 e atingir o maior saldo em 2005, quando o Brasil registrou superávit de US\$ 31,1 bilhões, passa a apresentar resultados menos expressivos a partir de 2006 e se torna negativa em 2008. Este déficit alcança um patamar recorde de US\$ 50,6 bilhões em 2012, depois de um saldo negativo de US\$ 48,7 bilhões no ano anterior (INSTITUTO

DE ESTUDOS E DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL, 2013). A balança comercial como um todo apresentou em 2012 ainda um superávit de US\$ 19,4 bilhões, o menor desde 2003, graças ao saldo positivo de outros produtos, como os agrícolas e minerais, que usam intensivamente recursos naturais e em que o país possui grandes vantagens comparativas na produção e que registraram expressivas elevações de preços.

Os segmentos industriais de média e alta intensidade tecnológicas apesar de apresentaram historicamente déficits comerciais, registraram um saldo negativo sem precedentes em 2012, de quase de US\$ 84 bilhões, enquanto que em 2011 este resultado tinha sido negativo em US\$ 82 bilhões. Entre os produtos considerados de alta intensidade tecnológica, contribuíram para este déficit sobretudo aparelhos e componentes eletrônicos, de informática e instrumentos médico-hospitalares e de precisão e produtos da indústria farmacêutica, com um saldo negativo de mais de US\$ 25 bilhões em 2012. No caso dos *bens de alta tecnologia*, somente a indústria aeronáutica e espacial obteve superávit, de US\$ 765 milhões neste ano. Para os bens de média-alta tecnologia, o maior déficit foi verificado em produtos químicos, seguido pelo segmento de máquinas e equipamentos mecânicos e de Máquinas elétricas, Surpreende também o elevado déficit em material de transporte, superior a US\$ 5 bilhões, afetado principalmente pelo resultado negativo da indústria automobilística. Além disso, o grupo das atividades classificadas como de média-baixa intensidade tecnológica passou a partir de 2010a registrar déficits, que em 2012 foi de -US\$ 7,8 bilhões, afetado especialmente pelo comportamento negativo dos combustíveis e produtos de petróleo (Tabela 3).

Tabela 3- Balança Comercial – Indústria de Transformação - 2010/2012 (em US\$ bilhões).

SEGMENTOS	2010	2012
Alta Intensidade Tecnológica	- 26,2 bilhões	- 29,3 bilhões
Média-Alta Intensidade Tecnológica	- 39,3 bilhões	- 51,6 bilhões
Média-Baixa Intensidade Tecnológica	- 8,2 bilhões	- 7,8 bilhões
Baixa Intensidade Tecnológica	38,9 bilhões	38,2 bilhões
Total	-34,8 bilhões	-50,6 bilhões

Fonte: Instituto de Estudos e Desenvolvimento Industrial (2013).

É no segmento de bens de baixa tecnologia que o país apresentou resultados mais expressivos neste ano, com um superávit de US\$ 40,9 bilhões, obtido particularmente em função do desempenho das indústrias de alimentos, bebidas e fumo, com um saldo positivo de US\$ 38,2 bilhões. As atividades da indústria madeireira, de papel e celulose e impressão gráfica, por sua vez, registraram um superávit de US\$ 6,0 bilhões em 2012. Por outro lado, dois segmentos considerados de baixa tecnologia têm sofrido mais intensamente os efeitos do câmbio apreciado e da concorrência externa, principalmente dos produtos chineses, representados pela indústria de brinquedos e o conjunto das indústrias têxtil, de vestuário, couro e calçados (INSTITUTO DE ESTUDOS E DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL, 2013).

Este quadro acima aponta claramente para uma perda de ritmo e de competitividade dos segmentos mais dinâmicos e intensivos em tecnologia da indústria brasileira. Apesar de o Brasil aumentar seu *market share* no comércio mundial de bens, de 0,88% do total em 2000 para 1,26% em 2009, este resultado deve-se fundamentalmente a evolução das exportações de *commodities*, no qual o Brasil passou a representar 4,66% das exportações mundiais, contra uma participação de 2,77% em 2000. Por outro lado, neste período, o Brasil reduziu a sua fatia nas exportações de alta intensidade tecnológica, em que representava 0,52% do comércio mundial em 2000, e que passou a 0,49% em 2009. Isso fica evidente também quando se analisa a participação das *commodities* no total das vendas externas do país. A participação destes produtos nas exportações brasileiras, que oscilavam em torno de 40% do total desde os anos 90, alcançou 51% do total em 2010 (DE NEGRI; ALVARENGA, 2011). Segundo os autores, essa tendência de *primarização* das exportações brasileiras se acentuou com a crise, que se refletiu em um forte recuo do comércio mundial em 2009, puxado pelo comportamento negativo dos países centrais e com a continuidade do crescimento da economia chinesa, com uma presença cada vez maior nas importações de matérias-primas.

Uma segunda questão que tem se agravado no período recente refere-se ao aumento da vulnerabilidade das contas externas do país, com uma deterioração da balança de pagamentos, por conta de um expressivo crescimento do déficit da balança de conta corrente, especialmente dos serviços. Tradicionalmente deficitária, a balança de rendas e serviços tem

apresentado saldos fortemente negativos e crescentes nos últimos anos, principalmente por conta da elevação de remessa de lucros das filiais das multinacionais para as suas matrizes, em um contexto de elevadas dificuldades atravessadas por estas empresas a partir da crise econômica em curso desde 2008. Destacam-se também os crescentes déficits na rubrica viagens internacionais, superando US\$ 15 bilhões em 2012. Em ambos os casos, a valorização cambial tem sido um forte indutor no crescimento do déficit na conta de serviços, assim como na redução do saldo da balança comercial no período mais recente. A soma do déficit em conta corrente com as amortizações dos empréstimos externos alcançou em 2012 um total de mais de US\$ 90 bilhões, em grande parte coberto pela entrada de capitais externos na forma de investimentos diretos externos (IDE), mas que podem agravar a remessa de lucros e dividendos no futuro. Adicionalmente, a valorização do câmbio e a elevada remuneração dos títulos públicos, já que a taxa de juros básica quase sempre esteve em um elevado patamar no período analisado, também tem atraído capitais especulativos de curto prazo. Estes contribuem para fechar as contas da balança de pagamentos, mas por tratar-se de capitais extremamente voláteis, tendem a regressar rapidamente aos seus países de origem em um contexto de maior instabilidade econômica.

O resultado deste crescente déficit em conta corrente da balança de pagamentos brasileira (que passa a representar quase 3% do PIB em 2012 e de 3,67% nos doze últimos meses até outubro deste ano), é um aumento da necessidade de capitais internacionais para fechar as contas externas, aumentando a vulnerabilidade externa. Ao mesmo tempo, a dívida externa do país, que chegou inclusive a cair entre 1999 a 2006, volta a crescer de forma acelerada nos últimos anos, o que também implica em maiores despesas representada pelos custos de amortização do principal e dos juros dos empréstimos contraídos externamente.

A dívida externa brasileira aumentou 60% depois da crise financeira de 2008 e quase dobrou desde 2006, principalmente via endividamento das empresas. A dívida total em relação ao PIB, em torno de 14% no final de 2012, ainda é relativamente baixa comparativamente a outros países, e o nível de reservas internacionais, de US\$378 bilhões, em fins deste ano, permitem afirmar que os riscos são menores do que os enfren-

tados no final da década de 90. Mas em um cenário externo marcado pela instabilidade e turbulência e com o acirramento da concorrência, com dificuldades crescentes para exportar principalmente produtos industriais de maior valor agregado e conteúdo tecnológico, aumentamos a dependência das exportações de commodities. Estas, por sua vez, dependem muito da demanda chinesa e em um contexto de continuidade da crise nos países centrais e um menor ritmo de expansão da economia da China, o longo ciclo de aumento de preços das commodities pode ter chegado ao fim, o que nos torna mais vulneráveis do ponto de vista das contas externas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, ao longo dos últimos anos, diversos indicadores socioeconômicos do Brasil apresentaram uma evolução favorável, como uma pequena melhora no quadro distributivo, com redução do desemprego, recuperação dos salários e diminuição da desigualdade de renda, favorecida adicionalmente pelo conjunto de políticas sociais como a bolsa família e a recomposição do salário-mínimo. Do ponto de vista macroeconômico, também alguns indicadores apresentaram avanços, como a redução da dívida líquida pública, uma razoável estabilidade dos patamares inflacionários e uma taxa de crescimento econômico mais substancial que nas duas décadas anteriores. No entanto, apesar dos avanços, é preocupante a perda de competitividade de determinados segmentos da economia brasileira, sobretudo os ramos mais avançados da indústria, com riscos crescentes de desindustrialização, regressão produtiva e uma reprimarização da pauta de exportações do país. Ademais, em um cenário externo pouco promissor, aumentaram os riscos de uma crescente vulnerabilidade externa do país.

Grande parte das análises sobre a economia brasileira entende que a indústria de transformação ainda desempenha um papel central para o crescimento econômico autossustentado. A indústria possui um maior encadeamento intersetorial que nos demais setores, ou seja, demanda insumos, componentes e produtos finais, tanto do próprio setor como máquinas, equipamentos, veículos, quanto de outros setores, como matérias-primas agrícolas e minerais, energia elétrica, serviços, gerando efeitos nas cadeias produtivas para trás e para frente. Ou seja, o crescimento industrial

estimula o crescimento econômico dos demais setores, sendo ainda o setor dinâmico da economia. Ademais, a indústria é a principal geradora e difusora do progresso técnico, resultando em um maior incremento da produtividade vis a vis outros setores e os retornos de escala são crescentes, além de ser o setor em que as remunerações e o grau de formalização do trabalho são mais satisfatórios (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013).

Todo processo de desenvolvimento econômico não pode prescindir da indústria. Não se registra casos históricos de países que se desenvolveram sem um setor industrial importante (com exceção da Austrália) e de um papel ativo do Estado, o que reforça a tese de que é necessário formular um projeto nacional de desenvolvimento, adotando políticas de estímulo e de aumento da competitividade que permitam reindustrializar a sua economia e recuperar a participação do setor no PIB.

REFERÊNCIAS

- ALÉM, A. C. et al. *Sinopse Internacional*, Rio de Janeiro: BNDES, n. 15, abr., 2011.
- ALMEIDA, J. S. G. As contradições do ciclo de commodities. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 81, p. 23-31, jul., 2008.
- BARROS, L. C. M. Um novo futuro. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 81, p. 11-20, jul., 2008.
- BARROS, O. *Está distante a volta do crescimento mais acelerado no Brasil?* São Paulo: Bradesco, 2012.
- BORGES, B. Anular efeito de preços muda debate sobre modelo de crescimento. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 17 mar. 2013. Mercado.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior. Secretaria de comércio exterior. *Estatísticas do comércio exterior*. Brasília, 2011.
- CANO, W. *A desindustrialização do Brasil*. Campinas: Instituto de Economia, UNICAMP, 2012. (Texto para Discussão n. 200).
- CARNEIRO, R. *Commodities, choques externos e crescimento: reflexões sobre a América Latina*. Santiago do Chile: CEPAL, (Série Macroeconomía del Desarrollo, n.117, 2).
- CHESNAIS, F. *As dívidas ilegítimas*. São Paulo: Temas e Debates, 2012.
- COSTA, K. V.; GONÇALVES, F. O. Desindustrialização e especialização tecnológica: uma análise empírica entre 1989-2010. In: ENCONTRO NACIONAL

DE ECONOMIA DA ANPEC, 40., 2012. Porto de Galinhas. *Anais...* Porto de Galinhas: ANPEC, 2012.

DE NEGRI, F.; ALVARENGA, G. V. A primarização da pauta de exportações do Brasil: ainda um dilema. *Boletim Radar*, Brasília, DF: IPEA, n. 13, p. 7-14, abr., 2011.

DIEESE. Política de valorização do salário mínimo: considerações sobre o valor a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2010. *Nota Técnica* n.86, 2010. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2010/notatec86SALARIOMINIMO2010.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2013.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO –FIESP. *Por que reindustrializar o Brasil?* São Paulo: Departamento de Competitividade e Tecnologia, 2013.

FURTADO, J. Muito além da especialização regressiva e da doença holandesa. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 81, p. 33-45, jul., 2008.

HARVEY, D. *O enigma do capital*. São Paulo: Boitempo, 2011.

INSTITUTO DE ESTUDOS E DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL-IEDI. Indústria de Transformação por intensidade tecnológica em 2012: Ainda não temos uma política de demanda efetiva. *Carta IEDI*, São Paulo, n. 464, 2013. Disponível em: <http://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_603.html>. Acesso em: 18 jan. 2014.

KRUGMAN, P. A pequena depressão. São Paulo, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 23 jul. 2011. Mundo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2307201105.htm>>. Acesso em: 14 nov. 2013.

MORCEIRO, P.; GOMES, R.; MAGACHO, G. Conteúdo importado na produção industrial e na demanda final do Brasil recente: uma proposta de indicadores de importação e de conteúdo nacional/estrangeiro. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA DA ANPEC, 40., 2012. Porto de Galinhas, PE. *Anais...* Porto de Galinhas, PE: ANPEC, 2012. Disponível em: <www.anpec.org.br/.../I/i8-0d42fdcad4948e70750397aa844a862b.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2013.

PAULINO, L. A. A industrialização do Brasil e o debate atual sobre desindustrialização. In: CAMARGO, J. M.; CORSI, F. L.; VIEIRA, R. L. *Crise do capitalismo: questões internacionais e nacionais*. Marília, SP: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011. p. 119-140.

TORRES, R. L.; SILVA, H. C. Uma crítica aos indicadores usuais de desindustrialização no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA DA ANPEC, 40., 2012. Porto de Galinhas, PE. *Anais...* Porto de Galinhas, PE: ANPEC, 2012. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro/2012/inscricao/files_I/i8-5033012422c5212f0f02dcf0a55176d7.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2013.

AS RAZÕES DO BAIXO CRESCIMENTO E OS LIMITES DO GOVERNO DILMA

Francisco Luiz Corsi

1 INTRODUÇÃO

A economia brasileira tem apresentado um crescimento modesto no governo Dilma. A média do crescimento do PIB em 2011 e 2012 foi de 1,8%. Em 2013, as projeções indicam uma melhora, mas que não será substantiva. Estima-se uma majoração do PIB da ordem de 2,5% para este ano. Números bem inferiores aos projetados pelo Ministério da Fazenda no início do governo, quando esperava-se uma expansão média ao redor de 5% ao ano. Este desempenho é inferior à média verificada nos dois governos de FHC. Entre 1995 e 2002, o PIB cresceu em média 2,3%. Estes números também estão muito abaixo dos observados ao longo dos dois mandatos do presidente Lula. No seu primeiro mandato, a economia brasileira cresceu em média 3,5%. No segundo mandato, esse índice pulou para 4,6%, mesmo com a grave crise mundial desencadeada a partir de 2007 e aprofundada nos anos seguintes. Também é inferior à média mundial e a da América Latina, cujos resultados foram respectivamente os seguintes 3,5% e 3,8% para o período 2011-2013 (SICSÚ, 2013; FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2013, p.2)

O objetivo das presentes notas é discutir as razões do fraco crescimento do PIB no governo Dilma. Portanto, as pretensões do capítulo são bastante limitadas e têm um caráter exploratório. Não se pretende realizar uma ampla avaliação do desempenho governo, o que implicaria a discussão de diferentes aspetos. Porém, a discussão deste ponto é importante, pois o desempenho da atividade econômica condiciona, entre outras variáveis, o nível de emprego e o da renda.

Na literatura e na imprensa, trava-se um debate acerca do tema. Fugiria dos limites das presentes notas esgotar essa ampla discussão. Mas, de modo geral, três posições podem ser encontradas a respeito do assunto, sendo que cada uma delas comporta análises de diferentes matizes e ênfases. Os autores neoliberais, que em parte consideram que mal ou bem Lula e Dilma teriam dado certa continuidade a aspectos importantes das políticas de FHC, creditam os problemas atuais, sobretudo, ao excesso de ação do Estado na economia, particularmente na gestão dessa última, que teria inibido a ação da iniciativa privada ao tornar os marcos regulatórios mais inseguros. No caso das parcerias público-privadas, que teriam papel importante na retomada dos investimentos no setor de infraestrutura, também pesariam os retornos considerados inadequados oferecidos nas diferentes concessões. O problema central seria a política econômica neodesenvolvimentista do governo. Outro ponto seria o esgotamento do crescimento baseado no consumo em virtude do alto nível de endividamento das famílias e do pretenso recrudescimento inflacionário, que ao corroer a renda dos mais pobres diminuiria o consumo. A política do governo seria leniente no combate a alta dos preços, sobretudo devido ao excessivo gasto público. Os superávits primários estariam sendo maquiados, só assim o governo estaria conseguindo alcançar as metas programadas. As carências na área de infraestrutura e o quadro internacional adverso seriam outras razões para o baixo crescimento. Dessa maneira, os empresários se sentiriam desestimulados a investir, pois as expectativas em relação ao futuro da economia seriam pessimistas.

Os economistas que defendem a política econômica do governo apresentam outra explicação para o comportamento recente da economia, apesar de concordarem com alguns elementos apontados pelos mais ortodoxos. Nesta corrente também não há homogeneidade e as diferenças de

interpretação são consideráveis. Para esses autores, dentre os quais pode-se citar Sicsú (2013) e Barbosa (2013), que defendem que o governo Lula implantou um modelo de desenvolvimento centrado no mercado interno, a raiz do problema estaria no fato da economia ter crescido 7,5% em 2010. Esse intenso crescimento teria evidenciado os gargalos existentes na infraestrutura, que se manifestaram sobretudo por meio da elevação dos preços. O incremento dos preços das commodities em 2010, depois de terem caído no ano anterior, também impactou a inflação, que alcançou 5,9% neste ano, ante 4,3% de 2009. Portanto, a elevação da inflação observada no período decorreu, em grande medida, desses pontos de estrangulamento e da subida dos preços das commodities e não do excesso de demanda como na interpretação ortodoxa. Para evitar um descontrole da inflação, que estava perto do teto da meta, o governo Lula a partir de abril de 2010 subiu os juros, cortou o gasto público e aumentou o compulsório dos bancos. O governo Dilma deu continuidade a essa política até julho de 2011. Essas medidas, que acabaram sendo mais duras que o necessário, e a deterioração da situação internacional teriam sido os responsáveis pela forte desaceleração da atividade econômica em 2011 e 2012.

O social-desenvolvimentismo defende que o crescimento econômico deve estar centrado no mercado interno e para isso seria vital aprofundar a ampliação dos direitos sociais e da renda das camadas mais pobres da população, ao mesmo tempo em que o investimento deveria ser incrementado. Esta seria nossa via de desenvolvimento, não tendo, portanto, sustentação histórica a tese que defende um modelo de crescimento sustentado pelas exportações (BASTOS, 2012).

Críticos da política econômica em vários aspectos, mas não em sua totalidade, os chamados novos desenvolvimentistas, como Bresser Pereira (2013), consideram que o problema central da economia brasileira é a crônica apreciação da moeda. Defendem a necessidade de forte desvalorização, que daria competitividade a indústria nacional e faria com que o crescimento fosse sustentado, sobretudo, pelas exportações. Severo ajuste fiscal seria necessário para impedir a elevação da inflação decorrente da perda de valor do real.

Os críticos à esquerda asseveram que o baixo desempenho da economia brasileira nos últimos dois anos decorre do fato dos governos Lula

e Dilma terem mantido no fundamental as políticas neoliberais da gestão Cardoso. Na fase expansiva da economia mundial (2003-2007) as contradições do modelo neoliberal teriam ficado ofuscadas. O crescimento econômico verificado neste período e a melhora observada em alguns indicadores sociais só foram possíveis em virtude do aumento dos fluxos de capitais e da melhora dos preços das commodities no mercado internacional. Assim que estourou a crise mundial os problemas relativos ao baixo crescimento, a alta da inflação, a desindustrialização, a reprimarização das exportações e ao agravamento da vulnerabilidade externa voltaram à tona e ameaçam jogar a economia brasileira em uma profunda crise (GONÇALVES, 2013).

Diante desse rápido quadro, para aprofundar o entendimento das determinações da desaceleração do crescimento nos últimos dois anos parece necessário retornar a discussão da política econômica desde 2003, em especial a forma como o governo Lula respondeu a crise de 2007. Defende-se aqui que os governos do PT no que diz respeito à política econômica, de um lado, mantiveram o arcabouço das políticas macroeconômicas liberais e, de outro, procuraram implantar um modelo de crescimento calcado no mercado interno. Dessa forma, esses governos comportam, ao mesmo tempo, continuidade e ruptura em relação às políticas neoliberais (FONSECA, 2012). Acontece que a manutenção do núcleo macroeconômico das políticas liberais é contraditório com um desenvolvimento centrado no mercado interno. Esta contradição, escamoteada na fase de ascensão do capitalismo global, manifesta-se agora quando a crise mundial se estende, entre outros aspectos, na falta de dinamismo da economia brasileira.

2 A RESPOSTA DO GOVERNO LULA A CRISE DO CAPITALISMO GLOBAL

A crise iniciada em 2007 nos EUA e aprofundada a partir da quebra do banco Lehman Brothers perdura até os dias de hoje¹. A cadeia de títulos formada a partir dos títulos imobiliários norte-americanos, que abarcou as principais praças financeiras do globo, desmoronou e gerou uma enorme crise de liquidez em escala global, que por sua vez atingiu em cheio a produção e o emprego, apesar das ações dos governos para estancar

¹ Fugiria dos limites do presente artigo discutir a natureza e os desdobramentos da crise. Ver a respeito, entre outros, Harvey (2011) e Corsi (2010, 2013).

o processo. A generalização da crise com o estouro das bolhas financeira e imobiliária levou a acentuada retração do comércio internacional. Os países centrais foram os mais atingidos, mas a crise também teve forte impacto na periferia.

O Brasil foi atingido, de imediato, tanto pela retração do comércio quanto pela diminuição do crédito e pela saída de capitais. A queda do preço das commodities e a diminuição acentuada dos fluxos de capitais levaram a desvalorização da moeda. Paralelamente, os bancos nacionais restringiram o crédito interno, não só em virtude do clima de insegurança, mas também porque 20% da oferta de crédito tinha como base a capacitação de recursos no exterior. Essa redução afetou os pequenos e médios bancos e as empresas em geral. A falta de liquidez ameaçava o conjunto da economia. Além disso, muitas grandes empresas brasileiras no período anterior à crise especulavam apostando em uma continua valorização do real e tiveram enormes prejuízos, ficando à beira da insolvência, quando o real se desvalorizou acentuadamente. O resultado foi um clima de grande incerteza que levou a redução dos investimentos e do consumo, afetado também pela desvalorização da moeda. Em 2009, a economia brasileira entrou em recessão e o PIB encolheu 0,6% (BARBOSA, 2013, p. 80-81).

O governo Lula em consonância com o objetivo de preservar o crescimento econômico reagiu a crise adotando amplas medidas anticíclicas. O depósito compulsório dos bancos foi reduzido e houve aumento da emissão de moeda. O governo utilizou as reservas para financiar exportações, empresas e bancos com dificuldades no exterior. Porém, o governo demorou para reduzir a Selic, que estava no elevado patamar de 13,75% quando a crise estourou. Esta taxa começou a cair apenas em janeiro de 2009, atingindo o nível de 8,75% em setembro. Mesmo com a queda, a taxa de juros do Brasil era uma das mais elevadas do mundo. O gasto público foi majorado. Verificou-se um maior dispêndio com os programas sociais, com o seguro desemprego, com a previdência social, com os salários do funcionalismo e com os investimentos em infraestruturas relacionados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O superávit primário de 2,4% do PIB caiu para 1,3% entre 2009 e 2010. Verificou-se também uma série de desonerações fiscais com o objetivo de estimular setores específicos da economia que tinham importante impacto sobre o emprego e a atividade econômica.

ca, como, por exemplo, o setor automobilístico. Outra linha de ação foi a ampliação do crédito tanto para o consumo como para o investimento. Cabe destacar o aumento do crédito imobiliário, em particular a partir do lançamento do programa de habitação popular “Minha Casa Minha Vida”. O setor da construção, vale lembrar, tem poder de estimular uma série de outros setores. Cabe também destacar a expansão da atuação do BNDES no financiamento a longo prazo dos investimentos a juros reduzidos. Desde 2003, este banco tem sido utilizado para fomentar o investimento em setores considerados estratégicos, sendo utilizado como instrumento importante de política industrial (BARBOSA, 2013, p. 81-83).

O resultado desse conjunto de medidas foi a rápida recuperação da economia, que cresceu 7,5% em 2010, puxada pelo incremento do consumo e do investimento. A rápida recuperação baseada na expansão do mercado interno começou, contudo, deixar mais evidente os limites do padrão de acumulação que vinha sendo implementado desde 2003. Vejamos isso mais de perto.

O governo Lula manteve os pilares centrais da política macroeconômica de seu antecessor, a saber: 1- política fiscal apertada, voltada para a obtenção de superávits primários com o objetivo de reduzir a dívida pública; 2- metas de inflação; 3- Câmbio flexível; 4- Taxas de juros elevadas. Um dos resultados dessa política foi a tendência a apreciação cambial, que teve forte influência negativa sobre o setor industrial e sobre as contas externas. Essas medidas respondiam sobretudo aos interesses do capital financeiro, pois eram a garantia de valorização a alta taxas do capital fictício em um mundo onde as taxas de juros tendiam a ser baixas.

Porém, ao mesmo tempo, sem confrontar o capital e dentro da ordem, o governo Lula adotou uma série de medidas expansivas, votadas para dinamizar o mercado interno e enfrentar o problema da miséria e da desigualdade social. Dentre elas cabe destacar o programa bolsa família, que é uma forma de garantir uma renda mínima para as famílias mais pobres e que em 2012 atingia cerca de 12 milhões de famílias; a política de majoração do salário mínimo; a política de aumento de gastos com a educação; ampliação do crédito, sobretudo para o setor habitacional e para

pequenas e médias empresas²; o lançamento de um programa para enfrentar a questão da expansão da infraestrutura, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que implicou em majoração do gasto público, e a utilização do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social como instrumento de política industrial partir dos aumentos do crédito a juros baixos para fomentar setores da economia considerados estratégicos e a infraestrutura do país (SINGER, 2012). A tentativa de implantar um padrão de acumulação que enfrentasse o problema da miséria e da desigualdade social por meio do crescimento baseado no mercado interno, sem mexer nos interesses do capital, foi fundamental para Lula articular ampla base política e social que desse sustentabilidade ao seu governo.

Em um quadro de expansão da economia mundial, o resultado foi um crescimento bem superior ao período anterior, sustentado pelo aumento do consumo, do investimento e das exportações, acompanhado de melhorias nos salários e no emprego. Entre 2006 e 2012, o rendimento médio real do trabalho cresceu 3,5% ao ano. O Desemprego, que em 2002, atingia 11,6% da população economicamente ativa caiu para 5,5%, em 2012. Entre 2003 e 2012, o PIB *per capita* cresceu 2,5% ao ano. A participação dos salários no PIB, em 2003, foi 46,26%, passando para 51,40%, em 2009. O Índice Gini entre 1995 e 2011 caiu de 0,585 para 0,501, o que significou uma melhora, mesmo que modesta, na distribuição da renda³. Observa-se, portanto, crescimento com distribuição da renda no período em pauta. Outros resultados importantes foram a redução da dívida líquida pública, que representava, em 2002, 60,40% do PIB e caiu, em 2012, para 35,1%, a manutenção do controle do processo inflacionário e a elevação substancial do nível das reservas internacionais do país. (SICSÚ, 2013, p. 57; BARBOSA, 2013, p. 95-97).

Entretanto, o forte crescimento de 2010 aguçou as contradições do padrão de acumulação. O IPCA, que tinha sido de 4,3% em 2009, subiu para 5,9% no ano seguinte, se aproximando do teto da meta de 6,5%. O governo começou a subir a taxa de juros em abril de 2010. A SE-

² Em 2003, o crédito total do sistema financeiro equivalia a 24,6% do PIB. A partir dessa data subiu ininterruptamente, alcançado, em 2012, a cifra de 53,5% do PIB (SICSÚ, 2013, p. 27).

³ O Brasil não foi um caso isolado, observa-se no período uma melhora da situação econômica e social em vários países. Em 2002, os pobres representavam 44% da população da América Latina. Esse número caiu para 32,1%, em 2010 (PRADO, 2012, p. 4). A região, contudo, parece estar longe de resolver seus problemas estruturais.

LIC passou de 8,75% para 10,75%, em julho, uma das maiores taxas do mundo, dado que no mercado internacional tendiam a zero. Para reduzir o ímpeto do crescimento, o governo também aumentou o depósito compulsório dos bancos e reduziu moderadamente o gasto público. A elevação dos juros atraiu grande volume de capital especulativo para o Brasil, ainda mais que os países desenvolvidos vinham expandido a liquidez para combater a crise e parte desses recursos dirigiam-se para a periferia, que apresentava taxas elevadas de remuneração do capital, movimento que continuou até recentemente. Em 2010 e 2011, os investimentos em carteira foram de 113 bilhões de dólares, enquanto que os investimentos diretos foram de 70 bilhões. O Brasil continua sendo um espaço privilegiado de valorização do capital financeiro. Esse processo, somado a melhora dos preços das commodities, aprofundou a valorização do real, que no final de 2008 era cotado a 2,34 reais por dólar e passou 1,66 real por dólar um ano mais tarde. A valorização cambial e as elevadas taxas de juros são problemas crônicos da economia brasileira nas últimas duas décadas (BARBOSA, 2013, p. 84).

As consequências da associação de altas taxas de juros e câmbio excessivamente valorizado foram múltiplas. Um dos resultados foi a deterioração das contas externas. Depois de um período de grave deterioração das contas externas do país, decorrente dos planos de estabilização da economia inspirados no Consenso de Washington, as situações começaram a melhorar a partir de 2003 no contexto de auge cíclico da economia mundial, quando, até 2007, o Brasil apresentou superávits nas transações correntes. Porém, com a intensificação do crescimento, a crescente desnacionalização da economia, que acarretou forte majoração das remessas ao exterior, e a acentuada valorização do real os déficits voltaram e se agravaram com a crise mundial, que foi acompanhada de queda nos termos de intercâmbio e da demanda chinesa por matérias-primas e alimentos. Em 2007, o saldo de transações correntes foi positivo em 1,5 bilhões de dólares. No ano seguinte, a situação deteriorou-se e o déficit foi de 28 bilhões, chegando a 54 bilhões de dólares em 2012. O balanço de pagamentos tem sido fechado graças aos investimentos externos diretos e aos voláteis investimentos em carteira. O passivo externo bruto, que é composto pelos estoques de investimentos externos diretos e de investimentos em carteira, pela dívida externa e por outras operações em moeda, alcançou, em 2010, a cifra de 1,5 trilhão de dólares, sendo que

44,4% do total representava investimentos em ações, renda fixa, derivativos etc., investimentos voláteis. Apesar do acúmulo significativo de reservas, que alcançaram a cifra de 380 bilhões de dólares em 2013, a situação não é tranquila e esses déficits não poderão perdurar indefinidamente. Ou seja, a vulnerabilidade externa não foi superada e representa grave ameaça a economia brasileira (GONÇALVES, 2013, p. 102-104, 124-125). Mas é preciso assinalar que o nível elevado de reservas e a “política fiscal prudente” permitiram suportar a crise mundial, sem que esta se desdobrasse, como nos anos 1990, em crise financeira interna (BELLUZZO, 2013, p.104).

A indústria brasileira, nestas circunstâncias, sofreu forte impacto da concorrência de produtos importados. Concorrência que se acirrou com a crise mundial. Muitos países, como por exemplo a China, levaram a cabo uma política de rebaixamento dos preços de seus produtos manufaturados e desvalorização cambial. Embora a economia tenha crescido, parte da demanda tem vasado para o exterior. A indústria tem perdido terreno nos mercados internos e externos. Não por acaso as importações têm crescido nos últimos anos a um ritmo superior ao das exportações, em que pese este comportamento também estar determinado pela crise mundial. No biênio 2009 e 2010, por exemplo, as importações cresceram 9,8%, enquanto que as exportações permaneceram estagnadas (BARBOSA, 2013, p. 83).

Entre 2002 e 2010 a indústria de transformação perdeu competitividade. Segundo Gonçalves (2013, p. 100), considerando a competitividade internacional da indústria de transformação igual a 100, em 2002, este número cai para 90, em 2010⁴. Parte desse resultado deveu-se a excessiva apreciação do real.

Esta situação de juros cronicamente acima das taxas internacionais e de valorização da moeda se reflete no nível de investimentos. A taxa de investimentos em relação ao PIB tem se mantido relativamente baixa ao longo da última década, apesar de superior à verificada no governo FHC. Em 2003, a taxa de investimento era de 15,28% do PIB em valores correntes. Esta taxa subiu até 2008, quando atingiu a cifra de 19,11% do PIB.

⁴ Esta questão chamou atenção do governo, que tem buscado adotar medidas para enfrentar o problema, dentre as quais cabe destacar: programas de investimentos a taxas baixas de juros por parte do BNDES, redução das tarifas de energia elétrica, programas de qualificação em mão-de-obra, programas para melhorar os transportes terrestres e criação de centros federais de tecnologia (SICSÚ, 2013). Contudo, até o momento os resultados têm sido escassos.

Caiu no ano seguinte e subiu em 2010 e 2011, para voltar a cair em 2012, atingindo 18,16% do PIB. O crescimento observado nos investimentos públicos não foi suficiente para alterar a situação⁵. Seja como for, a taxa de investimento nunca ultrapassou os 20% do PIB, taxa baixa para sustentar o crescimento por um longo período (IPEA, 2013). Como assinalou Belluzzo (2013, p. 105):

Uma economia urbano industrial formada a anos não pode apoiar o crescimento e a estabilidade na exportação de commodities, cujos efeitos sobre o emprego e sobre a renda são limitados. O crescimento da indústria é almejado porque impõe a diversificação produtiva e torna mais densa as relações intrasetoriais e intersetoriais, propiciando, ao mesmo tempo, ganhos no comércio exterior e na economia doméstica. Essa façanha exige a elevação da taxa de investimento dos atuais 20 para 25% do PIB

Não por acaso observam-se fortes indícios de desindustrialização no Brasil. Embora não seja um indicador preciso, a queda da participação da indústria de transformação no PIB é ilustrativa. Em 1980, a participação deste setor no PIB era de 25,8%. Este número caiu para 17,9% em 2010. O ritmo de crescimento do PIB per capita da indústria de transformação tem apresentado tendência a queda. Na última década, cresceu em média 1,0% ao ano, enquanto que para o longo período 1900-2010 o crescimento dessa variável foi de 3,1% ao ano. Entre 2003 e 2010, a taxa média anual real de crescimento do valor adicionado da indústria de transformação foi de 2,7%, enquanto que para a mineração foi de 5,5% e para agropecuária foi de 3,2%. Neste período, o crescimento médio anual do PIB foi de 4% (GONÇALVES, 2013, p.82-87, 90-92).

Este processo tem sido acompanhado no período recente pela reprimarização da pauta de exportações. Em 1980, a composição das exportações era a seguinte: produtos básicos 42,2% do total, produtos semimanufaturados 11,7% e manufaturados 44,8%. Em 2002, esses números eram respectivamente os seguintes: 25,5%, 15,3% e 56,8%. Em 2010, os produtos básicos representavam, 38,5%, os semimanufaturados 13,7% e os manufaturados 45,6% (GONÇALVES, 2013, p. 93).

⁵ O investimento total do setor público tendeu a crescer de 2005 a 2010, passando de 2,5% do PIB para 4,7%. Em 2011, o investimento público caiu para 4,1% do PIB para voltar a subir no ano seguinte atingindo 4,4% (SICSÚ, 2013).

Ao término do governo Lula, em um contexto de grave crise internacional, a economia brasileira crescia e com melhora nos indicadores sociais. Mas uma série de problemas se acumulou, qual seja: deterioração das contas externas, excessiva valorização da moeda, taxas de juros extremamente elevadas, perda de terreno do setor industrial, reprimarização das exportações, gargalos importantes na infraestrutura, perda de competitividade no setor industrial e taxa de investimento insuficiente para sustentar o crescimento. Devido, em boa medida, a essas baixas taxas de investimento, o incremento da produtividade do trabalho também foi modesto, mas sem uma elevação substantiva da produtividade o país não será capaz de alcançar um crescimento mais vigoroso e sustentado⁶. Parte considerável desses problemas derivava da manutenção do arcabouço macroeconômico neoliberal, que parece ser incompatível com um crescimento sustentado voltado para o mercado interno, à medida que inibe os investimentos e induz ao retrocesso estrutural da economia⁷. Desenvolver o mercado interno implica, entre muitos outros pontos, ter um setor industrial forte, inclusive com alguns ramos voltados para as exportações, mas para isso seria preciso recompor as cadeias produtivas desarticuladas pelas políticas liberais. Só assim seria possível sustentar o crescimento, o emprego e a renda em um patamar elevado.

3 A POLÍTICA ECONÔMICA DO GOVERNO DILMA E O BAIXO DINAMISMO DA ECONOMIA

O governo Dilma diante desse conjunto de problemas manteve a política de seu antecessor. Apesar do discurso que defendia a redução dos juros, o governo ante a ameaça de um aumento dos preços continuou com a política e elevação de juros de janeiro a julho de 2011, quando a SELIC alcançou 12,5%, possibilitando elevada remuneração ao capital especulativo. Também adotou medidas restritivas do crédito. Aumentou o compulsório e as exigências de capital dos bancos e aumentou o IOF sobre as operações de crédito pessoal. O governo também conteve o gasto público no que se referia ao custeio, ao funcionalismo e ao investimento, mas não reduziu os gastos com os programas sociais. Esperava que com essas

⁶ Durante o governo Lula a produtividade total dos fatores cresceu em média 1,2%. Em 2011, este crescimento foi de 0,03% e de -1%, em 2012 (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2013)

⁷ Sobre o retrocesso estrutural da economia ver entre outros: Cano (2012) e Gonçalves (2013).

medidas, chamadas de macro prudenciais, não fosse necessário aumentar em demasia a taxa de juros, mas a taxa continuava muito mais elevada que a média mundial (BARBOSA, 2013, p. 84-86).

A adoção dessas medidas restritivas em um contexto de recrudescimento da crise internacional, decorrente da deterioração da situação de vários países da zona do euro, da fraca recuperação dos EUA e da desaceleração da China, teve como resultado uma queda significativa do PIB em 2011 e 2012. Tudo indica que o governo subestimou a gravidade da situação internacional. Mas esse resultado é fruto, antes de tudo, do fato do governo Dilma continuar preso ao núcleo da política neoliberal. A deterioração da situação ao gerar um estado de pessimismo quanto as expectativas futuras contribuiu para a retração geral dos investimentos.

Quando ficou claro que a desaceleração da economia seria maior do que a esperada, o governo reagiu e esboçou uma flexibilização da política de juros elevados, câmbio apreciado e meta de inflação. Esta linha de atuação não seria nada fácil. A partir de agosto de 2011 o governo começou uma lenta redução dos juros básicos, que em outubro de 2012 atingiu a cifra de 7,25%, gerando forte descontentamento dos setores rentistas, que passaram a fazer acirrada oposição ao governo. Esta taxa era mais próxima dos níveis internacionais. Paralelamente o governo reduziu o compulsório e o IOF sobre o crédito pessoal. Também incrementou o gasto público tanto na rubrica de custeio quanto na de investimento. O salário mínimo sofreu forte aumento. Da mesma forma, os auxílios relativos à bolsa família também foram majorados. O governo aprofundou a política de desoneração fiscal de setores considerados importantes para estimular a economia. Também buscou proteger setores em dificuldade devido à acirrada concorrência externa por meio de várias medidas, a saber: medidas antidumping, maior rigor na fiscalização das importações, aumento de imposto sobre produtos industrializados importados, preferência por produtos nacionais nas licitações públicas, aumento de tarifas, etc.⁸

⁸ Uma série de outras medidas foi adotada para promover o crescimento e aumentar a produtividade, quais sejam: desoneração da folha de pagamento (troca da contribuição patronal sobre a folha de pagamento para contribuição sobre o faturamento), programa de incentivo ao ensino técnico, programa de concessões de infraestrutura (particularmente ferrovias e estradas previstas no PAC), diminuição dos encargos federais sobre a energia etc. (BARBOSA, 2013, p. 87-89). Também completou a reforma da previdência, iniciada no governo Lula, que afetou negativamente o direito dos trabalhadores, com o objetivo de diminuir o dispêndio com as aposentadorias do funcionalismo e criar um fundo de pensão, cujos recursos poderão ser utilizados para financiar investimentos.

Não obstante essas medidas, a economia não reagiu. Em 2011, o PIB cresceu 2,7% e no ano seguinte cresceu ainda menos, 0,9%. Isso se deveu aparentemente a um conjunto de fatores, dentro os quais: o cenário internacional adverso, que afetou negativamente as exportações; os efeitos defasados das medidas restritivas adotadas até o início do segundo semestre de 2011; a deterioração das expectativas dos empresários e a dificuldade do Estado deslanchar os investimentos no setor de infraestrutura para enfrentar os pontos de estrangulamento da economia.

Entretanto, cabe destacar a combinação de juros altos e câmbio apreciado, que inibiu o investimento do setor industrial e vasou parte do crescimento da demanda para o exterior. Apesar da SELIC ter começado a cair em agosto de 2011, a taxa continuou elevada até pelo menos meados do ano seguinte. Juros altos em um contexto de abundância de liquidez internacional manteve o real apreciado, sobretudo em virtude da forte entrada de capitais externos por meio de investimentos em carteira. Mesmo tendo a taxa média de câmbio passado de 1,67 real por dólar, em 2011, para 1,95, em 2012 a moeda continuava valorizada. Uma desvalorização mais acentuada só se verificou a partir do final do primeiro semestre de 2013, quando o mercado passou especular com o fim da política monetária frouxa dos EUA (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS, 2013).

Em 2011, a taxa de investimento, medida pela formação bruta de capital fixo, cresceu 4,7%. Em 2012, observa-se uma retração de 4,0% nos investimentos, devido sobretudo a queda na produção de máquinas e equipamentos. Nesses dois anos a indústria foi o setor que menos cresceu. Para o primeiro ano, a agropecuária cresceu 3,9 %, os serviços 2,7% e a indústria 1,6 %. Em 2012, esses números foram respectivamente os seguintes -2,3%, 1,7% e -0,8%. O crescimento foi puxado pelo consumo das famílias, que aumentou 4,1%, em 2011, e 3,1%, em 2012. As exportações também cresceram no período, só que a taxas decrescentes e menores que as das importações no ano de 2011 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS, 2012, 2013).

Para agravar a situação a inflação permaneceu relativamente alta em virtude de uma série de choques, apesar do declínio acentuado do crescimento. Mesmo no auge da crise, em 2009, a inflação não tinha

declinado de maneira significativa. O elevado nível de emprego e o crescimento dos salários pressionaram os preços no setor de serviços. O preço das commodities agrícolas e do etanol subiu por problemas de quebra de safras. Outros produtos agrícolas também tiveram problemas de oferta no período. É importante frisar que a elevação dos preços não ultrapassou o teto estabelecido na política de metas para a inflação. A contenção dos preços da gasolina e de outras tarifas representa uma política alternativa de conter a elevação dos preços, embora exista nestes setores uma pressão inflacionária reprimida.

Neste contexto, a imprensa, que é dominada por poucas empresas e alinhada ao capital financeiro, intensificou as críticas à incapacidade do governo em conter o processo inflacionário, que teria fugido ao controle, quando, na verdade, os preços continuavam dentro da meta estabelecida, embora alguns preços, em particular os dos alimentos, tenham subido de maneira um pouco mais intensa. Postura crítica que já vinha adotando em relação a pretensa falta iminente de energia, devido ao esvaziamento dos reservatórios das usinas hidrelétricas. Assunto que sumiu das manchetes quando ficou evidente que as previsões catastróficas não se concretizariam. A grande imprensa vocalizando os interesses do capital financeiro passou a clamar por medidas duras contra o incremento dos preços por meio da elevação dos juros e do superávit primário elevados nas contas públicas.

Um pouco depois desencadeou-se por todo o país uma série de movimentos sociais reivindicando melhorias nos transportes urbanos, na educação e na saúde. Também clamavam pelo fim da corrupção generalizada que afeta o setor público e da impunidade. Movimentos bastante heterogêneos, compostos por vários setores de classe com interesses e reivindicações distintas. Seja como for, esses movimentos acuaram o governo, que foi pego de surpresa, sobretudo pela abrangência das manifestações. Anunciou algumas medidas para enfrentar a situação bastante precária dos serviços públicos, mas esses problemas exigirão tempo e muito mais empenho e gastos para serem enfrentados. Estes movimentos evidenciaram os limites das políticas focalizadas e de caráter compensatório que o governo vem levando a cabo e apontam para a necessidade de políticas mais universais. Os necessários investimentos maciços a partir de políticas públicas universais nestas áreas poderiam representar uma nova frente de expansão

que poderia contribuir para a retomada mais vigorosa e em longo prazo do crescimento econômico.

O governo Dilma ante essas pressões e a perda de popularidade recuou. O Banco Central retomou o processo de majoração dos juros em abril de 2013, advogando a necessidade de fazê-lo para conter a inflação dentro das metas, embora as taxas internacionais continuassem baixas. A taxa básica de juros subiu de 7,25% em março de 2013, depois de não ser majorada desde outubro do ano anterior, para 9% em agosto e 9,5% em outubro de 2013. De maneira defasada no tempo, essa medida, dependendo do patamar a que os juros básicos forem elevados, poderá frear a retomada mais vigorosa do crescimento iniciada em 2013, fruto, em parte, das medidas expansivas adotadas desde o segundo semestre de 2011. Esta medida também poderia contribuir para a valorização cambial. No entanto, a situação de déficit crescente nas transações correntes, o baixo crescimento econômico e, sobretudo, as especulações em relação ao momento em que o Federal Reserve voltará a adotar uma política monetária restritiva levaram a uma intensa saída de capital, que acarretou importante desvalorização da moeda a partir de agosto de 2013, sendo que o dólar atingiu o patamar de 2,25 reais em fins de setembro. Esta desvalorização, necessária para diminuir as pressões sobre as contas externas e melhorar a competitividade do setor industrial, poderá impulsionar os preços para cima, exigindo de acordo com a lógica da política de metas de inflação maior majoração dos juros, que, por sua vez, tenderia desaquecer o crescimento. Fugir desse círculo não será tarefa fácil. A elevação dos juros, as intervenções do Banco Central no mercado de câmbio e as expectativas do mercado em relação à entrada futura de dólares já fizeram a desvalorização retroceder. O real entre 22 de agosto e 23 de outubro de 2013 se apreciou em 12%, uma das maiores apreciações da economia mundial. Os governos Lula e Dilma não romperam com o núcleo macroeconômico da política neoliberal quando desfrutavam de maior sustentação política junto à classe trabalhadora e tinham uma base política no Congresso aparentemente um pouco mais sólida. Dilma dificilmente o fará neste momento de fragilização política.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política econômica do governo Dilma encerra uma contradição que indica os limites de seu governo e da própria proposta reformista do PT. Como tentamos mostrar essa contradição já estava presente desde o governo Lula, mas não era evidente no contexto de grande expansão do capitalismo global. Com o prolongamento da crise mundial e o acirramento das contradições internas, expresso na onda de mobilizações sociais, que não parece ser algo passageiro, as contradições da política econômica tornam-se cada vez mais visíveis. A sustentação política do governo e a manutenção de sua base social junto à classe trabalhadora dependem, em grande medida, da manutenção de altas taxas de emprego, da elevação contínua da renda, da estabilidade de preços e da ampliação das políticas sociais, que não podem mais, depois das últimas mobilizações populares, limitarem-se, indícios sugerem, as políticas compensatórias e focalizadas e, dessa forma, passarão a exigir crescentes aportes de recursos. A sustentação de tudo isso no tempo implica em taxas de crescimento relativamente elevadas, mas a manutenção do núcleo das políticas neoliberais coloca problemas para o crescimento de difícil solução. Sem força, convicção e vontade para promover uma ruptura neste quadro, o governo Dilma parece apostar que ainda é possível conciliar esses pilares contraditórios da política econômica.

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Indicadores econômicos*. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?INDECO>>. Acesso em: 26 set. 2013.

BARBOSA, N. Dez anos de política econômica. In: SADER, E. (Org.). *Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 69-102.

BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*, Campinas, v.21, n. espec., p. 779-810, dez., 2012.

BELLUZZO, L. G. M. Os anos do povo. In: SADER, E. (Org.). *Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 103-109.

BRESSER PEREIRA, L. C. *Estado brasileiro diante da globalização e da preferência pelo consumo imediato*. São Paulo: FGV, 2013. (Texto para discussão, n. 327).

CANO, W. A desindustrialização no Brasil. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, n. espec., p. 831-851, dez., 2012.

CARNEIRO, R.; MATJASCIC, M. (Org.). *Desafios do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEIA, 2011.

CORSI, F. L. Las crisis estructural del capitalismo e sus repercusiones. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, Quito, n. 36, p. 29-39, enero, 2010.

_____. A crise do capitalismo global em perspectiva histórica. In: _____. ; CAMARGO, J. M.; SANTOS, A.; VIEIRA, R. L. (Org.). *A crise do capitalismo global no mundo e no Brasil*. Bauru: Praxis; Canal 6, 2013. p. 51-70.

FONSECA, P. C. D. O Brasil na era Lula: retorno ao desenvolvimentismo. *Rede Desenvolvimentista: Textos para Discussão*, 2012. Disponível em: <http://www.reded.net.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=419&view=viewcategory&catid=14&lang=en>. Acesso em: 20 set. 2013.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Instituto Brasileiro de Economia. *Indicadores de preços*. Disponível em: <<http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumPageId=402880811DF9ADC4011E2274DD15152C&query=Produtividade>>. Acesso em: 20 out. 2013

FUNDO MONETARIO INTERNACIONAL. *Perspectivas da economia mundial*. New York, 2013. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/ns/loel/cs.aspx?id=28>>. Acesso em: 26 set. 2013.

GONÇALVES, R. *Desenvolvimento às avessas*. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

HARVEY, D. *O Enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Série estatísticas*. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 26 set. 2013.

IPEADATA. *Macroeconômico*. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 26 set. 2013.

PRADO, A. El desarrollo en América Latina despues de la crisis financeira de 2008. *Rede Desenvolvimentista: Textos para Discussão*, 2012. Disponível em: <http://www.reded.net.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=419&view=viewcategory&catid=14&lang=en>. Acesso em: 20 set. 2013.

SADER, E. (Org.). *Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo, 2013.

SICSÚ, J. *Dez anos que abalaram o Brasil*. Rio de Janeiro: Geração, 2013.

SINGER, A. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Cia. das Letras, 2012.

PORQUE A *THE ECONOMIST* ESTÁ TÃO BRAVA COM A PRESIDENTA DILMA?

Marcos Cordeiro Pires

INTRODUÇÃO

Este capítulo trata de discutir a motivação da grande imprensa em criticar a política econômica do Governo Dilma Rousseff. Trata-se de uma análise de conjuntura, tal como sugere o título deste livro. O principal palco de embates é no campo das notícias, jogando a grande imprensa, nacional e estrangeira, o papel de desgastar o governo por conta dos indicadores macroeconômicos apresentados pelo Governo Federal. Além de uma disputa política, qual seja, a capacidade de a grande imprensa influenciar o rumo da próxima eleição presidencial, também está em pauta uma questão mais palpável: a disputa por parcela importante do orçamento federal dispendida na forma de juros da dívida pública. Não se defende aqui que o governo não seja criticado. Se o avanço da infraestrutura não vai adiante é culpa do governo. Entretanto, há críticas e “críticas” e vamos discutir sobre aquelas que se vinculam a interesses muito bem enraizados no Brasil e que estão sendo contrariados justamente quando o governo tenta defender o interesse da maior parcela da população.

1 O GRITO DO CAPITAL RENTISTA

Quando se observa com atenção as fortes pressões sobre o governo federal e sobre o Comitê de Política Monetária (COPOM) para a elevação das taxas de juros, nota-se que a essência da pressão não se restringe ao combate da inflação. Por mais que a elevação das taxas de juros possa ter influência na demanda agregada, a experiência brasileira em muitos momentos apontou para uma situação paradoxal: na maior parte do governo Fernando Henrique Cardoso as taxas de juros eram extremamente elevadas, alcançando 49.5% no final de 1998, e nem assim o governo conseguiu manter a taxa de inflação dentro das metas por ele estabelecidas.

O cerne da questão é que a elevação da taxa básica de juros implica uma maior remuneração ao capital rentista, aquele que aposta sua riqueza na valorização não produtiva. Ao invés do esquema de valorização produtiva (D-M-D'), nota-se o esquema especulativo (D-D'), tal como definira Marx.

Não à toa, em setembro de 2013, uma reportagem de capa da revista britânica *The Economist* se mostrava muito pessimista com relação à economia brasileira, depois de mostrar o Cristo Redentor decolando, em 2009, ao sugerir a emergência do país. A pergunta da capa era: “O Brasil estragou tudo?”, fazendo alusão aos supostos erros de política econômica que haviam inviabilizado a decolagem da economia brasileira.

Quando se faz uma análise de conjuntura, é importante conhecer melhor os atores envolvidos na tessitura dos fatos. De um lado está um governo de centro-esquerda, apoiado por uma ampla coalisão partidária e com maiores preocupações sociais e industrialistas. Do outro lado, a grande mídia, nacional e estrangeira, capitaneada pela *The Economist*. Afinal, cabe perguntar, a revista inglesa representa quais interesses?

Para responder a esta questão, retornemos à sua fundação, em 1843, quando a revista já defendia um ponto de vista liberal sobre política e economia, atacando naquela época as *Corn Laws*, porque estas protegiam os interesses da agricultura em detrimento da acumulação industrial e das finanças. Desde então, ela se tornou a porta-voz dos interesses da *haute bourgeoisie* e da *haute finance* inglesas, especificamente da London City, espaço da cidade que ainda hoje concentra as empresas financeiras. Mesmo

com a ascensão de Wall Street como a principal praça, a revista inglesa não perdeu seu prestígio, tornando-se então a porta-voz do capitalismo financeiro em escala global.

No entanto, esse poder de pressão dos bancos não se restringe às opiniões vindas da metrópole. Na mídia de todos os países estão enraizados os defensores do interesse do capital financeiro. No caso brasileiro, há uma unanimidade entre a grande imprensa em ancorar sua linha editorial com os postulados liberais. Assim, as críticas do exterior são potencializadas por editoriais, artigos e entrevistas com “especialistas” detratores de políticas econômicas não afinadas com o interesse metropolitano. Logo, torna-se “natural” o papel da grande imprensa em boicotar um projeto que lhe é inconveniente. Seria cansativo reproduzir as centenas de comentários depreciativos nos veículos da grande imprensa. Creio que a opinião de Folha de São Paulo seja esclarecedora:

O experimentalismo econômico do governo trouxe uma conta indigesta. Menor controle de gastos, aumento desmedido de crédito público e intervencionismo setorial excessivo não levaram à aceleração do crescimento. Ao contrário, minaram a confiança de investidores e consumidores e, até aqui, resultaram em mais inflação. (EDITORIAL..., 2013).

Conforme ressaltamos, apesar de toda a fundamentação técnica ou o discurso defensor de uma “boa prática econômica”, o que está por detrás da crítica liberal ao governo é a luta por dinheiro: quanto menor a taxa de juros e quanto menor o poder oligopolista das grandes empresas, menor será a remuneração do capital rentista.

2 AS CRÍTICAS LIBERAIS À POLÍTICA ECONÔMICA?

Antes de discutir a pertinência das críticas, faz-se necessário discurrir um pouco sobre as críticas divulgadas pela grande imprensa. Elas podem ser resumidas em cinco temáticas: (1) a inflação está fora de controle; (2) a taxa de juros está muito baixa; (3) o governo é muito intervencionista; (4) o governo não fez as reformas econômicas necessárias e, (5) o Brasil deve se abrir mais à economia mundial.

2.1 A INFLAÇÃO ESTÁ FORA DE CONTROLE

No começo de 2013, por conta de fatores sazonais, o preço de alguns produtos agrícolas subiu fortemente. Então, o tomate se tornou o vilão da inflação. Capas de revistas e manchetes de jornais criaram um clima de terror ao baterem na tecla de que a economia estava desgovernada e que retornaríamos ao período de hiperinflação que caracterizou a década anterior ao Plano Real.

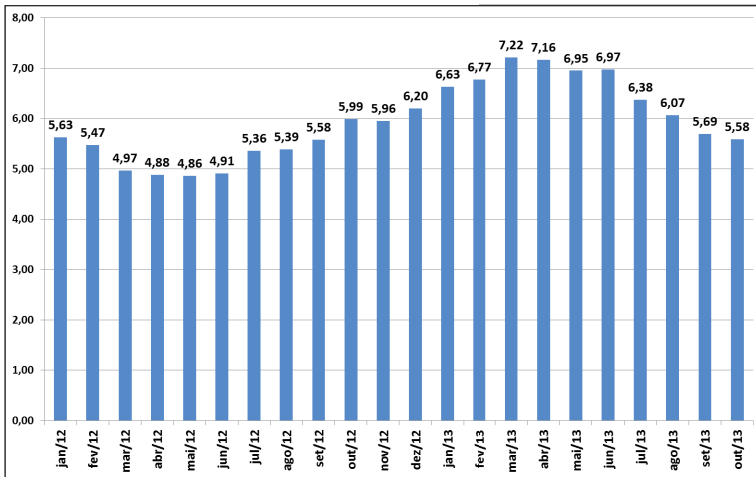


Figura 1 – IPCA Acumulado nos últimos 12 meses (%).

Fonte: Banco Central do Brasil (2013).

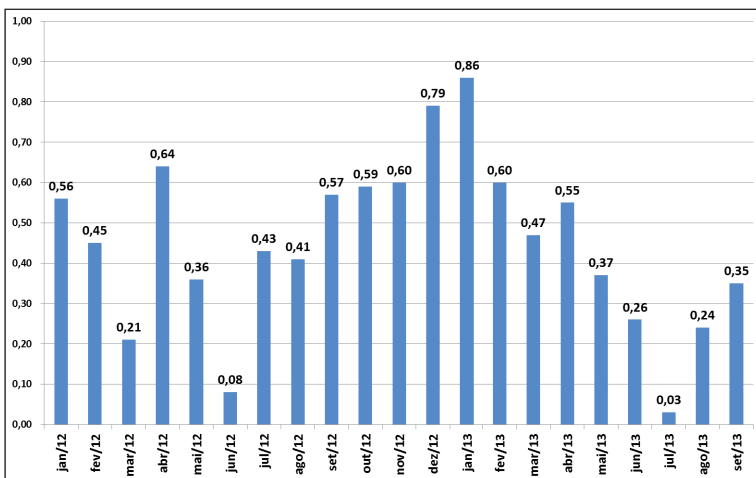


Figura 2 – IPCA Variação Mensal (%).

Fonte: Banco Central do Brasil (2013).

Na perspectiva do consumidor médio, quando os preços dos alimentos aumentam, a sensação é que há um descontrole inflacionário. No entanto, o índice de inflação mostra uma média de variação de uma ampla cesta de consumo, incluindo bens industrializados, construção civil, habitação, educação, transporte, etc. Alguns preços podem recuar, como o dos bens industrializados ou os da educação após a fase de matrículas e compra de materiais escolares. Mas a percepção sobre os preços dos alimentos é mais evidente.

Os meses de fevereiro e março mostraram aceleração no índice de preços (IPCA), subindo de um patamar de 0,6%, entre setembro e dezembro de 2012, para 0,79% e 0,86%, em janeiro e fevereiro de 2013, respectivamente. Na inflação anualizada, o índice estava muito próximo do teto da meta, de 6,5%, mas nada indicava que havia um descontrole da política monetária e fiscal do governo que pudesse justificar o terrorismo. As figuras 1 e 2, acima, descrevem a evolução da inflação no período.

Muito do alarde da grande imprensa ocorreu, segundo ela, por conta do receio de perder as “conquistas” dos últimos 19 anos, que garantiu a estabilidade da economia brasileira. Porém, como veremos mais adiante, havia outro interesse oculto nessa campanha alarmista.

2.2 A TAXA DE JUROS ESTÁ MUITO BAIXA

Durante a campanha eleitoral, um dos compromissos do governo Dilma Rousseff era o de trazer as taxas de juros no Brasil a patamares ditos “civilizados”. Há décadas países como o Brasil e a Turquia eram os campeões mundiais de taxas de juros. Conforme assinalamos anteriormente, durante o governo Cardoso (1995-2002), mesmo com a inflação anual no patamar de um dígito e o câmbio praticamente estável (entre 1994 e 1998), as taxas básicas de juros chegou a bater em 49,5% ao ano. Nesse período, a relação dívida com relação ao PIB saltou de 24% para próximo de 60%.

Conforme se pode constatar pela leitura da Figura 3, em agosto de 2011 teve início uma expressiva queda nas taxas de juros, recuando de 12,5% para 7,25%, em outubro de 2012, onde se estabilizou até março de 2013, quando começou o alarde sobre o descontrole da inflação.

A campanha midiática contra a inflação tinha um alvo pré-determinado: forçar o Banco Central e o Comitê de Política Monetária a elevar a taxa básica de juros, a taxa SELIC. Para os setores ligados aos grupos de mídia, os juros “deveriam” subir para conter a demanda e desacelerar a economia. A consequência imediata desta política seria a de trocar a queda da inflação pelo aumento das taxas de desemprego, algo caro para um governo com sustentação entre as camadas populares.

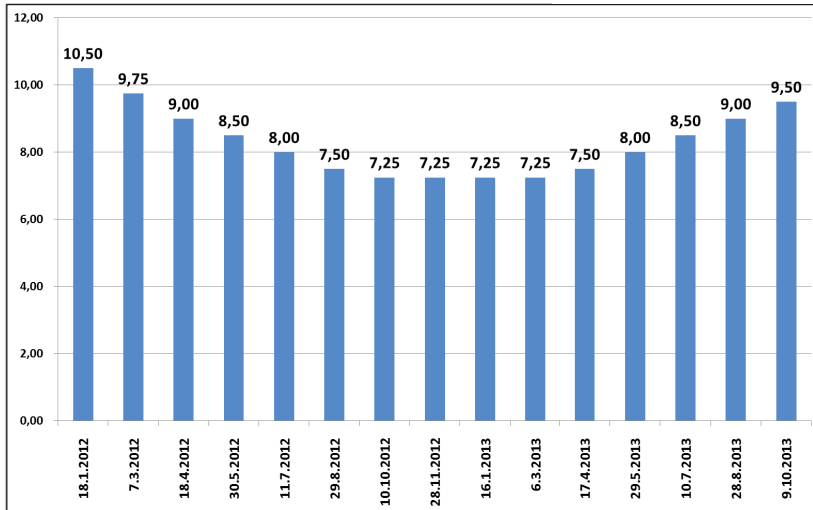


Figura 3 – Evolução da Taxa SELIC – jan/2012- out/2013.

Fonte: Banco Central do Brasil (2013).

A despeito de se concordar ou não com a receita liberal, o fato é que a pressão para aumentar as taxas de juros possuía outra motivação, qual seja, a de garantir a rentabilidade do capital rentista. Façamos uma conta bastante simples, descontando nesta conta qualquer outro “custo”, como a corretagem dos papéis do governo:

Se a taxa de juros SELIC é de 7,25%, como em março de 2013, e a taxa de inflação anualizada era de 6,59%, a remuneração real do capital rentista seria de apenas de 0,66 ao ano! Dito de outra maneira, para os setores acostumados com ganhos fáceis no mercado financeiro, ver seu capital remunerado a uma taxa inferior a 1% AO ANO seria um descalabro. Logo, minar a estratégia do governo de forçar a migração do capital rentista para a produção estava no centro da campanha midiática. Do ponto

de vista do capital financeiro mundial, a situação era pior ainda, visto que, antes da política monetária do governo Dilma, um especulador padrão poderia tomar um empréstimo a juros baixíssimos no mercado europeu ou dos Estados Unidos, investir em títulos brasileiros e ainda sair um robusto ganho. Logo, pode-se concluir que a baixa remuneração dos juros no Brasil afastou temporariamente o capital especulativo, o que desencadeou a agressividade dos editores de *The Economist* e de seus sócios locais.

2.3 GOVERNO É MUITO INTERVENCIONISTA

A outra crítica de *The Economist* é que o governo vem sufocando a iniciativa privada por meio de “deletérias” intervenções na economia, como a repactuação da concessão de hidrelétricas, o grande peso do BNDES na formação de capital, a intervenção dos bancos públicos para forçar a queda de juros para o consumidor ou ainda o estabelecimento de novas regras para o setor portuário.

No entanto, do ponto de vista da cidadania o que se deve esperar de um governo frente a uma estrutura de mercado tão oligopolista como a brasileira? Por aqui, os preços de serviços públicos são absurdamente elevados, mesmo se comparados com os países com maior renda per capita? Aqui, o custo do capital e também de logística inviabilizam a atividade produtiva. Logo, parece evidente que o governo deva ter um papel decisivo na superação de gargalos que o grande capital local não se interessa em solucionar.

Uma das medidas criticadas como “intervencionismo” foi a antecipação da renovação de concessões de hidrelétricas. No acordo, o governo exigiu que se descontasse do custo o valor indevido decorrente da amortização dos investimentos. Muitas usinas continuavam a incluir no custo o valor de plantas já amortizadas. Por conta disso, o governo forçou a redução média de 20% da tarifa de energia ao nível do consumidor. Em se tratando de consumidores industriais, a redução chegou a 30%. É claro que esta redução impactou negativamente no valor das ações de grandes grupos domésticos e internacionais, que se valeram da imprensa para externar suas insatisfações com a medida.

De forma similar, considerando que as taxas de juros ao consumidor no Brasil são escandalosas, alcançado em algumas linhas 80% ao ano, o governo instou os dois grandes bancos federais, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, para que baixassem suas taxas de juros para forçar a concorrência a também rebaixar suas taxas aos consumidores.

Ademais, podemos incluir nesta crítica a atuação do BNDES na formação de capital do país. A utilização da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) para financiar novos investimentos e também o seu papel na formação de “campeões nacionais”. De um lado, os bancos privados se queixam que o governo não deixa espaço para a sua atuação em investimentos de longo prazo. De outro, acusam o governo criar um “capitalismo de compadres” ao supostamente apoiar grupos empresariais que orbitam junto ao poder. No entanto, não há restrições legais para que os bancos privados também possam atuar em grandes projetos. O que há é a relutância em apresentar juros competitivos na perspectiva do tomador do empréstimo.

Vale destacar que a política governamental realizada por meio dos bancos públicos, aliada à queda na taxa SELIC, teve impacto imediato na lucratividade dos grandes bancos. O Itaú Unibanco, maior banco privado nacional, apresentou uma queda no lucro de 0.9% no primeiro trimestre de 2013 (PORTAL G1, 2013). No entanto, com a pressão sobre o COPOM, discutida na seção anterior, a lucratividade do banco seria retomada no segundo trimestre, acumulando o banco o segundo maior lucro semestral da história do setor, de R\$ 7,1 bilhões (PORTAL UOL, 2013).

Outro alvo das críticas liberais foi a Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, que buscou modernizar o setor portuário. Em seu Art. 3º, a Lei define que,

a exploração dos portos organizados e instalações portuárias, com o objetivo de aumentar a competitividade e o desenvolvimento do País, deve seguir as seguintes diretrizes:

I - expansão, modernização e otimização da infraestrutura e da superestrutura que integram os portos organizados e instalações portuárias;

II - garantia da modicidade e da publicidade das tarifas e preços praticados no setor, da qualidade da atividade prestada e da efetividade dos direitos dos usuários;

III - estímulo à modernização e ao aprimoramento da gestão dos portos organizados e instalações portuárias, à valorização e à qualificação da mão de obra portuária e à eficiência das atividades prestadas;

IV - promoção da segurança da navegação na entrada e na saída das embarcações dos portos; e

V - estímulo à concorrência, incentivando a participação do setor privado e assegurando o amplo acesso aos portos organizados, instalações e atividades portuárias. (BRASIL, 2013).

Mesmo louváveis os objetivos da medida, tendo em vista as enormes deficiências logísticas do país, a medida entrou em confronto com os grupos que gozavam de privilégios, notadamente o operador privado Santos-Brasil, vinculado ao Grupo Opportunity, que pode ter sua concessão novamente licitada. Para a grande mídia, mesmo considerando a necessidade de modernização do setor, o governo confrontou desnecessariamente o setor privado ao “não dialogar” com os empresários.

Ainda na área de logística, há também críticas ao novo modelo de concessão de rodovias, que estabelece uma taxa de retorno mais “civilizada” para as concessionárias. Mais uma vez a voz da grande imprensa se colocou contra a política, visto que a concessão do trecho Belo Horizonte – Vitória não recebeu propostas das empreiteiras. Por outro lado, no trecho da Rodovia BR 050 surgiram concorrentes, vencendo a proposta que apresentou o preço de seu pedágio fixado em R\$ 4,53 por cada 100km. Para se ter ideia de como o consumidor foi preservado, na concessão da Rodovia Castello Branco, no estado de São Paulo, o preço do pedágio pelo mesmo trecho de 100 km gira em torno de R\$ 15,00!

2.4 REFORMAS, PARA QUEM?

O outro ponto da crítica feita pela *The Economist* diz respeito às “reformas”. Creio que é um consenso entre os observadores da vida política e econômica do Brasil sobre a necessidade de se realizar profundas reformas. No entanto, o consenso acaba ao se discutir o que reformar. Concentremos a crítica dos liberais em duas: a tributária e a trabalhista.

Em tese, todos os segmentos políticos defendem uma reforma tributária e todas as classes sociais e todos os níveis de governo possuem, cada um seu modo, uma diferente perspectiva sobre o tema. Na prática, todos os grupos e/ou níveis de governo querem jogar o ônus da reforma nas costas dos outros. Ninguém está disposto a abrir mão de seus interesses imediatos em nome de um bem comum abstrato.

Concentremo-nos na guerra fiscal entre os estados: aqueles mais industrializados sentem-se desconfortáveis com as ofertas de redução tributária para que investimentos se desloquem para os estados menos industrializados. São Paulo, por exemplo, tem uma posição muito crítica à política de ICMS de alguns estados do Centro-Oeste, da mesma forma que repudia os incentivos à Zona Franca de Manaus. Do outro lado, os estados que oferecem incentivos tributários argumentam contra a concentração industrial em São Paulo e lutam para aumentar sua renda per capita. Há racionalidade nas duas pontas do problema.

Nesta questão, e em outras similares, como obter uma reforma profunda se vetos cruzados impedem a mudança do *status quo*? Na perspectiva liberal, a solução talvez viesse por meio de um corte horizontal do gasto público, notadamente nas rubricas sociais. De novo o impasse: quem proporia a extinção da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), do “Bolsa Família” ou da gratuidade no ensino público superior? Quem assim o fizesse não se elegeria nem para síndico de prédio. Reforma tributária, de fato, só em regimes de força, algo que, aparentemente, não passa pela perspectiva do *establishment* brasileiro.

A outra reforma, a trabalhista, é vista pelos setores liberais como a única maneira de se garantir a competitividade da economia brasileira frente à forte concorrência internacional. Isso significa rebaixar o padrão de vida do trabalhador brasileiro para este possa concorrer com os baixos salários relativos da China ou do México. Novamente, num país em que a desigualdade de renda é tão acentuada, como fazer isto sem inviabilizar o projeto político do Partido dos Trabalhadores, que ainda possui amplo apoio no movimento sindical organizado?

A última crítica que selecionamos diz respeito à inserção internacional do país, pois o governo brasileiro é criticado por ancorar no

Mercosul sua inserção no comércio mundial. A Aliança do Pacífico, onde estão incluídos México, Chile, Colômbia e Peru, é citada como modelo de estratégia bem sucedida. Em comum entre os parceiros há o fato de que eles possuem amplos Acordos de Livre Comércio, seja com os Estados Unidos, com a União Europeia ou mesmo com a China. Vale destacar que esses acordos só são feitos por dois tipos de países: aqueles que possuem indústrias muito fortes ou aqueles não possuem indústria para defender. Como um país com médio nível de industrialização, como o Brasil ou a Argentina, pode se abrir ao comércio mundial sem antes possuir certa musculatura? O processo de abertura realizado no governo Cardoso, na década de 1990, já havia impactado negativamente a indústria nacional ao organizar pacotes de privatizações sem se preocupar com o aparelhamento tecnológico do país, como foi o caso do setor de telecomunicações. O resultado daquela onda liberalizante foi a estagnação econômica, redundantes déficits comerciais e a perda de oportunidade de se inserir no processo de globalização de forma mais ativa.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os exemplos acima dão dimensão do tamanho da tarefa enfrentada pelo governo Dilma em tentar civilizar o grande capital nacional e estrangeiro. Se os parâmetros que definissem a popularidade da Presidenta se restringissem àquilo que prioriza a grande imprensa, o governo já teria caído.

No entanto, as políticas de desoneração e de redução de preços, juros e tarifas estão sendo bem absorvidas pela população. Mesmo que o país não alcance uma taxa de crescimento chinesa, o nível de desemprego é baixo e verifica-se uma melhoria nos padrões médios de consumo da população. A figura abaixo, elaborada pelos economistas João Sicsú e Ernesto Salles (2013), dá a devida dimensão de que a situação da economia brasileira não está à beira do colapso, como fazem supor a grande mídia, capitalizada pela revista inglesa. Se tomarmos como parâmetro o governo Cardoso, a situação de colapso, crise do balanço de pagamentos e insolvência havia ficado para trás.

Números da Economia Brasileira		
	2002	2012
Dívida Líquida do Setor Público (% do PIB)	60,4	35,2
Déficit (nominal) das Contas Públicas (% do PIB)	4,5	2,5
Reservas Internacionais (US\$ bilhões)	38,8	373,1
Taxa Selic Média (% ao ano)	18,9	8,5
Taxa de Investimento/PIB (%)	16,1	18,1
Fontes: IBGE e BCB		
Por João Sicsú & Ernesto Salles		

Figura 4 - Brasil: Comparativo de Indicadores econômicos – 2002 e 2012.
Fonte: Sicsú e Salles (2013).

Finalmente, por mais que os críticos tentem desgastar o governo, não se apresenta no cenário político nacional nenhuma alternativa clara que possa levar adiante os anseios dos grupos políticos respaldados pelo *The Economist*. Na conjuntura deste final de 2013, as pesquisas de opinião indicam a grande popularidade da presidenta Dilma Rousseff e a forte perspectiva de sua reeleição. No entanto, como diria Ulisses Guimarães, a política é como as nuvens no céu: a cada hora que se vê elas mudam de posição. Daqui até a eleição de outubro de 2014 há ainda tempo para se formarem muitas tempestades como também dias ensolarados.

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Indicadores Econômicos Consolidados. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?INDECO> . Acesso em: 13 nov. 2013

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Lei Federal 12.815*, de 5 de junho de 2013. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; altera as Leis nºs 5.025, de 10 de junho de 1966, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.683, de 28 de maio de 2003, 9.719, de 27 de novembro de 1998, e 8.213, de 24 de julho de 1991; revoga as Leis nºs 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e 11.610, de 12 de dezembro de 2007, e dispositivos das Leis nºs 11.314, de

3 de julho de 2006, e 11.518, de 5 de setembro de 2007; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm>. Acesso em: 13 out. 2013.

EDITORIAL: inflação indigesta. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 02 out. 2013 - 03h00. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opinioao/2013/10/1350417-editorial-inflacao-indigesta.shtml>>. Acesso em: 02 out. 2013.

HAS Brazil blown it? *The Economist*. Sep 28th 2013. Opinião. Disponível em: <<http://www.economist.com/news/leaders/21586833-stagnant-economy-bloated-state-and-mass-protests-mean-dilma-rousseff-must-change-course-has>>. Acesso em: 13 nov. 2013.

MARX, K. *O capital*. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

PORTAL G1. *Itaú tem lucro líquido recorrente de R\$ 3,5 bilhões no 1º trimestre.*, 30 abr. 2013, 07h57 - Atualizado em: 30 abr. 2013, 09h45. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2013/04/itau-lucra-r-35-bi-no-primeiro-trimestre-em-linha-com-o-esperado.html>>. Acesso em: 05 ago. 2013.

PORTAL UOL. *Itaú ganha R\$ 7,1 bi no semestre, segundo maior lucro da história dos bancos*, 30 jul. 2013, 07h27. Atualizada em: 13 ago. 2013. Disponível em <<http://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2013/07/30/itau-ganha-r-71-bi-no-1-semestre-2-maior-lucro-da-historia-dos-bancos.htm>>. Acesso em: 05 ago. 2013.

SICSÚ, J; SALLES, E. *Em pauta*: comparativo de indicadores econômicos brasileiros entre 2002 e 2012. Disponível em: <<http://www.enft.org.br/node/957>>. Acesso em: 13 nov. 2013.

SOBRE OS AUTORES

AGNALDO DOS SANTOS

Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo, mestrado em Sociologia pela Universidade de São Paulo e doutorado em Sociologia pela Universidade de São Paulo. Atualmente é professor da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Filosofia e Ciências de Marília. Pesquisador do Grupo de Pesquisa Estudos da Globalização (GPEG), da Unesp FFC-Marília. Tem experiência na área de Sociologia, com ênfase em Sociologia do Desenvolvimento, atuando principalmente nos seguintes temas: inovação tecnológica, economia política, reestruturação produtiva, sindicalismo e políticas públicas. Autor dos livros “Juventude Metalúrgica e Sindicato - ABC Paulista, 1999-2001” (Agbook - Edição do Autor, 2010) e “Entre o Cercamento e a Dívida - inovação, cooperação e abordagem aberta em biotecnologia” (Blucher Acadêmico, 2011).

ARLETE MOYSES RODRIGUES

Graduada e Licenciada em Geografia pela Universidade de São Paulo. Possui mestrado doutorado em Geografia pela Universidade de São Paulo. É Livre Docente em Geografia pela UNICAMP. Atualmente é professora colaboradora da Universidade Estadual de Campinas. Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia Urbana atuando principalmente nos seguintes temas: cidade, espaço urbano, estatuto da cidade, ambiente, problemática ambiental urbana, movimentos populares. De 1988 a 1990 foi Presidente da AGB-Associação dos Geógrafos Brasileiros. Representa a AGB no Fórum Nacional de Reforma Urbana. Foi conselheira do Conselho das Cidades de 2006 a 2010 no segmento entidades acadêmicas, científicas e profissionais. Coordenadora Projeto de Pesquisa sobre a Problemática Urbana e Ambiental -registrado no CNPq.

FRANCISCO LUIZ CORSI

Possui graduação em Ciências Sociais e Economia pela Universidade de São Paulo. É mestre em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas e doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas. Fez pós-doutorado no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Atualmente é Professor Assistente Doutor da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em História Econômica. Atuando principalmente nos seguintes temas: Estado Novo, Política Externa, Nacionalismo, Projeto Nacional, Economia Brasileira.

GABRIEL BALBO

Graduado em Economia pela Universidade Nacional de La Plata (Argentina). É mestre em Desenvolvimento Econômico pela Fundação CIDOB e pela Universidade Autônoma de Barcelona (Espanha). É docente da Universidade Nacional de La Plata (UNLP), Universidade Nacional de Rosário (UNR), Universidade Nacional do Noroeste de Buenos Aires (UNNOBA) e da Universidade Nacional de Entre Rios (UNER). Também ministra aulas sobre desenvolvimento econômico no Instituto Nacional de Capacitação Política (INCaP) do Ministério do Interior da Argentina. É diretor da ESPADE, consultoria especializada em inteligência competitiva e problemas industriais. Dirige o Projeto de Vigilância Tecnológica patrocinado pelo Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação Produtiva.

GERARDO ANTONIO DURANGO ALVAREZ

Fez mestrado em Direito e Filosofia do Direito pela Universidade Carlos III de Madrid (Espanha). Doutor em Direito pela Universidade Carlos III de Madrid (Espanha). É professor de graduação e pós-graduação em Ciência Política da Universidade Nacional da Colômbia (Sede Medellín). Publicou inúmeros livros, capítulos de livros e artigos em revistas científicas.

GIOVANNI ANTONIO PINTO ALVES

É professor da Unesp-Marília, livre-docente em teoria sociológica, pesquisador do CNPq com bolsa-produtividade. É um dos líderes do GPEG - Grupo de Pesquisa Estudos da Globalização, inscrito no diretório de grupos de pesquisa do CNPq; e da RET - Rede de Estudos do Trabalho(www.estudosdotrabalho.org). Coordena os seguintes projetos de extensão universitária: Projeto de Extensão Tela Crítica voltado para a produção de material pedagógico de conteúdo sociológico que visa discutir temas da sociedade global através da análise crítica de filmes do cinema e o Projeto OST - Observatório Social do Trabalho. É autor de vários livros e artigos na área de trabalho, sindicalismo, reestruturação produtiva, precarização do trabalho e saúde do trabalhador.

JAIR PINHEIRO

Possui doutorado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2000). Atualmente é efetivo da Universidade Estadual Paulista Campus Marília. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Teoria Política, atuando principalmente nos seguintes temas: ONGs, terceiro setor e neoliberalismo, questão habitacional, ideologia; sujeito, propina, administração, estado e políticas públicas.

JOSÉ MARANGONI CAMARGO

Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (1981), mestrado em Economia pela Universidade de São Paulo (1988) e doutorado em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (2007). Atualmente é Professor Doutor Assistente da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho e Membro de corpo editorial da Aurora (Unesp. Marília) e do grupo de pesquisa Estudos da Globalização. Tem experiência na área de Economia. Atuando principalmente nos seguintes temas: Emprego, Agricultura Paulista, Modernização, Agroindústria e Comércio Internacional de Produtos Agroindustriais.

LINCOLN FERREIRA SECCO

É professor livre docente de História Contemporânea do Departamento de História da USP, é autor dos livros Gramsci e o Brasil (Cortez, 1995), A Revolução dos Cravos (Alameda, 2005) e Caio Prado Júnior (Boitempo, 2008). É também colunista do Blog da Boitempo.

MARCELO FERNANDES DE OLIVEIRA

Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (1998), Mestrado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2001) e Doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2005). É Livre Docente em Teoria das Relações Internacionais pela Unesp. Atualmente é professor de Relações Internacionais na Faculdade de Filosofia e Ciência/Unesp/Campus de Marília, pesquisador em Relações Internacionais do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais - Unesp, pesquisador do Instituto de Gestão Pública e Relações Internacionais (IGEPR) e Pesquisador PQ/CNPq - Nível 2.

MARCOS CORDEIRO PIRES

Possui graduação em História, mestrado em História Econômica, doutorado em História Econômica, todos pela Universidade de São Paulo e Livre Docência em Economia Política Internacional pela Unesp. É professor na Unesp - Faculdade de

Filosofia e Ciências - Marília, no curso de graduação em Relações Internacionais e pós-graduação em Ciências Sociais. Tem experiência nas áreas de História Econômica e Economia Política. São áreas de interesse a inserção da economia brasileira na economia mundial, globalização e desenvolvimento econômico. Atualmente pesquisa as transformações econômicas e políticas recentes da República Popular da China. É membro do Núcleo de Economia Política e História Econômica da USP, do Grupo de Pesquisa dos BRICs e do Grupo de Pesquisa “Estudos da Globalização”, na Unesp-FFC-Marília. Além disso, é membro da diretoria do Instituto Confúcio na Unesp e do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais.

MIRIAN CLÁUDIA LOURENÇÃO SIMONETTI

Professora da Universidade Estadual Paulista - UNESP, da Faculdade de Filosofia e Ciências, nos cursos de graduação em Ciências Sociais e Relações Internacionais. Está vinculada aos programas de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Unesp/Marília e a Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe, do Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais - Unesp. É coordenadora do Centro de Pesquisas e Estudos Agrários e Ambientais (CPEA). Graduada em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, mestrado em Geografia pela Universidade de São Paulo e doutorado em Geografia pela Universidade de São Paulo. Atualmente é pesquisadora do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq.

NOÊMIA RAMOS VIEIRA

Graduada em Geografia pela Universidade Estadual Paulista, Mestre em Educação pela Universidade Estadual Paulista e Doutora em Geografia pela Universidade Estadual Paulista. Tem experiência em Educação, com ênfase em Teorias da Instrução, atuando nos seguintes temas: epistemologia da geografia, epistemologia do ensino de geografia, metodologia em geografia, metodologia do ensino de geografia, Educação do Campo, geografia crítica, didática da geografia, formação de professores, Geopolítica e Geografia Política. Atualmente exerce a função de Professor Assistente na Unesp, ministrando as disciplinas no Curso de Ciências Sociais e no Curso de Relações Internacionais. É Avaliadora de Cursos de Graduação em Geografia do SINAES- Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior- junto ao MEC.

ROSÂNGELA DE LIMA VIEIRA:

Possui graduação em História pela Universidade do Sagrado Coração, mestrado em Projeto, Arte e Sociedade pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, doutorado em História pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho e pós-doutorado em Economia pela Universidade Federal de Santa Catarina. É professora assistente doutor da Universidade Estadual Paulista

Júlio de Mesquita Filho. Tem experiência na área de História, com ênfase em História Econômica. Atuando também no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências / Unesp - campus de Marília.

SÍLVIA APARECIDA DE SOUSA FERNANDES

Possui graduação Geografia pela Universidade Estadual Paulista, mestrado em Geografia pela Universidade e doutorado em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista. Atualmente é professora do Departamento de Ciências Políticas e Econômicas, na Unesp. É docente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial da América Latina e Caribe – Territorial, Cátedra da Unesco de Educação do Campo e Desenvolvimento Territorial. Integra os grupos de pesquisa Estudos da Globalização; Ensino de Ciência do Sistema Terra e formação de professores; ELO - Grupo de Estudos da Localidade, Centro de Estudos e Pesquisas Agrárias e Ambientais. Tem experiência nas áreas de Geografia e Educação. É membro do corpo editorial do periódico Plures Humanidades (CUML Ribeirão Preto) e membro do conselho consultivo dos seguintes periódicos: Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos - RIDH (Unesp Bauru/São Paulo), Revista Contemporânea de Educação (FE/UFRJ), Revista Espaço Acadêmico (UEM) e outros periódicos científicos.

WILLIAM ORTIZ JIMÉNEZ

Licenciado em Ciências Sociais pela Universidade Pontifica Bolivariana de Medellín (Colômbia). Mestre em Ciências Sociais pela Universidade de Antioquia (Colômbia). Doutor em Sociologia e Ciências Políticas pela Universidade de Granada (Espanha). Publicou inúmeros livros, capítulos de livros e artigos em conceituadas revistas científicas. É professor titular da Universidade Nacional da Colômbia (Sede Medellín). Foi coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Nacional de Colômbia (Sede Medellín. 2004-2007). Atualmente é Vice decano de Investigação e Extensão da Faculdade de Ciências Humanas e Econômicas da Universidade Nacional de Colômbia (Sede Medellín).

SOBRE O LIVRO

Formato	16X23cm
Tipologia	Adobe Garamond Pro
Papel	Polén soft 85g/m2 (miolo) Cartão Supremo 250g/m2 (capa)
Acabamento	Grampeado e colado
Tiragem	300
Catálogo	Telma Jaqueline Dias Silveira - CRB- 8/7867
Normalização	Sonia Faustino do Nascimento
Assessoria Técnica	Maria Rosangela de Oliveira - CRB-8/4073
Capa	Edevaldo D. Santos
Diagramação	Edevaldo D. Santos

2014

Impressão e acabamento

Gráfica Shinohara
Marília - SP

