

Política externa e acumulação de capital: o Brasil e o Mercosul*

Luiz Augusto Estrella Faria**

O Brasil sempre foi um país bem querido na cena internacional. Essa circunstância é resultado, além dos encantos naturais de nossa exuberância tropical, de uma reconhecida capacidade de articulação na cena internacional, que remonta aos primeiros anos do século XX. Lançando os olhos sobre as distintas fases por que passou a orientação da política externa levada adiante pela competente diplomacia brasileira, veremos que, desde que iniciou o processo de industrialização de sua economia, o Brasil experimentou três distintas estratégias de política externa, as quais guardaram um grau elevado de funcionalidade com os rumos tomados pelo processo de construção e desenvolvimento do regime de acumulação intensivo no País. O atual processo de integração sul-americana, cujo formato foi definido através do Tratado de Asunción, instrumento de origem do Mercosul, é um dos desdobramentos da última dessas fases e tem como ponto de apoio a crise de um modo de desenvolvimento que Lipietz (1988) denominou "fordismo periférico", e que, em sua versão brasileira, chamo "fordismo tropical".

O objetivo deste texto é traçar um paralelo entre as mudanças da estratégia externa dos Governos brasileiros e o processo de construção, apogeu e crise

* Este texto reúne algumas idéias apresentadas no seminário Lateinamerika auf dem Weg zur Einheit?, realizado em 21 de junho de 1995, na Wirtschaftsuniversität, em Viena.

O autor agradece aos Professores Andreas Novy, Andrés Musacchio, Joachim Becker e Werner Raza, e também a Karin Küblböck, Alexandra Strickner e aos demais participantes, pela discussão. Agradece ainda à Wirtschaftsuniversität, ao Österreichisches Lateinamerika Institut e ao Bruno Kreisky Forum für Internationalen Dialog que patrocinaram o evento. E, finalmente, agradece a Paula Xavier pela leitura e comentários a esta versão escrita.

** Economista, Técnico da FEE e Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

do fordismo tropical. Nesse percurso, vou tratar de analisar as diferentes configurações que assumiu essa peculiaridade do modo de regulação da economia brasileira, que foi definida como a **adesão ao regime internacional**, uma das cinco formas institucionais da estrutura que compõem a regulação do conjunto do sistema econômico. Para tanto, na primeira parte, mostro como a política de alinhamento com os Estados Unidos contribuiu para a construção e a consolidação do regime da acumulação intensiva. Quando esse regime experimentou um auge precoce e, logo em seguida, entrou em crise, assunto da segunda parte, uma mudança de direção rumo ao multilateralismo do chamado "pragmatismo responsável" sobreveio, com o intuito de fazer frente a essa crise e de abrir novos horizontes à acumulação. Na terceira parte, examino o retorno ao alinhamento com os EUA e a nova orientação voltada para a integração latino-americana como componente de um movimento que visa à construção de uma alternativa para a continuidade do fordismo tropical.

1 - O fordismo tropical e a política de alinhamento com os EUA

Em 1944, o Brasil enviou uma divisão de infantaria para combater as forças alemãs na Itália, subordinada ao V Exército norte-americano. Essa atitude veio consolidar a continuidade de uma estratégia de política externa iniciada em princípios do século pelo patrono da diplomacia brasileira, o Barão do Rio Branco, de alinhamento sistemático com os EUA. Tal padrão de política externa fora funcional ao desenvolvimento da fase anterior do processo de acumulação de capital no País, que tinha como centro a empresa agroexportadora de café, para a qual os EUA representavam o mercado preferencial. Após a crise de 1929, o eixo de acumulação no Brasil migrou do campo para a cidade, quando o processo de substituição de importações inaugurou a industrialização. O lugar do Brasil na divisão internacional do trabalho começou a se modificar, desfazendo antigos laços e possibilitando a criação de novos. Nesse processo, a ditadura de então chegou a flertar com o nazifascismo, em busca de parceria para a promoção da industrialização nacional. O movimento popular em favor da democracia e a tradição diplomática empurraram o Governo para a guerra contra o Eixo. Da complexa negociação que se iniciou tão logo a sorte das armas se fez evidente, em que o Brasil buscava uma posição de destaque

entre os vencedores, resultaram a tradição de ser sempre o representante do Brasil a abrir a Assembléia Geral da ONU, o estreitamento de laços com os EUA e o apoio destes à construção da grande usina da Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda. Com isso, um embrião do regime de acumulação intensivo começava a surgir com a formação de um setor de bens de produção a se somar ao setor de bens de consumo preexistente (têxtil, alimentação, etc.).

A dinâmica relativamente restringida da industrialização (MELLO, 1982) foi ampliada quando o processo de substituição de importações tomou novo impulso, nos anos 50, com a implantação dos segmentos industriais de bens de consumo duráveis, como automóveis e eletroeletrônicos. Naquele momento, ficou definido o resultado de uma disputa acerca dos rumos do desenvolvimento econômico nacional entre uma linha popular que defendia reforma agrária, redistribuição de renda e industrialização para o consumo de massa e a alternativa vitoriosa que consolidou o fordismo tropical. Essa disputa teve um episódio trágico — o suicídio do Presidente Getúlio Vargas, que, naquele momento, personificou a alternativa popular — e foi retomada alguns anos depois, durante o breve Governo de João Goulart, até que o golpe militar de 1964 impusesse a continuidade do estilo anterior de crescimento econômico.

O modo de desenvolvimento "fordista tropical", que se construiu desde os anos 50, combina um regime de acumulação intensivo e um modo de regulação monopolista com algumas importantes diferenças em relação ao fordismo dos países centrais. O fordismo teve sua dinâmica fundada num círculo "virtuoso", que combinava ganhos de produtividade do trabalho com crescimento dos salários reais, possibilitando a reprodução do sistema através da garantia de realização da produção e de uma taxa de lucro positiva. Isso foi possível, de um lado, pelas características do regime de acumulação intensivo, cujo paradigma industrial resulta numa produtividade crescente, e, de outro, pela existência do modo de regulação monopolista, em que instituições como o Welfare State keynesiano, o padrão de negociação salarial dos sindicatos, a expansão do crédito, etc. propiciaram um crescimento dos padrões de consumo de toda a massa da população. Já no fordismo periférico, conforme foi definido por Lipietz (1988), haveria a combinação de acumulação intensiva com um padrão de consumo diferenciado, em que um mercado interno poderia ser relativamente grande mesmo convivendo com um elevado grau de exclusão social. Como disse Francisco de Oliveira (1990), um "consumo **de massa**, mas não **da massa**".

A viabilização disso no Brasil — o fordismo tropical — foi proporcionada, de um lado, pela associação entre capital estatal, capital internacional e capital

privado nacional, que internalizou o paradigma industrial da acumulação intensiva e seus continuados ganhos de produtividade; por outro, o bloco de classes no poder — uma aliança de oligarquias agrárias regionais, empresários industriais e corporações multinacionais — dotou o País de um conjunto de instituições que cristalizavam a exclusão social e estabilizavam dois movimentos decisivos para consolidar um mercado interno de grandes proporções: a já referida substituição de importações de bens industrializados e a transição demográfica que urbanizou a sociedade brasileira entre 1960 e 1980.

Esse conjunto de instituições configurou um modo de regulação dirigido por uma versão latino-americana de Estado keynesiano: o **Estado desenvolvimentista**, promotor da acumulação de capital no País. Esse Estado agiu diretamente como empreendedor, fazendo os investimentos necessários à consolidação do regime de acumulação nacional através da constituição de empresas estatais para fornecimento de infra-estrutura ou matérias-primas e para fechamento dos claros no tecido das relações intersetoriais da economia, e, principalmente, instituiu um modo de regulação adequado ao fordismo tropical através (a) da regulação do mercado de trabalho, (b) de políticas industriais protecionistas e absorvedoras de tecnologia, (c) da gestão da moeda e do crédito dos bancos estatais de fomento e (d) das políticas cambial e de comércio internacional. Com isso, ficaram garantidos o crescimento da produtividade e uma taxa de lucros positiva. A realização da massa crescente de valor produzida nesse processo foi possível, em primeiro lugar, pela estratégia de substituição de importações que proporciona o crescimento horizontal da estrutura produtiva e, assim, expande um tipo de emprego onde a diferenciação salarial é a norma. Como consequência, a classe média moderna, formada pelos níveis hierárquicos superiores nas empresas e no serviço público (administradores, engenheiros, etc.), cresce e beneficia-se da concentração da renda, constituindo o mercado preferencial para os bens de consumo duráveis (automóveis, televisores, etc.) produzidos pelos novos segmentos da indústria, que se tornaram o núcleo dinâmico da economia.¹

¹ Esse fato deu origem à tese da funcionalidade da concentração da renda para o capitalismo brasileiro (SINGER, 1981, entre outros), a qual o descreve como estruturalmente excludente. Oliveira (1975) chegou a dizer que o estilo de desenvolvimento econômico do Brasil conduzia a uma encruzilhada entre "o *apartheid* e a revolução social".

Em segundo lugar, a manutenção da propriedade da terra extremamente concentrada favorece um intenso processo de evasão do campo, o qual resultou em uma monumental transição demográfica que urbanizou a sociedade brasileira.² Esse é o círculo "virtuoso" que deu origem ao fordismo tropical: do lado da oferta, internalização do paradigma da acumulação intensiva e seus ganhos de produtividade³, fazendo crescer a produção; e, do lado da demanda, substituição de importações e urbanização, ampliando o mercado interno.

A continuidade política imposta pela longa ditadura militar, que durou de 1964 a 1985, permitiu um período favorável ao desenvolvimento do fordismo tropical, o qual experimentou um auge precoce entre 1969-73, durante o chamado "milagre brasileiro", quando a indústria cresceu a taxas de mais de 12% ao ano.

A essa época, nos países centrais, a crise do fordismo, que vinha se gestando pela redução dos ganhos de produtividade e pela conseqüente queda das taxas de lucro, viera à luz com o episódio do choque do petróleo em 1973. Essa situação conduziu a uma mudança de estratégia das empresas, no sentido da redução de seus investimentos, e dos governos, que ampliaram seus gastos ao adotarem políticas compensatórias. Essa crise repercutiu na periferia de uma forma diferenciada, como será visto a seguir.

2 - Estendendo os limites do fordismo tropical

Entre 1974 e 1980, teve lugar uma nova etapa na industrialização brasileira sob a égide do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Suas metas, embora tenham sido apenas parcialmente atingidas, provocaram mudanças substanciais na economia. No que diz respeito à estrutura produtiva, o processo de substituição de importações chegou ao seu final através de investimentos que lograram completar o conjunto de indústrias do setor produtor de

² Os dados dos censos demográficos brasileiros mostram que, em 1960, 56% da população ainda vivia no campo. Em 1980, essa proporção estava reduzida a cerca de 32%.

³ A produtividade do trabalho na indústria brasileira medida pelo valor adicionado por trabalhador empregado cresceu 5,6% ao ano entre 1949 e 1974, conforme uma estimativa que fiz em Faria (1995).

bens de produção (bens de capital, matérias-primas e energia). Nesse momento, o tecido de relações intersetoriais da economia foi finalizado. O edifício do regime de acumulação estava construído, na medida em que seus esquemas de reprodução ficaram completos (LIPIETZ, 1988).

Ao mesmo tempo, uma situação adversa precisou ser enfrentada. Essa adversidade constitui-se no desequilíbrio do balanço de pagamentos provocado pela elevação do custo das importações de petróleo, o qual foi momentaneamente resolvido por meio de três medidas. Em primeiro lugar, o próprio pacote de investimentos aumentou a produção nacional de energia e combustíveis, reduzindo a dependência externa. Em segundo lugar, os investimentos do II PND foram, em grande parte, financiados por recursos externos, àquela época abundantes e baratos, o que gerou, por alguns anos, uma conta de capital superavitária. E, em terceiro lugar, o serviço diplomático brasileiro intensificou seu trabalho na área econômica, ampliando as parcerias comerciais do Brasil e promovendo o crescimento das exportações, o que resultou numa diversificação do destino dessas exportações, das quais, já em 1980, 45% estavam dirigidas para o Terceiro Mundo e, destas, 23% para a Ásia e a África.

Esse crescimento das exportações correspondeu a uma mudança de rumo na estratégia diplomática brasileira, inaugurando um novo padrão de relações internacionais, o chamado "pragmatismo responsável", que rompeu com o alinhamento automático aos EUA. O Brasil aproximou-se do Terceiro Mundo, participando do Movimento dos Não-Alinhados, apoiando a posição árabe no Oriente Médio e os governos pós-coloniais na África de língua portuguesa. Mais ainda, rompeu o acordo militar tradicional com os Estados Unidos e estabeleceu um programa de geração de energia nuclear em cooperação com a Alemanha.

Em 1981, o crescimento econômico brasileiro interrompeu-se. Depois de mais de 10 anos de crescimento continuado a taxas anuais muitas vezes maiores que 10%⁴, o PIB caiu 4,3% naquele ano. Era o início da mais longa crise da história do século XX. Seu legado é muito negativo: em 1992, o Produto industrial ainda era inferior ao de 1980, e, entre 1980 e 1992, o PIB cresceu à taxa anual de apenas 0,9%. Esse crescimento ocorreu unicamente em função da agropecuária e dos serviços, pois o Produto industrial havia se reduzido.

⁴ A taxa média anual de crescimento do PIB foi, entre 1970 e 1980, de 8,6%.

Se examinarmos as causas dessa crise, encontraremos a confluência de dois movimentos, um endógeno e outro exógeno. No plano externo, que foi o mais visível, o endividamento provocou uma inversão na conta de capitais, na medida em que a subida dos juros internacionais, após o segundo choque do petróleo, fez crescer os custos da dívida externa, enormemente ampliada pelos investimentos do período anterior. A crise da dívida, decorrente da incapacidade de o Brasil fazer frente a esses pagamentos, provocou uma situação de permanente desequilíbrio ao longo dos anos 80, a qual foi sendo contornada pelo substancial crescimento das exportações, logrado através da estratégia de diversificação das parcerias comerciais, inaugurada ainda nos anos 70, e pela adoção de uma tática de confronto na renegociação da dívida externa, onde o recurso à moratória foi usado mais de uma vez e colocou o Brasil em confronto direto com os preceitos do FMI e com a comunidade financeira internacional. Em função disso, houve, por algum tempo, uma substancial redução das transferências ao Exterior. Um problema adicional resultante da crise da dívida externa foi o crescimento da dívida do setor público, pois, na medida em que a quase-totalidade da dívida externa foi estatizada e o Estado brasileiro nunca teve receita de exportações, a colocação de títulos do Tesouro foi a forma utilizada para aquisição, junto ao setor privado exportador, das divisas necessárias aos pagamentos externos.⁵ Resultou disso um desequilíbrio financeiro do setor público por efeito do endividamento excessivo, o que, por sua vez, provocou a hipertrofia do setor financeiro, causa maior da inflação brasileira.

Entretanto a crise não resultou apenas do desequilíbrio externo. Um processo endógeno associava dois movimentos que confluíam na direção de um esgotamento das fontes do crescimento que o regime de acumulação intensivo lograra até então. No lado da oferta, os ganhos de produtividade tiveram uma redução substancial. Haviam caído para 2,2% ao ano entre 1975-1980 e tornaram-se decrescentes (-1,9% ao ano) entre 1980 e 1985, situação que não foi revertida até os anos 90.⁶ Essa situação teria implicado

⁵ A direção do Banco Central à época, com uma visão estreita da política monetária, julgava ser uma forma não inflacionária de comprar divisas essa emissão de títulos e não de moeda.

⁶ Infelizmente, não há dados que permitam o mesmo cálculo para o período posterior a 1985. Uma outra fonte (BONELI, 1994) encontrou uma produtividade crescendo 1,4% ao ano entre 1985 e 1992.

uma redução da taxa de lucro, a qual só não se concretizou porque a inflação — crescente na medida em que a fragilidade cambial se traduzia em instabilidade monetária — reduziu os salários reais, aumentando a taxa de mais-valia e redistribuindo renda em favor do capital. O segundo movimento veio do lado da demanda. Os dois processos que faziam crescer o mercado interno se esgotaram nos anos 80. A substituição de importações concluiu-se com a montagem dos segmentos remanescentes do setor de bens de produção, bem como a transição demográfica no sentido da urbanização reduziu substancialmente sua intensidade,⁷ o que, associado a um mercado de trabalho deprimido e a salários declinantes por efeito da inflação, extinguiu as fontes de demanda autônoma do crescimento econômico brasileiro.

Essa longa crise veio se manifestar numa inflação extremamente elevada, que, com interrupções ocasionais obtidas em função de choques estabilizadores apelidados de heterodoxos,⁸ persistiu até 1994. A inflação propiciou um diferimento no tempo dos resultados mais adversos da crise para as empresas. Em primeiro lugar, pelo mecanismo mais óbvio, de desvalorização dos salários reais em favor dos preços cobrados pelas empresas. Um mecanismo adicional de transferência de renda entrou em ação nas economias latino-americanas que, como o Brasil, dispunham de um sistema financeiro minimamente desenvolvido, um processo que podemos chamar de "privatização do imposto inflacionário". Em decorrência de mecanismos de indexação protegendo o valor dos haveres financeiros e da circunstância de o Estado sujeitar-se a uma situação de devedor passivo, submetido às regras do mercado financeiro privado, as grandes empresas e outros detentores de ativos financeiros puderam, através dos juros extremamente elevados cobrados sobre o giro da dívida pública, apropriar-se do imposto inflacionário.

⁷ Entre 1960 e 1980, mais de 1% da população deixou o campo para viver na cidade a cada ano. Entre 1980 e 1991, esse número caiu para pouco mais de 0,6%.

⁸ Não é objeto deste trabalho a questão da inflação brasileira. No entanto é importante chamar atenção para o fato de o processo inflacionário no Brasil ter sido visto como um problema de desequilíbrio fiscal ou do comportamento anti-sistêmico dos agentes econômicos relevantes. Somente quando a natureza financeira do déficit público, provocada pelo excesso de endividamento, e a natureza cambial da instabilidade monetária, também resultante de um endividamento excessivo — dessa vez externo — foram consideradas, houve resultado positivo das políticas de estabilização.

A reação da política econômica diante da crise foi quase sempre errática em função, fundamentalmente, da incapacidade de decisão na esfera pública, um dos mais negativos efeitos da crise brasileira. O Estado desenvolvimentista brasileiro cumpriu seu papel na promoção e na estabilização do regime de acumulação através de um processo de seletividade de suas políticas que Oliveira (1990) chamou de "regulação *ad hoc*", onde a ausência de regras estáveis faz de cada caso um caso. As decisões são tomadas em resposta às demandas e às pressões localizadas dos interessados diretamente na questão. Disso resultou uma espécie de "feudalização" do Estado, que vem sendo chamada, no jargão da política nacional, de "patrimonialismo" — ver Faria, Winckler (1994) e Fiori (1994). Com o aprofundamento da crise, as demandas tornaram-se crescentes, e o Estado, financeiramente fragilizado, menos capaz de corresponder-lhes, o que deteriorou suas bases de legitimidade.

Com o objetivo de recuperar algum grau de autonomia para poder fazer política econômica, entre 1986 e 1990 várias tentativas de políticas de estabilização de inspiração heterodoxa, a primeira das quais o Plano Cruzado, em muitos aspectos semelhante ao Plano Austral argentino de 1985, foram empreendidas. Todas elas combinavam suspensão dos pagamentos da dívida externa com congelamento de preços e lograram, por períodos variáveis, mas nunca maiores do que meses apenas, abortar a marcha para a hiperinflação. Entretanto nem a estabilidade cambial nem o fortalecimento financeiro do Estado foram logrados, o que repôs sempre os pressupostos da inflação acelerada.

Em segundo lugar, no nível da estrutura produtiva, nenhum sinal de recuperação de um horizonte de crescimento sustentável era vislumbrado. Durante algum tempo, as lideranças econômicas brasileiras acreditaram que o crescimento das exportações poderia constituir-se numa alternativa de demanda, em vista do esgotamento dos processos de substituição de importações e de transição demográfica. No entanto, apesar de um desempenho notável, que fez as exportações crescerem de US\$ 20 bilhões em 1980 para US\$ 32 bilhões em 1990, e do fato de sua pauta estar concentrada em manufaturados, o crescimento para o Exterior mostrou não ser uma alternativa para recolocar em movimento o regime de acumulação brasileiro. A participação das exportações no PIB caiu de 8,6% em 1980 para 7,7% em 1990, e o índice do produto da indústria de transformação caiu no mesmo período de 100 para 97,9. Nessa primeira metade dos anos 90, a política externa brasileira sofreu uma nova inflexão, correspondendo a uma nova tentativa de encontrar uma saída para o desenvolvimento econômico.

3 - O retorno ao alinhamento com os EUA e a integração econômica

No final da década de 80, o Governo brasileiro começava a esboçar os primeiros movimentos do que viria a ser uma nova estratégia de política externa, quando o Presidente Sarney imprimiu uma direção de reconciliação na negociação com os bancos credores, a qual resultou em um acordo que, se estabeleceu um período de carência, encerrado em 1995, na verdade representou um reconhecimento pelo Brasil da legitimidade da dívida e de seu pagamento em condições bastante duras para as contas externas do País.⁹

Embora o Governo seguinte tenha, por um breve período, retomado algumas medidas de cunho heterodoxo como opção de política antiinflacionária, como o confisco de haveres financeiros em 1990 — o que, aliás, estava de acordo com a instabilidade peculiar do então Presidente Collor de Mello —, desde então o Brasil aderiu ao grupo de países latino-americanos que vêm adotando medidas de política econômica, tanto no campo da estabilização macroeconômica como no do desenvolvimento, sob inspiração do chamado "Consenso de Washington". O grupo de economistas e especialistas que se reunia em Washington a convite do Governo norte-americano esboçou um conjunto de sugestões de política econômica que conformavam

"(...) um programa ortodoxo de estabilização monetária acompanhado de reformas 'estruturais' visando a desregulamentar a atividade econômica, privatizar o setor público produtivo e abrir as economias nacionais à competição internacional" (FIORI, 1994, p.145).

Os resultados dos programas econômicos formulados sob essa inspiração têm sido interpretados de diferentes maneiras, algumas chamando atenção para os seus custos sociais, outros salientando seus resultados na redução da inflação, enquanto um grupo menos numeroso, mas mais analítico, vem apontando limites e contradições dessa estratégia. Lembro alguns pontos no sentido da crítica.

⁹ A partir de 1995, os custos das amortizações, que tiveram sua carência encerrada, e dos juros sobre o principal devem se situar em torno de 5% do PIB, mais da metade das exportações do Brasil.

A estabilização monetária tem sido obtida menos através de uma política de austeridade e altas taxas de juros e mais pelo artifício do câmbio fixo. Por sua vez, o que possibilitou a estabilidade da taxa de câmbio foi um equilíbrio do balanço de pagamentos, logrado unicamente pela nova conjuntura financeira internacional do início dos anos 90, a qual propiciou a formação do enorme volume de haveres financeiros altamente especulativos a circular num mercado mundializado e que foram atraídos pelas elevadas taxas de juros praticadas nas economias latino-americanas. Observando unicamente sob a perspectiva da estabilização, o que foi conquistado até agora é frágil, de um lado, porque a natureza volátil desses capitais pode provocar uma situação como a do desastre mexicano de dezembro de 1994 e, de outro, porque, na medida em que o combustível principal a aquecer o mercado financeiro doméstico são títulos públicos, a fragilidade financeira do Estado é permanentemente reposta. A entrada de capitais, que equilibra o balanço de pagamentos compensando os custos da dívida externa e das importações, é contraditória com o equilíbrio do orçamento público.

No que respeita às medidas mais "estruturais" — desregulamentação, abertura comercial e desestatização —, elas fazem parte da busca de uma alternativa para o desenvolvimento econômico e estão de acordo com a mudança da política externa no sentido de retorno ao alinhamento com os EUA; estão baseadas na crença de que é possível um caminho de crescimento voltado para o mercado externo. A nova estratégia, entretanto, e diferentemente do "pragmatismo responsável", dá especial relevância à escolha dos parceiros, apostando em um resultado diferente daquele dos anos 80, quando o crescimento das exportações não foi capaz de dinamizar o conjunto da economia.

É aqui que se insere o avanço do processo de integração econômica, que resultou na formação do Mercado Comum do Sul, o Mercosul. Na verdade, o que os formuladores da política econômica esperam, ao adotar o credo liberal, é resolver dois problemas que entravam a continuidade do regime de acumulação intensivo do fordismo tropical: produtividade e mercado.

Nesse sentido, há a expectativa de que as medidas de liberalização da economia brasileira atraiam investimentos e forcem uma reestruturação produtiva que propicie a retomada dos ganhos de produtividade. Por enquanto, não há um movimento claramente identificável nessa direção. Primeiro, as privatizações são mera alteração de propriedade patrimonial, chegando até, em alguns casos, a representar desinvestimentos, como ocorreu no setor siderúrgico, em que usinas foram compradas para serem fechadas. E, segundo, houve de fato um crescimento substancial da produtividade entre 1990 e 1994, resultante, conforme

Fligenspan (1995), de modificações do processo de trabalho que reduziram o emprego e não de investimentos novos. Tal processo encontra dois limites. Por um lado, é contraditório com a estabilização, na medida em que faz crescer as importações, comprometendo o equilíbrio cambial. Além disso, como vem ocorrendo, à custa de um maior desemprego, repõe o problema do estreitamento do mercado interno. Para que ocorram ganhos de produtividade sustentáveis ao longo do tempo, seria necessário um substancial crescimento dos investimentos em capital fixo, o que ainda não começou a ocorrer. A taxa de investimento bruta da economia brasileira ainda se situa em torno de 16% do PIB, muito abaixo dos 22% ou 24% que sustentaram o crescimento dos anos 70.

Com a formação do bloco do Mercosul e sua esperada hegemonização pela indústria brasileira, a qual passaria a operar em uma nova escala, mais ampla, e com isso criaria uma melhor base para fazer frente ao processo de globalização econômica, existe a expectativa de elidir-se o problema do mercado interno, através de um crescimento voltado para o mercado externo.¹⁰ Dessa forma, o Mercosul poderia ser uma fonte adicional de demanda,¹¹ repetindo a função desempenhada pela substituição de importações e pela transição demográfica no período que foi até 1980. Seria possível, desse modo, alargar o mercado para a indústria do País sem tocar no problema da concentração da renda e, portanto, viabilizar a continuidade dessa forma típica de acumulação capitalista periférica, com a manutenção de sua característica mais negativa, que é o alto grau de exclusão social. O fordismo tropical estender-se-ia, então, até as neves da Terra do Fogo.

Conclusão

Nesse breve recorrido histórico, procurei enfatizar a funcionalidade das diversas estratégias diplomáticas brasileiras para a construção e o desen-

¹⁰ No final dos anos 60, Rui Marini (1969), então exilado no México, propôs a tese do subimperialismo, segundo a qual o Brasil estaria constituindo-se em um poder regional na América do Sul subordinado ao imperialismo norte-americano. Um dos críticos dessa teoria foi o atual Presidente Fernando Henrique Cardoso (CARDOSO, 1980), por ironia protagonista do processo no momento em que, ao que parece, a teoria se faz História.

¹¹ Em 1990, o Mercosul absorvia apenas 4% das exportações brasileiras; em 1993, já eram cerca de 14%. No mesmo período, o total da América Latina subiu de menos de 9% para mais de 21%. Quem perdeu participação foram a Europa e a América do Norte.

volvimento do fordismo tropical: uma peculiar combinação brasileira de um regime de acumulação intensivo e um modo de regulação monopolista. Afirmei que o sucesso desse modo de desenvolvimento esteve baseado, de um lado, nos ganhos de produtividade que os novos investimentos proporcionaram e, de outro, no alargamento do mercado interno propiciado por duas importantes fontes de demanda autônoma: a substituição de importações a criar oportunidades de investimento e a transição demográfica que urbanizou a sociedade brasileira e modificou seus hábitos de consumo. Quando esses dois processos se esgotaram no começo dos anos 80, a economia brasileira mergulhou na maior crise deste século.

Nessa primeira metade da década de 90, um processo de integração econômica entre Uruguai, Brasil, Paraguai e Argentina teve início e desenvolveu-se de forma bastante acelerada, até a constituição do Mercosul. Ao mesmo tempo, o Brasil, como já estava ocorrendo com quase toda a América Latina, adotou um padrão de política econômica ao gosto dos mercados financeiros internacionais e dos governos líderes da OCDE, renovando sua política externa de alinhamento com os EUA. Esse movimento constituiu-se numa tentativa de ampliar o horizonte de crescimento do fordismo tropical, tendo o Mercosul como fonte de demanda autônoma, bem como apostando que a reconversão industrial provocada pela liberalização econômica oportunize novos investimentos e se torne um fator de retomada dos ganhos de produtividade na indústria.

O prognóstico é incerto ainda, mas, de qualquer forma, está evidente que, no plano social, as perspectivas são sombrias. Os aumentos de produtividade, onde estão ocorrendo, têm tido um resultado negativo sobre o emprego, e, além disso, o que está sendo buscado no mercado externo é um sucedâneo à demanda interna mantida em estreitos limites por uma exclusão social sem precedentes no Mundo.

Bibliografia

- BONELLI, Régis (1994). Productividad, crecimiento y exportaciones industriales de Brasil. **Revista de la CEPAL**, v.52, abr.
- CARDOSO, Fernando Henrique (1980). **As idéias em seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento**. Petrópolis/RJ: Vozes.

- FARIA, Luiz A. E., WINCKLER, Carlos R. (1994). O andar do crustáceo. In: FARIA, Luiz A. E., coord. **O estado do Rio Grande do Sul nos anos 80: subordinação, imprevidência e crise.** Porto Alegre: FEE.
- FARIA, Luiz A. E. (1995). **Um estudo sobre o regime de acumulação da economia brasileira.** Porto Alegre: FEE. (Relatório de pesquisa)
- FIORI, José Luis (1994). O nó cego do desenvolvimento brasileiro. **Novos Estudos CEBRAP**, v.40, nov.
- FLIGENSPAN, Flavio (1995). Reestruturação e ganhos de produtividade na indústria brasileira. **Carta de Conjuntura FEE**, Porto Alegre, v.4, n.10.
- LIPIETZ, Alain (1988). **Miragens e milagres: problemas da industrialização do Terceiro Mundo.** São Paulo: Nobel.
- MARINI, Rui M. (1969). **Subdesarrollo y revolución.** México: Siglo XIX.
- MELLO, João Manoel C. de (1982). **O capitalismo tardio.** São Paulo: Brasiliense.
- OLIVEIRA, Francisco de (1975). **A economia brasileira: crítica à razão dualista.** São Paulo: Brasiliense. (Seleções CEBRAP, n.1).
- OLIVEIRA, Francisco de (1990). Os protagonistas do drama. In: LARANJEIRA, Sônia. **Classes e movimentos sociais na América Latina.** São Paulo: Hucitec.
- SINGER, Paul (1981). **Dominação e desigualdade: estrutura de classes e repartição de renda no Brasil.** Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Abstract

Brazilian foreign policy has been functional to the "tropical fordist" mode of development. Its strategies have changed three times since the beginning of 20th Century. First, the alignment with the USA attracted investments of western industrial companies. Then, the so-called "responsible pragmatism" helped the last stage of industrial development in the 70s but failed in facing the crisis in the 80s. Now, the process of integration intends to find new horizons to "tropical fordism", attracting foreign investments and consolidating a common market in South America, the Mercosur.