

XIII CONGRESO DE AECPA
ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN

La fortaleza de Europa: vallas y puentes / A fortaleza de Europa: valados e pontes
Universidad de Santiago de Compostela / Universidade de Santiago de Compostela
20 al 22 de septiembre de 2017 / Santiago de Compostela – Galicia

Área III. Estudios internacionales y estudios de área

GT 3.18 Nuevos escenarios políticos en América Latina en perspectiva comparada

Ponencia

**¿DÓNDE VA A BRASIL? DILEMAS POLÍTICOS, INSTITUCIONALES Y DEL
MODELO DE DESARROLLO EN EL ESCENARIO LATINOAMERICANO**

Ponentes

Jefferson O. Goulart: Doctor en Ciencia Política por la Universidade de São Paulo (USP), profesor de la Universidade Estadual Paulista (UNESP) e investigador del Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC). E-mail: <jgoulart@faac.unesp.br>.

Eliana T. Terci: Doctora en Historia por la Universidade de São Paulo (USP), economista e profesora de la Universidade de São Paulo (ESALQ/USP). E-mail: <etterci@usp.br>.

Resumen: La destitución de la presidente Dilma Rousseff en Brasil señala el colapso de un ciclo que se caracteriza por gobiernos progresistas en el subcontinente sudamericano. Este período tuvo como peculiaridades el ascenso de líderes populares, la estabilidad institucional democrática, políticas de inclusión social y el fortalecimiento de la integración regional, tanto en términos políticos y económicos. Fue un tiempo favorecido por el *boom* de las exportaciones de commodities, lo que permitió que muchos de estos países habían adoptado políticas desarrollistas abandonadas en el período antepuesto de la hegemonía neoliberal. Nuestra hipótesis es que la deposición del gobierno del Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil refleja un movimiento regional de la subida de los ideales conservadores que es inseparable de la crisis económica y de la definición del modelo de desarrollo de estos países.

Palabras clave: Brasil, modelo de desarrollo, escenario político sudamericano.

¿DÓNDE VA A BRASIL? DILEMAS POLÍTICOS, INSTITUCIONALES Y DEL MODELO DE DESARROLLO EN EL ESCENARIO LATINOAMERICANO

Na América do Sul, um ciclo está chegando ao fim. Por uma década e meia, sem a pressão direta dos Estados Unidos, fortalecidos pelo boom das commodities, e amparando-se em grandes reservas de tradição popular, o continente foi a única parte do mundo em que movimentos sociais rebeldes coexistiram com governos heterodoxos. Mas não há mais nenhum desses governos. Uma exceção global está chegando ao seu fim e sem nenhum sinal de mudança positiva no horizonte.

Perry Anderson

A trajetória da América do Sul foi marcada historicamente por instabilidade política, sucessivas intervenções militares e, nas duas últimas décadas do século XX, por transições que instituíram sistemas democráticos em países que experimentaram regimes autoritários de variada duração. O colapso da ordem mundial bipolar originária da Guerra Fria, o esgotamento do modelo de Estado desenvolvimentista e a eleição de governos de orientação neoliberal pavimentaram o caminho para a liberalização econômica já em democracias.¹

Assim, “as condições econômicas, sociais e políticas, que nos anos 60 e 70 haviam gerado os movimentos de insurgência, agravaram-se, ao fim de uma década de políticas econômicas neoliberais, executadas por governos democraticamente eleitos” (Bandeira, 2002: 144). No caso brasileiro, “a política de inserção internacional, a democracia política e a orientação econômica liberal-moderada certamente surgiram anteriormente, mas só se solidificaram em meados dos anos 1990” (Sallum Jr. e Goulart, 2016: 116).

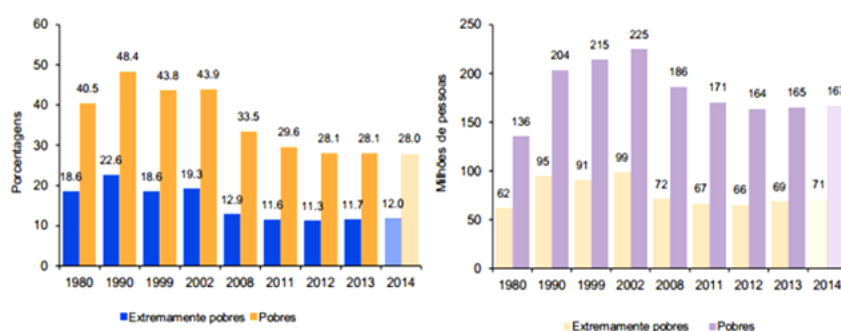
Tais escolhas representaram desindustrialização, perda de soberania, subordinação internacional e comprometimento de qualquer ambição de projeto nacional, somados aos seus enormes impactos sociais, com destaque para o aumento do desemprego e o aprofundamento do histórico fosso de desigualdades que sempre distinguiu o subcontinente, o que se traduziu no aumento da pobreza e da extrema pobreza no cenário latino-americano das décadas de 1980-1990 (Quadro I).

¹ Essa tendência foi consumada, dentre outras, nas gestões de Carlos Menem na Argentina; de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso no Brasil; de Gonzalo Lozada e Hugo Banzer na Bolívia; de Patricio Aylwin e Eduardo Frei no Chile; de Juan Carlos Monti e Luis Macchi no Paraguai; de Alberto Fujimori no Peru; de Julio Maria Sanguinetti e Jorge Batlle no Uruguai; de Carlos Andrés Pérez e Rafael Caldera na Venezuela.

Decorrência de suas políticas antissociais, do fracasso econômico e do divórcio entre democratização política e difusão de direitos de cidadania em sentido amplo², a safra de governos identificados com as políticas neoliberais foi substituída por uma nova geração de presidentes de orientação nacionalista e progressista de diferentes linhagens de esquerda e centro-esquerda.

Quadro I

América Latina: evolução da pobreza e da extrema pobreza, 1980-2014^a
(Em porcentagens e milhões de pessoas)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL); Disponível em: <http://www.cepal.org/sites/default/files/pr/files/grafico_panoramasocial-2014_port.pdf>. Acesso em 30 abr. 2017.

Nesse contexto foram eleitos pelo voto popular e passaram a governar novos atores: Hugo Chávez e seu movimento de *Revolución Bolivariana* na Venezuela desde 1999; Luiz Inácio Lula da Silva e o Partido dos Trabalhadores no Brasil em 2003; Néstor Kirchner, como expressão de esquerda do *Partido Justicialista*, em 2003 na Argentina; Tabaré Vázquez e a *Frente Amplio* em 2004 no Uruguai; Michelle Bachelet e a *Concertación* no Chile em 2006; Evo Morales e seu *Movimiento al Socialismo* na Bolívia também em 2006; Rafael Correa pela *Alianza PAIS (Patria Altiva i Soberana)* no Equador em 2007; e o bispo católico Fernando Lugo, pela *Alianza Patriótica por el Cambio*, eleito em 2008 no Paraguai.

Tais governos tentaram reverter o ideário neoliberal por meio da interrupção das privatizações, da aposta no papel regulador do Estado, de políticas desenvolvimentistas, de programas sociais distributivos e do estímulo a segmentos estratégicos da economia nacional, valendo-se, ainda, de um cenário internacional de expansão econômica favorável às

² O'Donnell (1998) chama atenção para o fato de que, no caso da América Latina, “um componente ‘politicista’, ou baseado unicamente no regime, é necessário mas insuficiente para uma definição adequada de democracia” (p. 39) e que “os temas do Estado, especialmente o Estado legal, e da efetiva ampliação da cidadania civil e da *accountability* sob o princípio da lei devem ser vistos tanto como uma parte central da *problématique* da democracia quanto como o estudo de seu regime (poliárquico)” (p. 56).

exportações de *commodities*, tais como minérios, petróleo e derivados, produtos agropecuários etc. Essa conjunção de fatores internos e externos permitiu forjar expressivos indicadores de crescimento econômico, inclusão social e redução da pobreza, os quais se traduziram em razoável estabilidade política e em elevados índices de aprovação desses governos. Nesse sentido, “o nacionalismo do começo do século XXI é uma resposta política ao que foi interpretado como equívoco imposto pela tese neoliberal nas décadas precedentes. Em essência, os anos 2000 marcam o fim do pensamento único, da hegemonia neoliberal” (Coutinho, 2006: 118).

Esse processo não foi homogêneo, transcorreu em formatos institucionais e em temporalidade e profundidade variadas – por meio de reformas constitucionais e de nacionalização de empresas na Venezuela e na Bolívia, de “taxas chinesas” de crescimento do PIB na Argentina de Néstor Kirchner, da ordem de 6-7% ao ano, ou da mobilidade social que permitiu que mais de 40 milhões de pessoas ultrapassassem a linha da miséria no Brasil nos governos de Lula (Neri, 2008) –, mas há consenso de que tais governos lograram êxito no propósito de promover a ascensão dos estratos sociais mais baixos.

Esse movimento inovador ocorreu em uma conjuntura global em que, em substituição à antiga ordem bipolar, o sistema internacional não prescindiu de um *hegemon* que mantivesse sua supremacia política, econômica e militar, isto é, os EUA não só conservaram sua centralidade no sistema interestatal capitalista como são a peça chave de um processo de fusões financeiras que reproduz a dialética cooperação-competição inerente às relações internacionais (Fiori, Serrano e Medeiros, 2008). Nesse panorama ainda se destacam a ascensão econômica e política da China, a recuperação do protagonismo global da Rússia e a presença de outros atores regionais, ensejando um equilíbrio de poder que a tradição realista identifica como um cenário uni-multipolar. Nessa nova conjuntura, a importância estratégica da América Latina regrediu relativamente.

Em um contexto em que passou a ser “esquecida” e no qual deixou de ser alvo prioritário dos interesses geopolíticos e das inversões dos países centrais do sistema capitalista, a agenda da América do Sul não retrocedeu aos patamares de isolacionismo e do padrão autárquico que caracterizaram o período desenvolvimentista que antecedeu os anos neoliberais, mas esboçou diretrizes regionais para novos padrões de inserção na ordem mundial contemporânea em que a retórica anti-imperialista ressurgiu. Se não foram vermelhos no sentido de maior radicalidade ideológica, no mínimo foram ventos róseos liderados por coalizões à esquerda.

Não obstante configurações socioeconômicas e interesses comerciais diversos, afora tensões pontuais, as afinidades entre esses governos e a adoção de objetivos estratégicos comuns permitiu ações concertadas e o aprofundamento da integração política e econômica sul-americana, bastando registrar os casos paradigmáticos da articulação decisiva para sepultar o projeto de implantação da Alca, a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), a formação da *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos* (ALBA-TCP) e o ingresso da Venezuela na Mercosul.

A diplomacia brasileira exerceu forte liderança em muitos desses movimentos face às mudanças de sua política externa a partir da ascensão de Lula.³ Noutros tempos, a América do Sul não figurava necessariamente como prioridade para a política externa brasileira, o que pode ser explicado pela histórica e intimidante presença dos EUA na região, pelos contornos da inserção do país na divisão internacional do trabalho ou mesmo pelo temor dos países vizinhos quanto à expansão “imperialista” do Brasil no sistema sul-americano (Pecequillo e Carmo, 2015). A política externa nos governos de Lula ratificou “o interesse pelo Mercosul, acentuando fortemente o peso do projeto da Comunidade Sul-americana de Nações. A integração estaria no topo da agenda do país” (Vigevani e Cepaluni, 2007: 324). Tal inflexão pretendeu maximizar afinidades e agir preventivamente contra potenciais contenciosos, e a liderança brasileira tinha “o desejo de obter um papel de destaque na região e entre os países em desenvolvimento e, em parte, tem se constatado uma maior cobrança por parte dos países sul-americanos em relação ao Brasil” (Idem).

Além de seu protagonismo político regional e de seu notável peso econômico⁴, a ambição brasileira de se tornar um *global player*, a “aposta em uma ‘inserção internacional competitiva’” (Sallum Jr. e Goulart, 2016: 118), a dedicação à integração Sul-Sul e em particular com a América Latina – ensejando a política externa da “autonomia pela diversificação” –, todos esses aspectos conferiram ao Brasil um extraordinário papel de liderança regional nesse período que coincide com a emergência de governos progressistas na

³ O Ministério das Relações Exteriores sustentou que a “integração regional é prioridade para a diplomacia brasileira” e que a “criação da UNASUL faz parte de processo recente de superação da desconfiança que havia entre os países sul-americanos desde os movimentos de independência, no século XIX”. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/688-uniao-de-nacoes-sul-americanas>>. Acesso em 01 mai. 2017.

⁴ A importância econômica brasileira na região pode ser dimensionada por dados do Fundo Monetário Internacional (FMI) de 2014, os quais indicam que o Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil – em Paridade de Poder de Compra (PPC) – representa quase metade do total do PIB da América do Sul (48%).

América do Sul. Portanto, os rumos do Brasil no período atual terão grande peso no presente e no futuro da região.

A ruptura no Brasil

O processo político que culminou com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em 2016 sinalizou o colapso desse ciclo cujas origens remontam à ascensão de governos progressistas. Mudanças políticas similares também vinham se desenhando em outros países. Na Venezuela, em 2012, Hugo Chávez foi reeleito pela terceira vez já em um ambiente polarizado em que seu adversário de direita, Henrique Capriles, alcançou 45% dos votos; nas eleições de 2015 a oposição conquistou maioria parlamentar. No mesmo ano, o kirchnerismo sofreu uma derrota emblemática na Argentina com a vitória de Mauricio Macri, candidato conservador de oposição. Em 2016, por meio de um referendo, o eleitorado boliviano recusou a reforma constitucional que permitiria a Evo Morales disputar um quarto mandato presidencial. No Uruguai (2014) e no Ecuador (2017), os candidatos governistas venceram – respectivamente Tabaré Vázquez (*Frente Amplio*) e Lenín Moreno (*Alianza PAIS*) –, mas por margens aquém das projetadas, tanto que ambos só se elegeram na *segunda volta*.⁵

Tais processos transcorreram por meio de dispositivos institucionais democráticos, mas o recurso à ruptura já havia sido anunciado em dois episódios. No primeiro, em 2009, na deposição do presidente de Honduras, Manuel Zelaya, cujo golpe militar depois foi admitido por resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas. No segundo, em 2012, na deposição do presidente Fernando Lugo, considerada ilegal e ilegítima pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o que custou a suspensão temporária do Paraguai do Mercosul. Em ambos os casos, o Judiciário desses países conferiu legalidade a tais atos. Os velhos fantasmas do golpe de Estado e da ruptura antidemocrática voltavam a rondar a América Latina.

Quais seriam as razões dessas mudanças? Há várias hipóteses complementares: o golpismo das velhas oligarquias, a pressão irresistível do sistema financeiro, o deslocamento de parcela da burguesia nacional que antes se aproximou de governos progressistas, a

⁵ A esse cenário de revigoração da direita ainda podem ser agregados outros dados: a disputa entre dois candidatos conservadores nas eleições presidenciais do Peru em 2016; a resposta negativa do eleitorado da Colômbia no referendo sobre o tratado de paz com as Farc no mesmo ano; além da crescente impopularidade da presidente Bachelet no Chile.

reaglutinação política do movimento neoliberal, a sistemática oposição midiática, as fragilidades programáticas e político-institucionais dos próprios governos de centro-esquerda e assim sucessivamente, mas quaisquer que sejam as explicações um ingrediente decisivo não pode faltar, qual seja, a interrupção do ciclo de crescimento econômico que permitiu forjar expressivos indicadores sociais e razoável estabilidade política. Este tema – dos impasses do modelo de desenvolvimento – será tratado mais detidamente na próxima seção, e por ora cumpre explorar a ruptura antidemocrática do Brasil por sua magnitude e reflexos no sistema sul-americano.

A destituição de Dilma Rousseff foi o desfecho de uma poderosa articulação político-institucional que não prescindiu da mobilização social. Mas foi diferente dos golpes com os quais o país conviveu ao longo de sua história pelo menos por duas razões: primeiro porque foi patrocinado pelo Parlamento e não teve participação direta das Forças Armadas; segundo porque reverenciou a liturgia dos procedimentos constitucionais invocando uma controversa acusação de “crime de responsabilidade”. Em suma, um golpe institucional-parlamentar consumado pela “articulação de três elementos principais – mídia venal⁶, Congresso reacionário e comprado e a fração mais corporativa e mais moralista de ocasião da casta jurídica – que municiou e municia constantemente o golpe” (Souza, 2016: 131).

Dilma foi reeleita no segundo turno das eleições de 2014 com 54.501.118 votos (51,64%) contra 51.041.155 (48,36%) de seu oponente, Aécio Neves (PSDB). A coalizão que apoiou a candidata vitoriosa elegeu 304 deputados de um total de 513 cadeiras na Câmara baixa (59,25%). Em tese, maioria suficiente para assegurar confortável governabilidade. Mas o sistema político brasileiro apresenta características que impedem que se faça tal raciocínio automaticamente, a começar pela heterogeneidade ideológica, programática e política da base de sustentação e pela característica de multipartidarismo extremado.⁷

⁶ Para uma análise do tratamento negativo da grande mídia atribuído ao petismo e suas lideranças, especialmente ao ex-presidente Lula, ver *Manchetômetro*, sítio de acompanhamento da cobertura midiática do Laboratório de Estudos de Mídia e Esfera Pública (LEMEP) do IESP/UERJ. Disponível em: <<http://www.manchetometro.com.br/>>.

⁷ A coalizão que apoiou Dilma contou com partidos de todos os espectros ideológicos: de centro-esquerda (PT e PDT); de esquerda (PCdoB); de centro (PMDB); de centro-direita (PSD, PR, PRB e PROS); e de direita (PP). Atualmente o Tribunal Superior Eleitoral contabiliza 35 partidos políticos registrados, dos quais 28 têm assento na Câmara dos Deputados.

Mesmo assim o sistema político funcionaria com razoável estabilidade e previsibilidade desde a transição para a democracia com as regras da constituição de 1988, cujas explicações residiriam no largo controle exercido pelo Executivo sobre a agenda do Parlamento e na disciplina partidária, de modo que “a alteração do *status quo* legal, nas áreas fundamentais, depende da iniciativa do Executivo. Entende-se assim que possa organizar seu apoio com base em coalizões montadas com critérios estritamente partidários” (Limongi, 2006: 41). Nessa interpretação nada haveria de “original” no sistema brasileiro, comparável às democracias parlamentaristas europeias, restando aos parlamentares “basicamente duas alternativas: fazer parte da coalizão presidencial na legislatura em curso, ou cerrar fileiras com a oposição esperando chegar à Presidência no próximo termo” (Idem). Os fatos contrariaram essa sentença categórica de estabilidade institucional: mesmo dispondo de maioria parlamentar e de poderosas prerrogativas institucionais, Dilma Rousseff foi vítima de uma ruptura.

As razões desse rompimento têm diferentes motivos. No plano institucional, o sistema decisório brasileiro foi nomeado como “presidencialismo de coalizão” (Abranches, 1988) porque envolveria coalizões que transcendem critérios partidários, presidente sem maioria parlamentar porque as eleições legislativas são autônomas e uma complexa agenda de reformas. Face tais características, este sistema estaria condenado à paralisia decisória e à instabilidade, o que efetivamente não aconteceu.

As contradições da democracia brasileira também indicam seu caráter paradoxal, ou seja, ao mesmo tempo em que se constata importantes avanços democráticos e de políticas públicas, emergem obstáculos que impedem sua continuidade e aprofundamento. Essa dialética da mudança/continuidade foi identificada como “imobilismo em movimento”, de modo que “o sistema se preservou sem mudar, fortalecendo sua lógica de travamento de grandes transformações” (Nobre, 2013: 12). Isso ocorreu porque há um centro político oscilante – na verdade um bloqueio –, cujo maior expoente (embora não único) é o PMDB – agremiação historicamente de oposição à ditadura e ainda hoje o maior partido do país. Desde o primeiro governo de transição para a democracia (1985), o PMDB integrou todos os governos, com exceção da administração de Fernando Collor, não por acaso também vítima de um *impeachment* (Sallum Jr., 2015). Desde a metade do primeiro governo de Lula até o acolhimento do processo de impedimento de Dilma, esse partido integrou os governos petistas ocupando importantes ministérios e, a partir de 2011, dispondo da vice-presidência da

República com Michel Temer. A tomada de posição pela destituição da presidente sinalizou que o centro havia se inclinado à direita, mesmo porque a solução da crise institucional teria como desfecho a posse do vice-presidente, o que colocaria o PMDB no núcleo do poder.⁸

O tipo de sistema político existente no país evidencia que um governo sem maioria parlamentar relativamente estável – necessariamente assentada em negociações e barganhas partidárias – não só se torna mais vulnerável como vê sua governabilidade comprometida, correndo “maior risco de ser abalado seriamente por crises políticas” (Sallum Jr., 2015: 407). Nesses termos, a tese original que fundamentou o conceito de “presidencialismo de coalizão” – a qual sugeria que as coalizões decisivas seriam extrapartidárias e que o multipartidarismo comprometeria o funcionamento do sistema – é bastante questionável pelo menos por duas razões: pela constatação de que a estabilidade da coalizão partidária é essencial e porque a adaptação a um ambiente institucional em que operam muitos partidos, embora difícil, não necessariamente paralisa o sistema decisório.

O *impeachment* de Dilma Rousseff colocou o sistema político brasileiro em questão não só pela apreciação crítica de suas normas e engrenagens decisórias, mas também porque envolve outras dimensões estruturais da democracia que vieram à tona, a saber (Avritzer, 2006): os problemas dos limites da ação da oposição, das formas de participação política além das eleições, da transferência das disputas políticas para resoluções no âmbito judicial (judicialização), da regulação midiática e dos mecanismos de controle e combate à corrupção. É impossível prever os desfechos judiciais e políticos das investigações em curso, mas os vazamentos seletivos e os métodos discricionários de denúncia também colocaram em xeque a credibilidade da mídia e de várias instituições do Estado (notadamente Judiciário, Ministério Público e Polícia Federal), cuja aliança ensejou uma “visão ‘fulanizada’, parcial e unilateral mostrada ao telespectador. Isso não é informação decente em nenhum lugar do mundo. É veneno midiático” (Souza, 2016: 116).

A fragilização institucional da democracia se traduziu em fartas evidências de comprometimento do Estado de direito e de escalada autoritária no país antes e depois do *impeachment* – manifestação pública de magistrados sobre processos que irão julgar, proliferação de prisões preventivas, vazamentos seletivos de informações de processos que

⁸ Dos 66 deputados peemedebistas presentes à seção que acolheu o pedido de *impeachment* de Dilma Rousseff, 59 votaram favoravelmente e outros 7 contra. No Senado, já na derradeira votação de destituição do cargo, dos 19 parlamentares do partido, 17 votaram pelo impedimento e apenas 2 contrariamente.

tramitam em segredo de justiça, violência policial contra movimentos sociais etc. – e duas medidas judiciais recentes confirmam essa interpretação.⁹ Na primeira, liminar de uma juíza foi acolhida pelo Tribunal de Justiça do Paraná, pela qual foram proibidos acampamentos em logradouros públicos na cidade de Curitiba no dia em que o ex-presidente Lula prestou depoimento à Justiça; na segunda, um juiz substituto da Justiça Federal de Brasília determinou a suspensão das atividades do Instituto Lula, contrariando os direitos fundamentais de livre associação, de reunião, de opinião e ao pluralismo, todos assegurados pela Constituição.

Além da análise das instituições, há também os aspectos políticos. E nesse quesito há consenso entre os analistas da crise brasileira de que Dilma Rousseff cometeu dois erros estratégicos: primeiro, em um cenário polarizado pelos resultados eleitorais de 2014, não se dispôs a uma negociação exaustiva para recompor e solidificar sua base de apoio parlamentar; segundo, contrariando sua retórica desenvolvimentista, promoveu uma reorientação da política econômica que não só abandonou sua plataforma como incorporou o ideário ortodoxo de seu adversário (Singer, 2016). Os resultados dessas escolhas foram politicamente trágicos. Tanto porque foi encurralada pela oposição – que não reconheceu a derrota e contestou a legalidade do resultado eleitoral e trabalhou pelo *impeachment* –, quanto porque a orientação pelo ajuste fiscal lhe tirava capacidade de promover ações de retomada do desenvolvimento em um ambiente econômico (externo e interno) desfavorável, contradição que se manifestou em recessão e em reprovação pública.¹⁰

Ao longo de sua experiência de governo, o petismo optou por “se valer da ordem institucional para beneficiar os pobres sem prejudicar os ricos – e até mesmo contando com a ajuda deles. E, de fato, houve benefícios aos pobres... Mas, uma vez aceito o preço de entrar num sistema político moribundo, a porta para voltarem atrás fechou-se” (Anderson, 2016: 22). Além dos graves equívocos petistas, um elemento chave selou o destino do governo, a

⁹ Ver respectivamente os sítios do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e da ONG Geledés: <http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/Not%C3%ADcias/Manti-da-limita%C3%A7%C3%A3o-de-esp%C3%A7os-p%C3%BAblicos-para-manifesta%C3%A7%C3%B5es-em-Curitiba>; e <http://www.geledes.org.br/paulo-sergio-pinheiro-denuncia-o-estado-de-barbarie-brasil-o-pais-vive-uma-escalada-autoritaria>. Acessos em 12 mai. 2017.

¹⁰ Sintomática desse cenário foi a evolução das taxas de popularidade e aprovação do governo Dilma. Os índices de “ruim” e “péssimo” saltaram de 10% em dezembro de 2011 para 69% em março de 2016. Inversamente, os índices de “ótimo” e “bom” recuaram de 56% para 9% no mesmo período. Fonte: CNI-Ibope, disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/03/1755532-so-10-aprovam-governo-dilma-rousseff-aponta-pesquisa-cni-ibope.shtml>>. Acesso em 8 mai. 2017.

saber, o realinhamento de um grupo social que, a despeito de sua trajetória descendente em importância econômica e influência política, foi paradigmático na reaglutinação das elites nacionais pelo *impeachment*: “ao atender os reclamos da burguesia industrial, [Dilma] imaginou que teria seu respaldo no momento em que os grupos contrariados reagissem. Na hora H, contudo, foi por ela abandonada” (Singer, 2016: 54).

Ausentes as condições políticas e econômicas que sustentaram o ciclo de governos petistas, abandonada por antigos parceiros – tanto no Parlamento (principalmente o PMDB) quanto na sociedade (burguesia industrial, sobretudo) –, acuada pela avalanche de denúncias contra os governos petistas que se processavam na operação Lava-Jato, acossada pela mídia e por um vigoroso movimento protagonizado pelas classes médias urbanas e, ademais, desamparada pelos segmentos sociais empobrecidos que foram os grandes beneficiados pelas políticas sociais do petismo, Dilma Rousseff foi destituída pelo Senado em 31 de outubro de 2016.

Mas não se tratou de simplesmente remover um governo. A ideia chave do *impeachment* era um julgamento pelo “conjunto da obra”, como se pronunciaram diversos parlamentares que votaram pelo impedimento. Nesse sentido, “as forças golpistas derrubaram o governo de Dilma Rousseff não devido ao que este concedeu aos setores populares, mas por aquilo que não foi capaz de entregar aos empresários: um ajuste fiscal ainda mais radical, que exigiria alterar a Constituição Federal, uma reforma previdenciária regressiva e o fim da proteção trabalhista” (Braga, 2016: 92). A consequência seria uma nova agenda, e assim vem sendo feito.

Além de ações pontuais simbólicas¹¹, a gestão de Michel Temer assumiu fielmente os compromissos de uma agenda liberalizante e regressiva. Cinco medidas sintetizaram essa orientação de forma inequívoca: 1) aprovação de lei que limita os gastos públicos e congela o investimento social por vinte anos (Emenda Constitucional 95), a pretexto de conter o déficit público; 2) aprovação da Lei nº 13.365/2016, por meio da qual foi revogada a garantia legal de que a Petrobras tenha exclusividade na operação das jazidas de petróleo da camada Pré-Sal, assim como sua participação mínima de 30%; 3) aprovação do Projeto de Lei 4.398/98, o qual libera a terceirização para todas as empresas, públicas e privadas, o que precariza ainda

¹¹ Duas medidas das mais emblemáticas foram: o fim do programa “Ciência sem Fronteiras”, pelo qual o governo concedia bolsas de estudos para estudantes de graduação fazerem estágios no exterior; e o encerramento da parceria com a Escola Internacional de Cinema e TV de San Antonio de Los Baños (EICTV), em Cuba.

mais as relações de trabalho; 4) proposta de emenda constitucional que impõe a reforma do sistema previdenciário mediante aumento da idade e do tempo de contribuição; 5) proposta de reforma da legislação trabalhista que fragiliza a CLT – legislação paradigmática que remonta ao período de Getúlio Vargas – e que consagra o princípio do “negociado sobre o legislado”, ou seja, diminuição da proteção social aos trabalhadores.

O *impeachment* de Dilma Rousseff e a interrupção do ciclo de governos petistas pretenderam – e vêm sendo bem-sucedidos nesses propósitos – reorientar a agenda do país para um tipo de “modernização” em que a liberalização econômica e a perda de direitos e conquistas dos grupos sociais mais vulneráveis oferecem as condições necessárias para a adequação do país ao sistema internacional capitalista do século XXI. A pedra de toque desse roteiro é a manutenção dos compromissos com o sistema financeiro, cuja dívida pública vem sendo regularmente paga.

Em 17 de maio deste ano um terremoto político sacudiu o país com a veiculação de provas envolvendo Michel Temer em um esquema de corrupção denunciado pelo empresário Joesley Batista, que entregou gravação ao Ministério Público na qual mantém diálogo com o presidente sobre destinação de propinas e pagamento pelo silêncio do ex-deputado Eduardo Cunha.¹² Em 26 de junho, a Procuradoria Geral da República protocolou denúncia na suprema corte (STF) contra o presidente por corrupção passiva, e assim Temer entrou para a história como o único presidente acusado de corrupção no exercício do mandato.¹³ A ideia de refundação pautada por valores republicanos – representação ideológica central para legitimar a remoção de Dilma Rousseff – não resiste aos fatos.

Em matéria de política externa, a reorientação promovida pelo governo Temer se fez sentir em pouco tempo. O primeiro chanceler nomeado, José Serra, invocou a “desideologização” para justificar a separação entre interesses comerciais e relações políticas

¹² O impacto do evento na opinião pública motivou mudança editorial do maior grupo de comunicação do país, Globo, cujas manchetes do principal noticiário televisivo e da edição impressa do jornal homônimo foram, respectivamente, “O Brasil mais uma vez em choque” e “O país na incerteza: Temer é gravado ao dar aval a compra de silêncio de Cunha”. Pesquisa de opinião pública do Instituto *Datafolha* divulgada em 24/06/2017 capturou a percepção dos brasileiros sobre esses acontecimentos e o presidente: 83% acreditam que Temer teve participação em esquemas de corrupção e apenas 7% aprovam seu governo. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/avaliacaodegoverno/presidente/micheltemer/indice-1.shtml>>. Acesso em 30 jun. 2017.

¹³ A Procuradoria Geral da República ainda analisa as provas e não estão descartadas novas denúncias por outros crimes (organização criminosa, obstrução de justiça e lavagem de dinheiro), quaisquer delas suficientes para caracterizar crime de responsabilidade e impor-se a perda do mandato presidencial. Além disso, dos 24 ministros de Temer, 15 (62,5%) são investigados ou foram mencionados na citada operação Lava-Jato.

e diplomáticas, em claro sinal de afastamento da política de integração com a América do Sul e de reaproximação com os EUA, ambição demasiado complexa se se considerar o fortalecimento das ações protecionistas anunciadas na administração Trump. Da mesma forma, a sonhada celebração de acordo comercial com a União Europeia esbarra no protecionismo de Bruxelas e na agenda eurocentrista daquele bloco, mais preocupado em evitar a proliferação de novos *Brexits*. Também permanece olvidada a criação do *New Development Bank*, o banco idealizado pelos BRICS para financiar grandes projetos de desenvolvimento em contraposição à lógica recessiva de instituições como o Banco Mundial ou o Fundo Monetário Internacional.

No plano regional, a iniciativa do novo governo brasileiro de maior repercussão foi uma empenhada movimentação para impedir que Nicolás Maduro assumisse a presidência rotativa do Mercosul, sob o argumento de que a Venezuela havia contrariado a “cláusula democrática” da instituição face aos seus conflitos políticos internos. Dessa forma, o governo Temer contrariou tradição do Itamaraty que vinha desde os governos militares à época da Guerra Fria, qual seja, renunciou aos princípios de respeito à autodeterminação e não ingerência externa e de cumprimento de acordos previamente assumidos. O caso venezuelano chegou a ponto crítico quando o governo anunciou a decisão de se desligar da OEA e, na sequência, tal posição foi desautorizada pelo Parlamento controlado pela oposição – contencioso no qual a diplomacia brasileira não teve qualquer papel mediador, ao contrário de crises anteriores naquele país e em outros da região.

A administração Temer sinaliza uma política externa que se pauta pela diminuição da importância dos parceiros regionais, de sorte que a integração política e econômica da região fica comprometida pelo encolhimento de seu principal protagonista. Em síntese, o fortalecimento e a institucionalização do multilateralismo regional dos tempos petistas (Couto, 2010) efetivamente regridem e dão lugar a uma nova perspectiva estratégica sintetizada no documento “Brasil – um país em busca de uma grande estratégia”.¹⁴ Embora não se trate de um texto oficial assumido pelo governo e tampouco tenha sido formulado no âmbito do Itamaraty, nele estão esboçadas diretrizes de uma nova política externa que sustenta que o país “não dispõe de uma política efetiva para a região, nem do capital político, econômico e militar necessário para desempenhar um papel de liderança regional” (p. 25).

¹⁴ Relatório de Conjuntura nº 01, Presidência da República/Secretaria-Geral da Presidência/Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos. Maio 2017, subscrito por Hussein Kalout e Marcos Degaut. Disponível em: <<http://arte.folha.uol.com.br/mundo/2017/06/01/relatorio.pdf>>. Acesso em 04 jun. 2017.

Impasses do modelo de desenvolvimento

A instabilidade política da América do Sul nos últimos anos é inseparável da crise econômica mundial que provocou forte queda do Produto Interno Bruto e interrupção do ciclo de inclusão social. Mas além dos efeitos deletérios conjunturais dessa crise, a questão estrutural reside no modelo de desenvolvimento desses países.

Desde os anos 1980, a região perdeu o sonho do desenvolvimento. Dívida externa, crise fiscal e inflação foram os legados de um longo período de crescimento econômico fomentado pelo Estado e financiado com endividamento externo, além da submissão às agências internacionais, mormente do FMI e do Banco Mundial. A euforia dos anos de crédito farto colapsou com a alta brutal dos juros internacionais em 1979, o que enxugou a liquidez do sistema e agravou o problema do balanço de pagamentos dos países endividados.¹⁵

O ápice da crise foi a moratória mexicana de 1982, que colocou os países sedes dos bancos credores em polvorosa, temerários de que a inadimplência pudesse resultar em calote generalizado. Projetos nacionais de desenvolvimento ficaram comprometidos, pois os instrumentos de política macroeconômica estavam subordinados ao pagamento da dívida. O foco nas exportações com objetivo de gerar divisas demandava ajustes draconianos, como no Brasil: desvalorização cambial (30% em 1979), ajuste fiscal, controle da oferta monetária, controle da demanda interna (arrocho salarial, elevação de impostos) e das importações derrubaram a taxa de crescimento do PIB de 9,2% em 1980 para -4,25 em 1981.

Outro legado perverso do desenvolvimentismo foi a inflação descontrolada. O quadro era dramático e atingia a todos os países da região, com uma taxa média da ordem de 749,9% entre 1989-92, sendo Brasil (1.263,4%) e Argentina (1.592,4%) os recordistas (Portela Fº, 1994).

Os anos 1990 abrem uma nova conjuntura: o Plano Brady equacionou o problema da dívida externa ao introduzir mecanismo de securitização e coincidiu com a queda sistemática da Libor semestral para empréstimo em dólar: 8,32% em 1990, 6,08% em 1991 e 3,93% em 1992, o que permitiu a redução dos serviços da dívida e maior acesso ao crédito; o déficit foi vencido e os saltos das exportações passaram a sustentar o balanço de pagamentos.¹⁶

¹⁵ Pires (2010) ressalta o papel central da América Latina no processo de endividamento: nos três anos seguintes à alta dos juros (1979-81), a dívida duplicou atingindo 626 bilhões de dólares, equivalente a 50% do total de empréstimos dos bancos mundiais.

¹⁶ A entrada de capitais e a queda das taxas de juros transformaram o déficit de US\$ 28 bilhões, de 1989, no superávit de US\$27,4 bilhões em 1992, quadriênio de vigência do plano (Portella Fº, 1994).

Assim, abriu-se a janela de oportunidades: o reconhecimento da carência de recursos internos e a promessa de fluxos externos constantes seriam garantidos aos países considerados emergentes desde que criassem um bom ambiente de negócios, controlassem o déficit orçamentário, abrissem seus mercados, desregulassem os mercados de trabalho e financeiro e, sobretudo, reduzissem o peso do Estado na economia (Bresser-Pereira; Nakano, 2003).

O encolhimento do Estado na América Latina se fez sob o argumento da “eficiência” econômica e se traduziu na adoção do Consenso de Washington: “reformas econômicas completas (13 países) ou parciais (2 países) durante os anos 80. Mais tarde, surgiram reformadores tardios, como Brasil e Peru, países onde a resistência política se mostrou muito severa” (Portela F^o, 1994: 219). Ainda assim, até 1995 o fluxo de investimentos diretos estrangeiros foi muito reduzido, acumulando 9,5% entre 1990-1995 (Lacerda, 1994). Com as reformas, a região tornou-se mais atraente aos investimentos estrangeiros, mas não ultrapassou os 10% anuais em média. Na América do Sul, destacaram-se o Brasil e Argentina, seguidos de longe pelo Chile; os demais países da região estiveram muito aquém das prioridades dos investidores (Tabela 1).

Ainda assim, o desenvolvimento faltou ao encontro. As taxas de crescimento do produto per capita registraram índices baixíssimos, muito aquém do prognosticado pelo Bird: 0,2% a.a. no primeiro triênio contra uma projeção de taxas entre 1,3% e 2,0% a.a. O desemprego entre 1990 e 2002 aumentou de 4,4% para 11,1%, sendo que os países do cone sul, exceto o Chile, ultrapassaram a taxa latino-americana, o que elevou à precarização do mercado de trabalho com o avanço de ocupações informais: em 1999, 43,4% da população da região vivia em situação de pobreza.

O ajuste rigoroso, as privatizações e o desmonte do aparato estatal derrubaram empregos formais, as políticas de estabilização monetária alicerçadas no câmbio valorizado esgotaram as reservas cambiais e o setor exportador ficou em situação crítica, piorando as condições do balanço de pagamentos e a vulnerabilidade externa desses países. Em 2002 o governo argentino se viu obrigado a suspender o pagamento da dívida que atingia US\$141 bilhões; a economia uruguaia permanecia estagnada e o PIB, que subira de US\$ 1,9 bilhão, em 1997, para US\$ 2,0 bilhões em 1998, decaiu para US\$ 1,9 bilhão em 1999; no Paraguai, cuja economia encontrava-se estagnada desde nos anos 1980, se retraía ainda mais a partir de 1996, tendo o PIB caído 0,6%, em 1998, e 0,1%, em 1999, o desemprego aumentou de 6% em 1995 para 15% em 1999; o Chile, mais próximo do neoliberalismo, teve a dívida externa duplicada durante a década de 1990, enquanto pioravam os indicadores de pobreza. Nos

demais países também se elevaram os níveis de pobreza e os ânimos acirrados se convertiam em comoções sociais, protestos contra privatizações no Peru, levantes populares na Bolívia, no Equador, na Venezuela e na Colômbia (Bandeira, 2002).

Tabela 1: Fluxos internacionais de investimentos diretos estrangeiros na América Latina, 1990-1995 / 1996-2001 (US\$ bilhões)

País/região	1990-1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total Mundial	223,3	386,1	478,1	694,5	1.088,3	1.491,9	735,1
América Latina e Caribe	22,3	52,9	74,3	82,2	109,3	95,4	85,4
América do Sul	10,4	32,2	48,2	51,9	70,9	56,8	40,1
Argentina	3,5	7,0	9,2	6,8	24,1	11,2	3,2
Bolívia	0,2	0,4	0,9	1,0	1,0	0,7	0,6
Brasil	2,0	10,8	19,9	28,9	28,6	32,	22,5
Chile	1,5	4,6	5,2	4,6	9,2	3,7	5,5
Colômbia	0,8	3,1	5,6	2,8	1,5	2,4	2,0
Peru	1,0	3,2	1,7	1,8	2,3	0,7	1,1
Venezuela	0,9	2,2	5,5	4,5	3,3	4,5	3,4
Outros	0,5	0,9	1,1	1,4	0,9	1,0	1,7
América Central e Caribe	11,9	20,6	26,1	30,3	38,4	38,6	45,3
México	8,1	9,9	14,0	11,9	12,5	14,7	24,7
Outros	3,8	10,7	12,1	18,4	25,9	23,9	20,5

Fonte: Lacerda (1994), a partir de dados do WIR 2002 – World Investment Report – Unctad

Economistas brasileiros têm demonstrado as razões de não haver razão direta entre entrada de poupança externa e crescimento econômico: provam, com evidências empíricas, que o resultado do influxo de poupança externa não é principalmente o aumento da taxa de investimento, mas a valorização cambial, o aumento do consumo e do endividamento externo; este por sua vez “implica a obrigação de remunerá-lo sem que haja um aumento correspondente da capacidade produtiva do país” (Bresser-Pereira; Galla, 2007: 5).

No Brasil, as reformas centradas na onda de privatizações e abertura dos mercados impôs forte reestruturação produtiva com o enxugamento das plantas industriais, implicando queda dramática da participação da indústria de transformação na composição do PIB. No período 1994-1999, a taxa de poupança externa teve aumento expressivo, passando de 0,92% para 4,33% do PIB, ao passo que a taxa de investimento se reduziu de 20,75% para 17,29% do PIB (Oreiro, 2010). Apesar de o Plano Real ter baixado a inflação para um dígito, o câmbio sobrevalorizado foi o principal responsável pelo saldo negativo do balanço de pagamentos de US\$ 38,1 bilhões acumulados entre 1996 e 2000, contribuindo para o aumento de 100% da dívida externa da década de 1990, que atingia US\$ 225 bilhões em 2000.¹⁷

¹⁷ A dívida se sustenta porque a adoção do regime de metas inflacionárias alicerçadas em elevadas taxas de juros neutraliza os efeitos da política macroeconômica sobre as contas externas, mantendo o país preso à “armadilha de altos juros e câmbio baixo” (Bresser-Pereira, 2006: 11).

O endividamento levou a uma drástica depreciação do Real em 2002, motivada pelo quadro de incertezas criado com a eleição de Lula, e chegou à proporção de R\$ 3,95 por dólar. Veio em boa hora, entretanto, pois antecedeu o *boom* das *commodities* que tem lugar graças ao crescimento global (de 2,6% em 2001, para uma média de 4,3% entre 2002 e 2006) (Bresser-Pereira, 2006).

A eleição de governos progressistas abalou as certezas da década anterior e acirrou o confronto entre os paradigmas, abrindo espaço para a reflexão crítica à ortodoxia das agências multilaterais (Diniz, 2009). Admitindo-se que o Estado importa, importa referir-se à qualidade dessa presença, à relevância de seu papel regulador e indutor do desenvolvimento. Aquele papel fomentador característico da era desenvolvimentista se esgotou, porém, é inegável sua importância na coordenação das forças internas buscando alternativas possíveis para promoção do crescimento e aumento da competitividade. Finalmente e não menos importante, o terceiro ponto de inflexão refere-se às contribuições de Amartya Sen (2000), que traz ao debate a dimensão ética fundamental da justiça distributiva e participativa como condições para o desenvolvimento.

Esse caminho pareceu se abrir para o Brasil com a eleição de Lula numa conjuntura favorável às exportações. Que rumo tomar? O quadro reproduzia um velho dilema, a saber, viabilidade da inserção internacional especializando-se na exportação de produtos primários. A recuperação da economia brasileira seguiu-se a olhos vistos: a taxa de crescimento do PIB, que não passara de 2% entre 1996 e 2002, elevou-se a 3,8% entre 2003 e 2007, registrando-se históricos superávits no balanço de pagamentos, acumulando US\$45,5 bilhões no período que transformaram o Brasil de devedor em credor do FMI.¹⁸ O setor liderado pelos complexos de soja, cana-de-açúcar e carnes passou a atrair grandes investimentos, ganharam mercado e se internacionalizaram¹⁹, porém, trata-se de um setor cujo crescimento não contribui para melhorar os indicadores sociais, haja vista sua característica altamente concentradora de terras, seu baixo grau de empregabilidade (intensivamente mecanizado), quando muito promotor de empregos precários e de baixíssima qualificação. Em contrapartida, observa-se o empobrecimento da produção industrial e da participação dos manufaturados intensivos em tecnologia nas exportações, que decorre da valorização cambial associada à elevação da demanda mundial de *commodities*.

¹⁸ Vale ponderar, entretanto, que tal façanha foi alcançada adicionalmente pela política de juros elevados que favoreceu a entrada de capitais especulativos no país (Pires, 2010).

¹⁹ Os dados são surpreendentes: no complexo soja (grão, farelo e óleo), as multinacionais *Bunge*, *ADM*, *Dreyfus* e *Amaggi* dominam “50% da capacidade de esmagamento da oleaginosa; 65% da produção nacional de fertilizantes; 80% do volume de financiamento liberado pelas tradings ao cultivo do grão; 85% da soja produzida no país; 95% das exportações in natura; e 8,1% das exportações nacionais” (Pastre, 2015: 3-4).

Contudo, “não aproveitar a conjuntura favorável representada pelo comércio exterior, seria como ganhar na loteria e não ir buscar o prêmio” (Pires, 2010). Oportunidade de manter o propósito de crescer com poupança externa assegurando a saúde das contas externas? Qual o preço? A redução sistemática da taxa de investimento e da poupança interna. As evidências não deixam dúvidas quanto ao paradoxo (Tabela 2): o crescimento da poupança externa ocorreu em sentido inverso ao da poupança interna e do investimento.

No caso brasileiro, esse aumento da poupança interna entre 2002 e 2005 permitiu que o ajustamento externo se fizesse sem a correspondente redução do investimento, pois a depreciação cambial e consequente queda dos rendimentos dos trabalhadores (de 18,8% entre 1996-2003, registrado pela PNAD) comprimiu o consumo e aumentou a poupança interna. Some-se a isso a redução do déficit público operacional e o aumento dos investimentos no setor de mercado externo (Bresser-Pereira, 2006).

Tabela 2 – Poupança externa, poupança interna e investimento no Brasil, em % do PIB – 1992-2005

<i>Ano</i>	<i>Poupança Externa</i>	<i>Poupança Interna</i>	<i>Investimento</i>
1992	-0,92	19,35	18,42
1993	0,76	18,53	19,28
1994	0,92	19,83	20,75
1995	2,82	17,72	20,54
1996	3,15	16,12	19,26
1997	4,14	15,72	19,86
1998	4,32	15,37	19,69
1999	4,73	14,17	18,90
2000	4,22	15,07	19,29
2001	4,45	15,02	19,47
2002	1,24	17,08	18,32
2003	-0,62	18,41	17,78
2004	-1,89	21,50	19,60
2005	-1,65	21,57	19,92

Fontes: <www.ipeadata.gov.br> e <www.ibge.gov.br>; Notas: 1. Poupança externa = déficit em conta corrente; 2. Investimento = formação bruta do capital fixo (Bresser-Pereira, 2006: 13).

Essa conjuntura favorável sustentou os indicadores de inclusão social promovidos pelos governos de Lula e Dilma, que foram significativos: o combate à miséria (Programa Bolsa Família), política habitacional (Programa Minha Casa, Minha Vida), elevação do salário mínimo que ampliou o consumo e beneficiou indiretamente as políticas universais a ele vinculadas, tais como seguro-desemprego, Sistema Único de Saúde (SUS) e Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), entre outros. A mudança na orientação do governo também ficou evidenciada na defesa e fortalecimento das estatais na área de energia como a Petrobras e a Eletrobrás; na reorientação do papel do BNDES, que voltou à condição de banco de desenvolvimento, perdido nos governos anteriores que o transformaram em financiador do plano de privatizações; no lançamento do Programa de Ação do Crescimento (PAC); e ainda

no lançamento da Política Industrial e de Comércio Exterior (PITCE) desde 2003, da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) em 2008 e da Política Brasil Maior (PBM) em 2010.

O lançamento da PITCE representou um marco da retomada da política industrial e de ruptura com o “fundamentalismo neoliberal” (Kupfer, 2013). Fortemente direcionada para setores intensivos em agregação tecnológica (bens de capital, semicondutores e software), visava a superar a vulnerabilidade externa imposta pelas crises cambiais. O *boom* das *commodities*, porém, tornou-a inócua perante a obtenção de saldos comerciais fabulosos proporcionados pelos produtos primários, e assim “o fluxo de capitais externos inverteu a direção, o real apreciou-se, o PIB acelerou, enfim, houve uma verdadeira ruptura no cenário econômico que havia fornecido o diagnóstico de base da PITCE poucos anos antes” (Kupfer, 2013: 1).

As versões posteriores esbarraram na primazia da política macroeconômica, no compromisso com a estabilização monetária e na dificuldade de direcionamento do investimento, que limitaram seu alcance: a PDP, comprometida a “inovar e investir para sustentar o crescimento”, teve suas metas frustradas mediante a eclosão da crise mundial de 2008, assim como a PBM, alicerçada no propósito de adensar as cadeias produtivas, limitou-se à redução do “custo Brasil”, atendendo a pressões alarmistas quanto ao descontrole inflacionário numa tentativa de ganhar competitividade e atrair parques investimentos em conjuntura de crise.

Os obstáculos que a América Latina tem enfrentado para retomar o desenvolvimento remetem a algumas questões centrais a partir do exame do caso brasileiro, pois envolve a dificuldade das políticas industriais impulsionarem o investimento.

Mesmo que políticas específicas (PITCE, PDP e PBM) tivessem priorizado a modernização da infraestrutura e o investimento em energia e comunicações, ocorreu queda vertiginosa da participação da indústria de transformação no PIB quando atingiu o auge de 35,88% em 1985, para inexpressivos 10,9% em 2014. Singer (2016) atribui esse quadro a quatro traços do comportamento da burguesia industrial, que desde 2012 abandonou a coalizão produtivista e assumiu uma postura rentista: i) a financeirização da economia mundial, a desregulamentação do mercado financeiro e as altas taxas de juros criaram excelentes oportunidades de ganho com aplicações financeiras; ii) a situação de pleno emprego reforçada pela intervenção estatal levou à perda de poder dos empresários sobre a política econômica à medida que fortaleceu os sindicatos e elevou os salários médios, colocando o segmento na oposição ao “ensaio desenvolvimentista”; iii) a pressão internacional dos EUA pela ambiciosa implantação do *Transatlantic Trade and Investment*

Partnership (TTIP) – acordo de livre comércio com a União Europeia e que visa a criar a maior área de livre mercado do mundo, incluindo Brasil e Argentina, desde que se afastassem da China – é perspectiva sedutora para o empresariado nacional; e iv) o fraco desempenho da economia, o fracasso da política industrial e a pressão inflacionária fortaleceram o grupo rentista e sua influência sobre o segmento produtivo, os quais, juntos, passaram a desferir ataque sistemático contra o “ensaio desenvolvimentista”.

A experiência das políticas industriais recentes revela até que ponto foi possível construir um consenso em torno de um projeto de desenvolvimento compatível com as metas de estabilização e de uma ordem social mais igualitária na era da economia globalizada.

Conclusões?

O cenário brasileiro atual é de incerteza. Não só a permanência de Temer no governo não está assegurada como sua substituição implica alternativas político-institucionais que também não têm ampla adesão. Dentre essas soluções hipotéticas constam: escolha indireta de um presidente interino; mudança constitucional com antecipação das eleições presidenciais; convocação de uma assembleia constituinte limitada à reforma do sistema decisório. A fragmentação do sistema político (e sua deterioração moral com consequente perda de legitimidade), o descrédito nas instituições republicanas e a divisão da sociedade não autorizam previsões.

Não há, hoje, um projeto com capacidade de promover coesão e liderar o país. Nesse quadro, seria recomendável recorrer ao povo para este exercer sua soberania, contudo, as elites políticas e civis resistem porque este caminho amplia a imponderabilidade. Diante desse painel, é impossível fazer projeções.

O passado recente ensina que foram testados dois grandes caminhos. O primeiro, na década de 1990, apostou na liberalização econômica e em uma inserção competitiva e integrada ao sistema capitalista internacional sob a âncora cambial. O segundo, já neste século, adotou uma orientação liberal-desenvolvimentista com a ambição por um modelo de desenvolvimento mais igualitário e inclusivo, apostando no *boom* das *commodities* e na difusão do consumo. Por razões diferentes, ambos malograram: o primeiro foi derrotado nas urnas e o segundo foi deposto por um golpe parlamentar. O panorama atual impõe que esses ideários se reinventem, se é que ainda têm a aspiração de produzir e liderar uma nova hegemonia. Para tanto, terão que responder a duas questões fundamentais: primeiro, (re)definir o papel e o modelo de Estado no processo de desenvolvimento; segundo, promover

uma nova concertação entre diferentes atores políticos e sociais que assegure legitimidade (e um mandato popular) para conduzir o país.

A propósito, a análise de Singer (2016) – de que faltou sustentação política ao “ensaio desenvolvimentista” – é provocante porque convida a uma reflexão que implicaria recompor o arco de forças a dar suporte a essa perspectiva. Há fortes evidências de que essas condições não existem no momento.

Em meio a desafios colossais o sistema partidário agoniza e algumas instituições do Estado o substituem na delimitação da agenda política e na resolução de seus conflitos, notadamente o Judiciário e o Ministério Público. Sob o domínio de uma plutocracia vinculada ao rentismo, o Brasil segue como uma nau à deriva, completamente sem rumo.

Quais as consequências para a América do Sul? Mudanças políticas, econômicas e institucionais recentes no Brasil produziram sequelas regionais como um *efecto mariposa* (Frenkel, 2017)? Não há dúvida de que, qualquer que seja o caminho seguido, as escolhas do Brasil irão interferir na integração política e econômica do subcontinente e, a se manterem os sinais em curso, essas conexões tendem a regredir pela percepção brasileira de que seus parceiros regionais deixam de ter status de prioridade. O país não dará as costas para seus vizinhos – mesmo porque mantém relações comerciais privilegiadas com muitos destes –, mas sua liderança regional tende a diminuir tanto por fraquezas internas quanto pela diversificação das iniciativas bilaterais dele próprio e de seus interlocutores.

Em um cenário politicamente pulverizado ainda sob os efeitos da crise econômica mundial e ausente um protagonista orgânico com capacidade de liderança e coesão, não se deve descartar a hipótese de que os países da região busquem aproximações diplomáticas e comerciais com outros interlocutores além das fronteiras regionais. Como no esforço de Sísifo, a pretensão ao desenvolvimento e os sonhos de integração de *Nuestra América* voltam a parecer distantes...

Referências

- Abranches, S.H. 1998. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro, *Dados* – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.31, n.1.
- Anderson, P. 2016. A crise no Brasil, *London Review of Books*, v.38, n.8.
- Avritzer, L. 2016. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Bandeira. L.A.M. 2002. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul, *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.45, n.2.

- Braga, R. 2016. “Terra em transe: o fim do lulismo e o retorno da luta de classes”, em Singer, A.; Loureiro, I. (Orgs.). *As contradições do lulismo – a que ponto chegamos?* São Paulo: Boitempo.
- Bresser-Pereira, L.C. 1992. *A crise do Estado*. São Paulo: Nobel.
- _____. 2006. Substituição de poupança interna pela externa e seu inverso: o caso do Brasil. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/268791715/Substituicao-Da-Poupanca-interna-pela-externa-Brasil>>. Acesso em 20 jul. 2017.
- _____. 1993. Uma interpretação da América Latina: a crise do Estado, *Novos Estudos Cebrap*, n. 37.
- Bresser-Pereira, L.C.; Galla, P. 2007. Por que a poupança externa não promove crescimento, *Revista de Economia Política*, vol.27, n.1 (105).
- Bresser-Pereira, L.C.; Nakano, Y. 2003. Crescimento Econômico com Poupança Externa?, *Revista de Economia Política*, vol.23, n.2 (90).
- Coutinho, M. 2006. Movimentos de mudança política na América do Sul contemporânea, *Sociologia e Política*, n. 27.
- Couto, L.F., 2010. Política externa brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula, *Civitas*, v.10, n.1.
- Diniz, E. 2009. Globalização Estado e trajetórias nacionais: dilemas do desenvolvimento e o futuro do Brasil, em Sicsú, J; Castelar, A. (orgs.) *Sociedade e Economia: estratégias de crescimentos e desenvolvimento*. Brasília: Ipea.
- Fiori, J.L.; Serrano, F.; Medeiros, C. 2008. *O mito do colapso do poder americano*. São Paulo: Record.
- Frenkel, A. 2017. El efecto mariposa: crisis brasileña y secuelas regionales, *Nueva Sociedad*, junio. Disponível em: <<http://nuso.org/articulo/el-efecto-mariposa-crisis-brasilena-y-secuelas-regionales/>>. Acesso em 13 jun. 2017.
- Kupfer, D. 2013. Dez anos de política industrial, *Valor Econômico*, 08/07/2013.
- Lacerda, A. C. 2004. Inserção externa dos países em desenvolvimento: uma análise dos fluxos de investimentos diretos estrangeiros e exportações, *Revista de Economia Contemporânea*. Rio de Janeiro, B(2).
- Limongi, F.P. 2006. A democracia no Brasil, *Novos Estudos Cebrap*, n.76.
- Medeiros, M.A.; Teixeira Jr. A.W.M.; Reis, E.G. 2017. Cooperação para autonomia? Explicando o paradoxo da política externa brasileira para a Unasul, *Sociologia e Política*, v.25, n.61.
- Neri, M. 2008. *A Nova classe Média*. Rio de Janeiro: CPS.

- Nobre, M. 2013. *Imobilismo em movimento* – da abertura democrática ao governo Dilma. São Paulo: Companhia das Letras.
- O'Donnell, G. 1998. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina, *Novos Estudos Cebrap*, n.51. São Paulo.
- Oreiro, J. L. 2010. Crescer com Poupança Interna, *Valor Econômico*, 01/12/2010.
- Pastre, R. 2015. Reprimarização do desenvolvimento: o papel das principais agroindústrias brasileiras de soja no Centro-oeste (1994-2014). Dissertação (Mestrado) em Economia – Universidade de Estadual de Campinas.
- Pecequillo, C.S.; Carmo, C.A. 2015. *O Brasil e a América do Sul*. Rio de Janeiro: Alta Books.
- Pires, M.C. 2010. *Economia brasileira: da Colônia ao governo Lula*. São Paulo: Saraiva.
- Portella Fº, P. 1994. Ajustamento da América Latina: crítica ao Consenso de Washington, *Ensaio FEE*. Porto Alegre, (15)1.
- Prates, D.; Marçal, E.F. 2008. O Papel do Ciclo de Preços das *Commodities* no Desempenho Recente das Exportações Brasileiras, *Revista Análise Econômica*, Ano 26, nº 49.
- Sallum Jr., B.; Goulart, J.O. 2016. O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula, *Sociologia e Política*, v.24, n. 60.
- Sallum Jr., B. 2015. *O impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise*. São Paulo: Ed. 34.
- Sen, A. 2000. *Desenvolvimento como liberdade*. 6ª ed. São Paulo, Companhia das Letras.
- Singer, A. 2016. “A (falta de) base política para o ensaio desenvolvimentista”, em Singer, A.; Loureiro, I. (Orgs.). *As contradições do lulismo – a que ponto chegamos?* São Paulo: Boitempo.
- _____. 2012. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Souza, J. 2016. *A radiografia do golpe: entenda como e por que você foi enganado*. Rio de Janeiro: LeYa.
- Vigevani, T.; Cepaluni, G., 2007. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação, *Contexto Internacional*, v.29, n.2.
- Vigevani, T.; Oliveira, M.F.; Cintra, R. 2003. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração, *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, v.15, n.2.