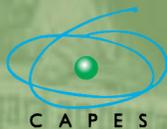


**Francisco Luiz Corsi; José Marangoni Camargo; Agnaldo dos Santos
(Organizadores)**

A Conjuntura Econômica e Política

Brasileira e Argentina



**CULTURA
ACADÊMICA**
Editora

**A CONJUNTURA ECONÔMICA E
POLÍTICA BRASILEIRA E ARGENTINA**

FRANCISCO LUIZ CORSI
JOSÉ MARANGONI CAMARGO
AGNALDO DOS SANTOS
(ORGANIZADORES)

A CONJUNTURA ECONÔMICA E POLÍTICA BRASILEIRA E ARGENTINA

Marília
2015



**CULTURA
ACADÊMICA**
Editora

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS

Diretor:

Dr. José Carlos Miguel

Vice-Diretor:

Dr. Marcelo Tavella Navega

Conselho Editorial

Mariângela Spotti Lopes Fujita (Presidente)

Adrián Oscar Dongo Montoya

Ana Maria Portich

Célia Maria Giacheti

Cláudia Regina Mosca Giroto

Giovanni Antonio Pinto Alves

Marcelo Fernandes de Oliveira

Maria Rosângela de Oliveira

Neusa Maria Dal Ri

Rosane Michelli de Castro

Ficha catalográfica

Serviço de Biblioteca e Documentação – Unesp - campus de Marília

C751 A Conjuntura econômica e política brasileira e argentina / organizadores: Francisco Luiz Corsi, José Marangoni Camargo, Agnaldo dos Santos. – Marília : Oficina Universitária ; São Paulo : Cultura Acadêmica, 2015.

208 p.

Inclui bibliografia

Apoio CAPES

ISBN 978-85-7983-683-1

DOI <https://doi.org/10.36311/2015.978-85-7983-683-1>

1. Brasil – Política e governo. 2. Brasil – Política econômica. 3. Brasil – Relações exteriores. 4. Argentina – Política e governo. I. Corsi, Francisco Luiz. II. Camargo, José Marangoni. III. Santos, Agnaldo dos.

CDD 330.981

Editora afiliada:



Associação Brasileira de
Editoras Universitárias

Cultura Acadêmica é selo editorial da Editora Unesp

SUMÁRIO

Apresentação	7
Como Fazer ‘Análise de Conjuntura’ numa Abordagem Histórica <i>Rosângela de Lima Vieira</i>	15
Crise do Neodesenvolvimentismo e Estado neoliberal no Brasil: Elementos de Análise de Conjuntura do Capitalismo Brasileiro <i>Giovanni Alves</i>	25
O Poder Moderador do Brasil <i>Lincoln Secco</i>	49
Movimentos Sociais e Financiamento da Educação Básica no Brasil: o Contexto Político e Social da Elaboração de Políticas Públicas <i>Silvia Aparecida de Sousa Fernandes</i>	59
“Não Fala Grosso com a Bolívia e Não Fala Fino com os EUA”: a Política Externa Brasileira no Contexto das Eleições Presidenciais de 2014 <i>Marcos Cordeiro Pires</i>	71
A política Externa do Governo Dilma Roussef: uma Brevíssima Avaliação <i>Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos</i>	85
A Conjuntura e a Política Econômica no Governo Dilma (2011-2014) <i>Francisco Luiz Corsi</i>	93
Evolução Recente da Economia Brasileira e Distribuição da Renda <i>José Marangoni Camargo</i>	105

Propostas de Ciência e Tecnologia Apresentadas no Debate Eleitoral de 2014 <i>Agnaldo dos Santos</i>	119
Consideraciones Acerca de la Reforma Electoral en la Argentina <i>Jorge Szeinfeld</i>	137
La Restricción Energética Argentina: un Ancla para su Crecimiento Sostenido? <i>Gabriel Balbo</i>	165
Un Mundo en Crisis <i>Ángel Tello</i>	187
Sobre os Autores	203

APRESENTAÇÃO

O presente livro condensa os resultados das discussões e das reflexões ocorridas no XIV Fórum de Análise de Conjuntura “*Os rumos da política e da economia brasileiras no ano de eleições*”. O Fórum de Conjuntura, um dos eventos mais tradicionais da Faculdade de Filosofia e Ciências da Unesp, destina-se a discussão de temas candentes da conjuntura política, social e econômica nacional e internacional. Nesta edição o tema do evento consistiu na conjuntura eleitoral, que foi abordada ao longo das mesas em seus múltiplos aspectos. Os trabalhos apresentados também buscaram situar o Brasil no contexto de crise do capitalismo global, além de traçarem um paralelo da situação brasileira com a de alguns países da América Latina, em especial com a Argentina.

As eleições de 2014 ocorreram em um contexto de acirramento das lutas sociais e de crescentes problemas na área econômica, derivados, em parte, da continuidade da crise do capitalismo global, que se arrasta desde 2008. Ainda que tenha experimentado no período algumas perdas, o capital financeiro tem logrado impor seus interesses e conseguido conduzir as respostas à crise, sem contudo calar a resistência às políticas recessivas. Essa tendência evidencia-se tanto na incapacidade dos Estados nacionais conseguirem impor uma regulação mais efetiva sobre os fluxos globais de capital quanto no predomínio de políticas ortodoxas, pautadas pela austeridade, que só fazem agravar a crise e jogar o ônus dos ajustes recessivos sobretudo nas costas da classe trabalhadora, como vem acontecendo na zona do euro. Este quadro tem condicionado as políticas econômicas no mundo todo.

Não por acaso dois projetos se defrontaram no último processo eleitoral. De um lado, as forças articuladas sobretudo em torno dos inte-

resses do capital financeiro, com amplo apoio da grande imprensa, mas que também articulavam outras frações da classe dominante e amplos setores da classe média. Este bloco, cuja principal expressão foi a candidatura de Aécio Neves, propunha como saída para o Brasil o rígido cumprimento das metas inflacionárias, a independência do banco central, o enrijecimento das metas de superávit primário, reformas visando a redução de direitos trabalhistas e sociais, o câmbio valorizado e o aprofundamento da abertura da economia nacional. De outro, a candidatura Dilma, com forte apoio popular e com um discurso à esquerda (principalmente no segundo turno das eleições), advogava uma proposta que buscava de forma contraditória contemporizar, ao mesmo tempo, as políticas macroeconômicas neoliberais com a continuidade das políticas voltadas para o crescimento do mercado interno e para o enfrentamento dos fulcrais problemas da desigualdade social e da miséria. Linha que vinha sendo perseguida com algum sucesso desde o governo Lula, mas que já mostrava em 2014 sinais de esgotamento no baixo crescimento e no fato dos preços situarem-se no limite superior da meta de inflação.

O embate eleitoral também foi balizado pelos movimentos sociais que eclodiram em 2013, cujos ecos ainda se faziam ouvir com força. Movimentos muito heterogêneos na sua composição e nas suas reivindicações, que iam do fim da corrupção disseminada no setor público às melhorias nos transportes urbanos, na educação e na saúde. Seja como for, estes movimentos evidenciaram os limites das políticas sociais focalizadas e de caráter compensatório do governo e defendidas pelas instituições multilaterais e pelos neoliberais. Eles indicam a necessidade premente de políticas sociais universais.

O presente livro pretende ser uma contribuição a discussão dessas questões. O seu tema central consiste no debate acerca dos rumos do Brasil no complexo contexto nacional e internacional em que vivemos, tendo em vista os resultados das eleições. O livro está organizado em 12 capítulos. Abrimos o livro com uma discussão teórica sobre análise de conjuntura. Em seguida, apresentamos os capítulos que abordam diferentes aspectos da conjuntura política, social e econômica brasileira. Por fim, dois artigos discutindo a situação argentina e fechando a coletânea um capítulo acerca da conjuntura mundial.

No primeiro capítulo Rosângela de Lima Vieira trata da sua experiência nos minicursos realizados nos Fóruns de conjuntura, com o objetivo de dar aos alunos um instrumental metodológico para elaborar uma análise de conjuntura. A autora enfatiza os principais aspectos de uma análise de conjuntura e as múltiplas possibilidades dessa metodologia que pode ser utilizada nos estudos do passado ou do presente; e que podem contribuir na compreensão de fenômenos de ordem social, política, econômica ou cultural; e facilita a observação das relações entre fatos e estruturas históricas de longa duração, entre múltiplos sujeitos históricos e suas correlações de força. A análise de conjuntura, dentro de uma perspectiva histórica, representa, segundo Rosângela Vieira, em um instrumento metodológico eficaz para estudos das várias ciências humanas, quer para o passado quer para o presente, contribuindo assim para uma percepção mais global da realidade social.

No capítulo “Crise do Neodesenvolvimentismo e Estado neoliberal no Brasil: elementos de análise de conjuntura do capitalismo brasileiro”, Giovanni Alves apresenta uma análise de conjuntura do desenvolvimento do capitalismo brasileiro nos últimos dez anos de governos neodesenvolvimentistas. Parte da hipótese segundo a qual o Estado neoliberal continua existindo no Brasil, apesar dos governos neodesenvolvimentistas. O Estado neoliberal consiste na forma histórica do Estado oligárquico-político herdado da ditadura militar. O Estado é entendido num sentido ampliado, englobando a sociedade civil e a sociedade política. O texto também apresenta elementos para pensar a crise do neodesenvolvimentismo, expondo seus limites e o mal-estar do novo modo de desenvolvimento capitalista no Brasil devido a sua crise orgânica.

Em seguida, Lincoln Secco, em “O Poder Moderador do Brasil”, procura desenvolver uma hipótese para o comportamento eleitoral deste estado quando comparado ao eleitorado nacional. Para o historiador, existe uma longa tradição política conservadora em São Paulo, com duas faces: uma elitista (que remonta à República Velha e à chamada Revolução de 1932) e outra popular (tendo como representantes Adhemar de Barros, Jânio Quadros e Paulo Maluf). As disputas entre PT e PSDB no estado, com consequências também no plano nacional, passam necessariamente pela capacidade destes partidos em disputarem o voto conservador popu-

lar. As últimas eleições indicam que os chamados “tucanos” têm sido mais eficientes nesta disputa, mas também enfrentariam eles próprios dificuldades em outras regiões do país, transformando o voto paulista no “poder moderador” indicado no título.

Silvia Aparecida de Sousa Fernandes, no capítulo intitulado “Movimentos sociais e financiamento da educação básica no Brasil: o contexto político e social da elaboração de políticas públicas”, aborda o debate acerca do financiamento da educação básica. O texto tem como eixo central a questão da participação popular na definição das políticas sociais. Trata dessa questão no âmbito da educação básica depois da criação do Fórum Nacional de Educação, que abriu espaço para a participação de representantes de diferentes segmentos da população na definição dessas políticas. Ela discute a conjuntura de mobilização e organização dos movimentos em defesa da educação com o objetivo de mapear as formas, os limites e a efetividade da participação popular na elaboração de políticas públicas, em especial no que diz respeito a questão do financiamento da educação.

Abrindo outro bloco de discussão, dois capítulos tratam da política externa brasileira no governo Dilma. O capítulo de Marcos Cordeiro Pires analisa a política externa brasileira no contexto das eleições presidenciais de 2014. Para o autor, uma eventual vitória das candidaturas dos partidos de oposição, que acabou não se concretizando, poderia significar uma mudança de 180 graus no rumo da diplomacia brasileira, de tal forma que as prioridades do País poderiam se deslocar do fortalecimento das relações Sul-Sul para uma nova forma de dependência no eixo Norte-Sul. Para Pires, como a conjuntura internacional tem se modificado, incluindo o anúncio da normalização das relações diplomáticas entre Estados Unidos e Cuba, o discurso anti-bolivariano e o preconceito ideológico dos partidos opositoristas perderam a eficácia. A conferência China-CELAC, que reuniu ministros de relações exteriores latino-americanos com as autoridades chinesas serviu para reforçar os objetivos estratégicos de parcerias Sul-Sul, e conferir ao Brasil um papel destacado na criação de uma nova ordem multilateral.

Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos, com seu “A política externa do Governo Dilma Roussef: uma brevíssima avaliação”, busca desen-

volver uma hipótese sobre a diplomacia brasileira nos últimos governos, qual seja: nosso papel de país subimperialista não permitiria voos maiores no que tange ao protagonismo global. Recuperando a categoria gramsciana de hegemonia, junto aos esforços explicativos de Marini, Passos faz breve histórica da presença brasileira em episódios diplomáticos recentes para apontar que o primeiro Governo Dilma teve elementos de continuidade do Governo Lula, mas uma motivação bem menor no que se refere à política externa. Isso reforçaria uma hipótese a ser confirmada em posteriores pesquisas, a de que o país ainda carece de maior reconhecimento internacional em função das limitações em sua capacidade (econômica e geopolítica) de exercer maior hegemonia.

Os três capítulos seguintes tratam de diferentes aspectos da conjuntura econômica no Brasil. O capítulo “A conjuntura e a política econômica no governo Dilma (2011-2014)” de Francisco Luiz Corsi discute as razões do baixo crescimento da economia brasileira ao longo do governo Dilma. Considera que este ponto é um dos temas centrais do debate, pois o nível do emprego e dos salários, aspectos sobremaneira importantes para a sustentação política e social do governo, dependem diretamente do desempenho da economia. Para discutir essa questão faz-se uma análise crítica da política econômica adotada a partir da irrupção da crise mundial em 2008, com especial atenção para as medidas implementadas por Dilma, procurando mostrar que a política econômica é contraditória ao preservar o núcleo macroeconômico das propostas neoliberais e, ao mesmo tempo, imprimir uma política voltada para o crescimento do mercado interno e para enfrentar os históricos problemas da miséria e da desigualdade social. Dilma venceu as eleições com um discurso à esquerda prometendo a manutenção do emprego e dos salários da classe trabalhadora. Entretanto, monta um ministério de perfil conservador, que defende políticas ortodoxas, que irão solapar sua base de sustentação mais importante, o emprego e os salários. Mantém-se a contradição que está na raiz do baixo crescimento.

O capítulo escrito por José Marangoni Camargo discute a evolução da economia brasileira no período de 2003 e 2014 e a distribuição da renda nos governos Lula e Dilma Rousseff. Apesar dos pilares da política de corte neoliberal terem sido mantidas em linhas gerais nos governos petistas, o crescimento econômico superior às duas décadas anteriores e

a formulação de um conjunto de políticas sociais, como a recomposição do valor real do salário mínimo e a concessão da bolsa família possibilitaram um crescimento da renda dos segmentos mais baixos e uma pequena desconcentração da renda, revertendo uma tendência de aumento da desigualdade observada desde os anos 60. Já o cenário mais recente, o desempenho medíocre da economia, com a redução acentuada das taxas de crescimento econômico a partir de 2011 e o estabelecimento de políticas recessivas neste ano, aponta para um esgotamento das políticas de melhoria da distribuição de renda e um aumento das taxas de desemprego.

Aginaldo dos Santos, no capítulo “Propostas de ciência e tecnologia apresentadas no debate eleitoral de 2014”, procura identificar nas propostas dos candidatos à presidência da República quais projetos para esta área estavam em disputa. O autor encontra algumas similaridades entre as propostas apresentadas, em que pese as diferentes colorações ideológicas de cada candidatura. Isso aconteceria porque, mesmo com projetos distintos, as principais candidaturas não enfrentavam a questão de fundo para uma política de C&T vinculada às estratégias de desenvolvimento: o lugar periférico do nosso parque industrial junto às cadeias produtivas mundiais. Quase todas as propostas, por não levarem isso em conta, ficavam presas a meras questões pontuais e cosméticas, mesmo com um aumento nada desprezível de investimento público nos últimos anos. Uma política de C&T só teria efetividade, para o autor, se combinada com uma mudança substancial na política industrial e na compreensão do sentido do termo “desenvolvimento”.

Seguem dois capítulos que abordam questões importantes do debate político e econômico da Argentina, que também são de grande atualidade para o Brasil. No capítulo “Consideraciones acerca de la Reforma Electoral en la Argentina”, de Jorge Szeinfeld aborda a reforma eleitoral na Argentina, um dos temas mais importante da agenda política no país platino, cuja discussão remonta ao processo de redemocratização nos anos 1980. As questões centrais da reforma são a institucionalização de normas que permitam um maior controle dos governantes, a regulação da competição política e a maior participação popular nos processos políticos. A demanda pela reforma política surgiu de amplos setores sociais, de dirigentes políticos e da grande imprensa. O autor faz pormenorizada

análise das medidas que compõem a reforma. Especial atenção é dispensada as alterações adotadas a partir de 2009, que permitiram uma maior participação por parte dos cidadãos na eleição dos candidatos e mudanças no financiamento das campanhas eleitorais no sentido de torná-lo mais transparente. Também implementou-se uma reforma no Código Eleitoral. Essas mudanças acarretaram transformações na forma de organização e ação dos partidos políticos, com forte fragmentação, o surgimento de novos partidos e a necessidade de alianças para enfrentar os desafios eleitorais. As medidas implementadas, contudo, teriam problemas para garantir uma equitativa regulação da competição eleitoral, para aprofundar a democracia no interior dos partidos, para ampliar a representatividade dos partidos e para a equidade dos processos eleitorais.

O capítulo escrito por Gabriel Balbo, intitulado “La restricción energética argentina: un ancla para su crecimiento sostenido?”, discute a situação atual do setor energético argentino, dando especial atenção para a oferta primária de energia, a oferta secundária e ao consumo final. Discute também a grande dependência em relação aos combustíveis fósseis. A partir do diagnóstico dos principais problemas, o autor aborda os diferentes condicionamentos que o Estado enfrenta no setor para resolver os problemas da matriz energética. Por fim, Balbo discute as ferramentas e as ações que estão sendo levadas a cabo pelo Estado visando a superação dos problemas de energia. Neste ponto, aborda as questões tecnológicas que poderão propiciar um salto qualitativo na resolução dos problemas enfrentados.

Por último, Angel Tello no capítulo “Un mundo en crisis”, aborda as vicissitudes que assolam o capitalismo global desde 2008 a partir de uma abordagem ampla e não apenas no que tange aos seus aspectos econômicos. Embora esses aspectos sejam importantes, pois as políticas neoliberais foram um fracasso, a crise é também uma crise social e, sobretudo política. Tello analisa a situação atual tendo como ponto de partida acontecimentos que marcaram de forma determinante o mundo de hoje, quais sejam: o desmoronamento da União Soviética, a queda do Muro de Berlim, os atentados de 11 de setembro de 2001 nos EUA, a crise financeira aberta em 2008 e a ascensão da China. A globalização acarretou crises e a concentração absurda da riqueza e ameaça os valores, as crenças e as identidades, abrindo espaço para uma série de reações, que tomam a forma

de nacionalismos, de fundamentalismos religiosos e de particularismos. As potências ocidentais, lideradas pelos EUA, buscam nesse contexto, impor um controle imperial do mundo, o que abre um cenário de conflito com choques agudos de interesses e valores contraditórios.

Os capítulos apresentados na presente coletânea buscam ser uma contribuição para estimular a reflexão sobre os impasses vividos pelo Brasil na atual conjuntura de crise do capitalismo global, que consiste em uma crise estrutural e não apenas em mais um descenso cíclico da economia. O momento atual parece ser decisivo para o Brasil no sentido de construir uma sociedade mais democrática, igualitária e autônoma.

Os organizadores

COMO FAZER ‘ANÁLISE DE CONJUNTURA’ NUMA ABORDAGEM HISTÓRICA

Rosângela de Lima Vieira

A experiência de participar de várias edições do *Fórum de Análise de Conjuntura*, organizado pelo Grupo de Pesquisa “Estudos da Globalização” e formado principalmente por professores da FFC/UNESP, indicou a necessidade da realização de um mini curso que fornecesse instrumentos metodológicos aos interessados em fazer ‘análise de conjuntura’. Em duas edições do Fórum o mini curso foi ministrado e o interesse dos alunos comprovou sua importância e a necessidade de elaborarmos um texto que os orientasse em atividades acadêmicas nas quais a análise de conjuntura pode ser uma metodologia fundamental. Todo estudo de fenômenos sociais – do presente ou do passado – ganha em alargamento, amplitude e profundidade se partir da análise da conjuntura de sua própria época.

De início faremos um breve percurso sobre o conceito de conjuntura, e depois os elementos essenciais na análise de conjuntura. Primeiramente é importante advertir que há diferentes conceitos de conjuntura e, portanto, de metodologias para empreender a sua análise. Aqui será apresentada aquela constituída a partir da ótica de uma abordagem

histórica¹, que acreditamos ser fundamental para aqueles que desejam empreender suas pesquisas no âmbito social.

Nessa perspectiva, é necessário apresentarmos a origem do significado do conceito de ‘conjuntura’ a ser aqui utilizado. Fernand Braudel (1902-1985), historiador francês, desenvolveu o conceito de múltiplas temporalidades em oposição à cronologia tradicional do tempo único. Segundo ele a qualidade dos estudos está relacionada à capacidade de o pesquisador observar as relações entre as diferentes temporalidades que condicionaram o fenômeno estudado. Ou seja, é necessário observar os fatos, sua conjuntura e suas estruturas históricas. Pois, na concepção de Braudel “[...] entre o passado, mesmo longínquo, e o presente nunca há ruptura total, descontinuidade absoluta [...]” (BRAUDEL, 1985, p. 53). “A concepção de tempo de Fernand Braudel é inovadora tanto pelo fato de desdobrá-lo em múltiplas temporalidades, como por entender o tempo como um instrumento de observação para o historiador.” (VIEIRA, 2002, p. 10). Logo, cabe ao pesquisador empreender os cortes temporais – as durações resultam dos objetivos a serem alcançados – e buscar as diferentes camadas do tempo para uma percepção mais global do fenômeno estudado.

Os estudos dedicados exclusivamente aos fatos são importantes, quando se quer obter apenas um conhecimento histórico das circunstâncias imediatas. Outros estudos, de ordem conjuntural, colaboram na identificação das múltiplas relações que levaram à ocorrência do fato. Já as pesquisas que buscam os condicionantes estruturais de longa duração daquela conjuntura e posteriormente do fato também são indispensáveis. No entanto, a perspectiva braudeliana, ao sugerir a realização dos três níveis de análise e suas respectivas relações, impele a observarmos o conjunto e, portanto, a globalidade do fenômeno histórico. (VIEIRA, 2014b, p. 65-66).

Assim se pode notar que não é possível conceituarmos conjuntura isoladamente, já que se trata de um corte temporal necessariamente relacional. Para Braudel são necessários no mínimo três cortes temporais na análise histórica, a curta, a média e a longa duração: a primeira são os

¹ A ‘análise de conjuntura numa abordagem histórica’ difere das análises recorrentes entre alguns economistas e sociólogos presentes na mídia comumente. A diferença mais significativa é que essas análises são de curta duração, o que para os historiadores são fatos e não conjuntura.

fatos/acontecimentos; a segunda é a conjuntura; e a terceira são as estruturas históricas. Ele identifica cada duração como: tempo individual, tempo social e tempo histórico respectivamente.

A conjuntura caracteriza-se como um conjunto de acontecimentos encadeados, os quais explicam o processo histórico diretamente relacionado ao fato histórico. A permanência ou a mudança de uma conjuntura resulta do próprio processo histórico e sua duração é dada pelo fenômeno estudado, pois ele é que determina o corte temporal necessário. Sua duração ideal é de algumas décadas; Braudel trabalhava com 30/50 anos. Segunda ele, a conjuntura é um recorte regido por uma dinâmica própria, cujos contingentes são articulados por relações instáveis, mas que perderam por algum tempo. Adiante serão apresentados alguns exemplos que ajudarão na compreensão dos cortes temporais.

O ponto de partida nessa concepção é o nível de subjetividade do pesquisador na elaboração dos elementos constituintes da conjuntura para definir a sua duração. Pois ele é quem procura relações causais dentro de uma multiplicidade de fatos, buscando explicar em dada conjuntura, o que decorre a partir de sua ótica e de seus interesses políticos, científicos e acadêmicos.

Na abordagem braudeliana de análise de conjuntura não se desenvolveu a metodologia para realizá-la. Embora tenha destacado a sua importância, Braudel adverte que “[...] tudo está por construir, diria, por inventar, no que concerne à conjuntura, essa personagem ignorada, ou quase [...]” (BRAUDEL, 1992, p. 106). Em suas obras, porém, ele efetivamente conseguiu empreendê-la de forma articulada.

Outros autores se debruçaram sobre a questão e contribuíram para compreendermos como de fato devemos fazer este tipo de análise, é o caso, por exemplo, do sociólogo Herbert de Souza. No livro *Como se faz análise de conjuntura* ele propôs uma metodologia para a análise da realidade política, ou seja, para daquele momento histórico da década de 1980. Embora nosso objetivo neste artigo seja contribuir para a utilização da análise de conjuntura em toda e qualquer temporalidade, espaço ou tema, há uma advertência inicial de Betinho muito significativa.

A análise da conjuntura é uma mistura de conhecimento e descoberta, é uma leitura especial da realidade e que se faz sempre em função de alguma necessidade ou interesse. Nesse sentido não há análise de conjuntura neutra, desinteressada: ela pode ser objetiva mas estará sempre relacionada a uma determinada visão do sentido e do rumo dos acontecimentos.

A análise da conjuntura é não somente parte da arte da política como é em si mesma um ato político. Faz análise de conjuntura quem faz política, mesmo sem saber.

Mas a análise da conjuntura é uma tarefa complexa e difícil e que exige não somente um conhecimento detalhado de todos os elementos julgados importantes e disponíveis de uma situação determinada, como exige também um tipo de capacidade de perceber, compreender, descobrir sentidos, relações, tendências a partir dos dados e das informações.

Não deixa de ser surpreendente que para uma atividade tão importante como é a de analisar e acompanhar o desenvolvimento da situação política e econômica de um país falte a elaboração de teorias e métodos específicos. (SOUZA, 1988, p. 8).

A partir da compatibilidade de ambas as contribuições passamos agora a apresentar os elementos fundamentais para a análise de conjuntura.

1 DURAÇÃO/RECORTE TEMPORAL – QUANDO?

A duração de uma conjuntura, como já apresentado, é variável e dada a partir do próprio fenômeno estudado. Por exemplo, se formos analisar o Golpe Militar de 31 de março de 1964 – enquanto um fato histórico – a conjuntura em que ele está inserido é a da Guerra Fria, pós 2ª guerra mundial, com seus desdobramentos internacionais e locais, e do processo de democratização da sociedade brasileira decorrido a partir de 1946. Assim tanto para elementos externos como para os internos a conjuntura do Golpe nos remete necessariamente às duas décadas que o antecederam.

Ainda sobre a duração do período a ser identificado como conjuntura, destacamos que a análise de conjuntura pode levar à necessidade de uma análise de estruturas históricas. Um exemplo colabora na compreensão da subjetividade e a duração: se o objeto de pesquisa for o surgimento dos movimentos dos sem-terra dos anos 80 no Brasil, trata-se portanto

da conjuntura da ditadura civil-militar (1964-1985). Contudo nesse caso uma análise mais profunda dessa questão nos remete a aspectos de muito maior duração, nesse caso de estruturas históricas de longa duração. No caso do acesso à terra, ou melhor, a impossibilidade desse acesso para a maior parte da população brasileira nos remete ao início da colonização, já que a concentração de terras no Brasil é uma característica estrutural da realidade brasileira desde a concepção concentradora de terra e poder da mentalidade lusa.

2 ACONTECIMENTOS/FATOS – O QUÊ? OU QUAIS?

Aqui o pesquisador precisa levantar os fatos que encadeados formaram a conjuntura, por a facilitarem e/ou mesmo a dificultarem. O grau de subjetividade se explicita claramente; porém, para minimizá-lo pode-se ampliar o máximo possível número de fatores e acontecimentos relacionados que compõem a conjuntura. O primeiro passo é diagnosticar se trata-se de uma conjuntura econômica, política, cultural ou de outra natureza. Claro que estas dimensões são intercambiáveis e se embaralham reciprocamente, contudo elas possuem especificidades, inclusive temporais. Ou seja, uma conjuntura econômica, por exemplo, pode ter uma duração diferente da conjuntura política.

Um exemplo significativo poderia ser analisarmos a conjuntura dos anos 80 do século passado e o surgimento dos movimentos dos sem-terra.

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, também conhecido como Movimento dos Sem Terra ou MST, é fruto de uma questão agrária que é estrutural e histórica no Brasil. Nasceu da articulação das lutas pela terra, que foram retomadas a partir do final da década de 70, especialmente na região Centro-Sul do país e, aos poucos, expandiu-se pelo Brasil inteiro. O MST teve sua gestação no período de 1979 a 1984, e foi criado formalmente no Primeiro Encontro Nacional de Trabalhadores Sem Terra [...] (CALDART, 2001, p. 207).

Que fatos contribuíram? Trata-se da conjuntura de redemocratização do final da Ditadura Civil-Militar (1964-1985). Alguns fatos se destacam: 1979 – sancionada a Lei da Anistia e o pluripartidarismo é res-

tabelecido; 1982 – eleições municipais e estaduais demonstram a rejeição ao governo militar; 1984 – Primeiro Encontro Nacional de Trabalhadores Sem Terra, realizado de 21 a 24 de janeiro de 1984, em Cascavel, no estado do Paraná; 25 de janeiro de 1984 em São Paulo, primeiro comício pelas “Diretas Já”; 1987-88 – Assembléia Nacional Constituinte.

Há de se observar que os fatos acima elencados são apenas alguns para demonstrar o processo histórico de constituição da conjuntura que favoreceu o surgimento desse significativo movimento social para a história recente do Brasil. Também se deve destacar que, no caso desse exemplo aqui apresentado, uma leitura das estruturas históricas é indispensável para explicar porque chegamos aos anos 2000 com 4,5 milhões de famílias sem terras no país e uma concentração exorbitante como se pode observar na tabela 1².

Tabela 1 – Divisão Fundiária no Brasil

Extensão das propriedades rurais (hectares)	Total de terras ocupadas	Total de propriedades
Até 10	2,7 %	47%
Mais de 1.000	43 %	0,91%

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário de 2006 (formulação própria).

3 LOCAL/CAMPO DE ANÁLISE – ONDE?

O aspecto da localização espacial da conjuntura também se apresenta de suma importância, pois a acuidade de se tratar de uma conjuntura local, regional, nacional ou internacional constitui-se em um elemento fundamental na qualidade da análise. Essas múltiplas conjunturas são interrelacionadas e por isso mesmo é necessário buscar suas conexões. No caso da criação do Movimento dos Sem Terra, a conjuntura nacional é preponderante – embora não se possa descartar os elementos regionais que facilitaram a ocorrência do Congresso na região de Cascavel no Paraná, por exemplo.

4 SUJEITOS (INDIVIDUAIS, COLETIVOS, INSTITUIÇÕES...) – QUEM?

Ao longo de todo esse processo de construção da conjuntura, o pesquisador explicita sua concepção histórico-política. Ao elencar os su-

² Sendo que a agricultura familiar emprega 75% da mão-de-obra no campo, em 2006 foi responsável pela produção de 70% do feijão consumido no país, 87% da mandioca, 58% do leite, 46% do milho, 34% do café e do arroz. Fonte: <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/efe/2009/09/30/ult1808u147291.jhtm>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

jeitos históricos fundamentais para construção de uma conjuntura, ele a apontará de forma irrefutável. Nesse particular, há vários posicionamentos: o pesquisador pode tratar somente de figuras históricas individuais consagradas como “grandes personagens” advindas das elites; ou com figuras singulares do amplo espectro social – como expressa a “a história do ponto de vista dos de baixo” de Jim Sharpe³ –; ou ainda com a concepção de sujeitos coletivos. As opções do analista resultarão numa leitura completamente diferente sobre a conjuntura e do próprio fato estudado.

Assim, no caso da análise da conjuntura da criação do Movimento do Sem-Terra nos anos 80 do século XX, as opções de contar essa história destacando os ‘grandes personagens’, os personagens anônimos, ou a partir de sujeitos coletivos, obviamente remetem a resultados distintos e conseqüentemente a conjunturas diversas a serem analisadas.

5 RELAÇÕES DE FORÇAS

As correlações de força estão em movimentos permanentes, contudo pode ser observada alguma constância durante uma dada conjuntura. A relação dos múltiplos sujeitos históricos

[...] podem ser de confronto, de coexistência, de cooperação e estarão sempre revelando uma relação de força, de domínio, igualdade ou de subordinação. Encontrar formas de verificar a relação de forças, ter uma ideia mais clara dessa relação é decisivo se se quer tirar conseqüências práticas da análise da conjuntura. Algumas vezes essa relação de forças se revela através de indicadores até quantitativos, como é o caso de uma eleição: o número de votos indicará a relação de forças entre partidos, grupos e classes sociais.

Outras vezes devemos buscar formas de verificação menos “visíveis”: qual é a força de um movimento social ou político emergente? (SOUZA, 1988, p. 13).

No caso da criação do Movimento dos Sem Terra, a conjuntura expõe que no final da década de 70 a “distensão” do governo militar,

³ Cf. SHARPE, Jim. A história vista de baixo. In: BURKE, Peter. (Org.). *A escrita da história: novas perspectivas*. São Paulo: UNESP, 1992. p. 39-62. Outros autores também desenvolveram suas pesquisas e análises a partir desta perspectiva. Uma síntese foi realizada por ARAUJO, Josefa Paula de Araujo em “A história vista de baixo”, disponível em: <<http://www.webartigos.com/artigos/a-historia-vista-de-baixo/103228/>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

ou seja “abertura política de forma lenta, gradual e segura” apontava uma nova correlação de forças, pendendo nesse caso o lado da democracia e da participação popular e levando a eventos como o Congresso no Paraná e à manifestação de São Paulo. Ambos teriam sido impossíveis de ocorrer em 1968⁴, por exemplo.

6 ARTICULAÇÃO ENTRE CONJUNTURAS E ESTRUTURAS HISTÓRICAS

Nesse aspecto é interessante observar determinantes históricos de longa duração que interferem na consecução da conjuntura. As estruturas históricas são condicionantes de ordem econômica, política, social e/ou cultural. No caso do Movimento do Sem-Terra há necessidade de uma observação longínqua, dos 5 séculos que produziram a mentalidade político-social de concentração de terras, poder e riquezas da qual decorre a exclusão da maior parte da sociedade.

A elite brasileira aprendeu com os portugueses a conservar as estruturas sociais a partir da não distribuição de terras. Desde as Capitânicas Hereditárias até hoje, as poucas mudanças que ocorreram quanto ao acesso a terra foi o fato de ela ser, desde meados do século XIX, uma mercadoria, aliás, de alto valor. No campo e nas cidades, o trabalhador é mantido na condição de subordinado justamente porque é historicamente alijado da participação política e das decisões de toda ordem na sociedade brasileira. (VIEIRA, 2014a, p. 15).

A história do Brasil nos mostra que em todas as conjunturas de mudanças políticas, como por exemplo, a Proclamação da Independência, ou da República, a questão da democratização do acesso à terra não foi objeto de preocupação das elites que lideravam esses processos. O sistema latifundiário e a escravidão são estruturas fundamentais da sociedade brasileira e deixam suas marcas permanentemente. Assim uma análise de conjuntura do surgimento do Movimento dos Sem Terras não pode denegar suas relações com essa estrutura histórica de longa duração, da realidade e da mentalidade brasileiras. O que em última instância explica porque,

⁴ O Ato Institucional nº 5, AI-5, baixado em 13 de dezembro de 1968 – durante o governo de general Costa e Silva – expressou a conjuntura mais dura da ditadura civil-militar (1964-1985). Suspendeu os direitos constitucionais e deu ao governo o poder de punir arbitrariamente aqueles considerados inimigos da pátria.

embora o Movimento dos Sem Terra tenha surgindo em 1984, a reforma agrária continua ser uma necessidade um ‘eterno’ *vir a ser*.

O percurso aqui desenvolvido buscou expor os principais aspectos de uma análise de conjuntura e demonstrar as múltiplas possibilidades dessa metodologia que: pode ser utilizada nos estudos do passado ou do presente; contribui na compreensão de fenômenos de ordem social, política, econômica ou cultural; e facilita a observação das relações entre fatos e estruturas históricas de longa duração, entre múltiplos sujeitos históricos e suas correlações de força – aspectos fundamentais numa análise histórica.

Em síntese. A análise de conjuntura, empreendida numa perspectiva histórica, consiste num instrumento metodológico eficaz para estudos das várias ciências humanas, que para o passado quer para o presente. Nessa, os fenômenos sociais de toda ordem resultam de uma conjuntura histórica que é analisada a partir dos seguintes elementos: duração temporal, fatos e sujeitos históricos, espacialidade envolvida, correlação de forças, as relações entre esses elementos e as estruturas históricas de longa duração. Deste modo, a análise de conjuntura numa perspectiva histórica consegue explicitar o processo histórico em que ocorreu o fenômeno contribuindo assim para uma percepção mais global da realidade social.

REFERÊNCIAS

BRAUDEL, Fernand. *A dinâmica do capitalismo*. Tradução Carlos da Veiga Ferreira. Lisboa: Teorema, 1985.

_____. *Escritos sobre a história*. Tradução J. Guinsburg e Tereza C. S. Mota. 2. ed. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1992.

CALDART, Roseli Salete. O MST e a formação dos sem terra: o movimento social como princípio educativo. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 207-224, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300016>. Acesso em: 10 fev. 2015.

IBGE. Censo Agropecuário de 2006. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/ca/default.asp>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

SHARPE, Jim. A história vista de baixo. In: BURKE, Peter. (Org.). *A escrita da história: novas perspectivas*. São Paulo: UNESP, 1992. p. 39-62.

SOUZA, Herbert J. *Como se faz análise de conjuntura*. Petrópolis: Vozes, 1988.

VIEIRA, Rosângela de Lima. *Fernand Braudel: a relação do método historiográfico e o conhecimento histórico*. 2002. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Assis, 2002.

_____. (Org.). Prefácio. In: _____. *Ecos da ditadura na sociedade brasileira (1964-2014)*. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2014a. p. 13-24.

_____. O golpe militar de 1964 na perspectiva braudeliana: fato, conjunturas e estruturas históricas. In: BRABO, Tânia. (Org.). *Direitos humanos, educação e participação popular: 50 anos do golpe*. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2014b. p. 65-90.

CRISE DO NEODESENVOLVIMENTISMO E ESTADO NEOLIBERAL NO BRASIL: ELEMENTOS DE ANÁLISE DE CONJUNTURA DO CAPITALISMO BRASILEIRO

Giovanni Alves

Os limites do neodesenvolvimentismo expõem um paradoxo curioso: *governos pós-neoliberais, comprometidos programaticamente com o crescimento da economia e com a redistribuição de renda, preservaram e reforçaram nos últimos dez anos, os pilares do Estado neoliberal no Brasil.* A persistência do Estado neoliberal no Brasil – sociedade política e sociedade civil - se contrasta com a perspectiva de mudança social alimentada pelo capitalismo neodesenvolvimentista. Nesse sentido, algumas observações metodológicas tornam-se necessárias: primeiro, distinguir heurísticamente, de um lado, *governo* e, de outro lado, *Estado político do capital*. Depois, caracterizar o Estado político em sua etapa desenvolvida, como sendo constituído pelo *Estado restrito* ou sociedade política, incluindo nessa dimensão restrita, sua estrutura burocrático-administrativa; e pelo *Estado ampliado* ou sociedade civil e seu sociometabolismo (GRAMSCI, 1984). Estas ferramentas conceituais são importantes para desvelarmos criticamente os limites (e paradoxos) do neodesenvolvimentismo - primeiro, como novo padrão de desenvolvimento capitalista no Brasil; e depois, como frente política inspirada na estratégia política do lulismo.

Nossa hipótese é que nos últimos dez anos de Lula e Dilma tivemos governos pós-neoliberais propriamente ditos que adotaram programas

de crescimento da economia com aumento do gasto público e redistribuição de renda. É nesse sentido mais incisivo da programática política que os governos Lula e o governo Dilma podem ser considerados *governos pós-neoliberais*, distinguindo-se, por exemplo, dos *governos neoliberais* da década de 1990 (governo Collor de Mello e governos Fernando Henrique Cardoso - FHC). Desprezar a particularidade da nova conformação política neodesenvolvimentista, reduzindo-a, no plano de governo, ao neoliberalismo, é não apreender as nuances da luta de classes e os “tons de cinza” da dominação burguesa no Brasil.

As políticas de transferências de renda e gasto público visando diminuir as desigualdades sociais e fortalecer o mercado interno, distinguem, por exemplo, o *projeto neodesenvolvimentista* do *projeto neoliberal* propriamente dita adotado na década de 1990 por FHC. Existem também diferenças entre neodesenvolvimentismo e neoliberalismo com respeito as políticas de combate à crise do capitalismo global, um tema importante tendo em vista que, o período do neodesenvolvimentismo é o período de crise do capitalismo global. A frente política do neodesenvolvimentismo no último governo Lula e Dilma recusou-se, por exemplo, a adotar políticas de austeridade, embora mantenham – pragmaticamente - o tripé macroeconômico neoliberal (metas de inflação, câmbio flexível e superávit primário). Finalmente, existem diferenças entre a política do neodesenvolvimentismo e a política no neoliberalismo no *plano geopolítico internacional*. A diplomacia do neodesenvolvimentismo deu apoio aos governos bolivarianos na América do Sul (Venezuela, Equador e Bolívia) e alinhou-se aos BRICS, adotando uma postura independente com respeito à política exterior norte-americana, o que a distingue, por exemplo, do alinhamento automático com os EUA operada pela diplomacia dos governos neoliberais.

Por outro lado, observamos, paradoxalmente, que os governos pós-neoliberais de Lula e Dilma não alteraram essencialmente o metabolismo político do Estado neoliberal instaurado na década de 1990 no Brasil, seja em sua dimensão restrita, como sociedade política e estrutura burocrático-administrativa; seja em sua dimensão ampliada, como sociedade civil e seu sociometabolismo. Enfim, os governos pós-neoliberais, imbuídos do espírito do lulismo e em nome da governabilidade, optaram pragmaticamente por reproduzir o Estado neoliberal herdado da década de

1990; e pior, preservar, em sua essencialidade, o Estado brasileiro de feição oligárquico-burguesa oriundo da ditadura militar.

I NEOLIBERALISMO E A PERSISTÊNCIA DO ESTADO NEOLIBERAL

As categorias “pós-neoliberal” e “neodesenvolvimentismo” que utilizamos para caracterizar o capitalismo brasileiro dos últimos dez anos, estão profundamente amesquinhas em sua forma de ser pela força das trágicas circunstâncias históricas de duas *transições políticas conservadoras* ocorridas no Brasil nos últimos trinta anos.

Primeiro, tivemos a longa transição para a democracia política ocorrida com a crise da ditadura civil-militar (1979-1985). Apesar da promulgação da Constituição-cidadã de 1988, depois de um processo constituinte, preservaram-se as estruturas da sociedade política oligárquico-burguesa no Brasil, com incrustações autocráticas, oriundas da ditadura civil-militar¹. Depois, tivemos a “transição” política para um novo projeto de desenvolvimento capitalista ocorrido em 2002, após a *débâcle* do modelo neoliberal implantado na década de 1990 no Brasil e a eleição do novo governo de Luis Inácio “Lula” da Silva. Assim, apesar do caráter pós-neoliberal da intencionalidade política do novo governo instalado em 2003, preservou-se efetivamente no decorrer da década de 2000, a morfologia política e social do Estado neoliberal no Brasil, herdado da ditadura militar e dos governos neoliberais. Enfim, a força da inércia histórica da ordem burguesa no Brasil, marcadas pelas “transações” conservadoras pelo alto, se impôs irremediavelmente, manifestando-se, nesses momentos, o vigor da particularidade concreta de entificação do capitalismo brasileiro, elo mais forte do imperialismo na América Latina - capitalismo hipertardio dependente de caráter colonial-escravista e extração prussiana.

O fenômeno político do lulismo, com seu “reformismo fraco” sem confronto com o capital (como diria André Singer), significa, de certo modo, a afirmação da incapacidade efetiva da esquerda brasileira de cariz social-democrata (o PT, por exemplo) em refundar o Estado político bra-

¹ O livro *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*, publicado pela Boitempo Editorial em 2010, organizado por Edson Teles e Vladimir Safatle expõe com clareza a persistência da exceção brasileira apesar da redemocratização política ocorrida no país.

sileiro tendo em vista principalmente, a débil correlação de forças social e política entre capital e trabalho na sociedade brasileira, corroída e corrompida em seu metabolismo social por trinta anos de ditadura militar (1964-1984) e neoliberalismo (1990-2002) (SINGER, 2012). A herança maldita da ditadura civil-militar e do neoliberalismo amesquinhou as pretensões reformistas do neodesenvolvimentismo. O amesquinçamento do reformismo hipertardiado brasileiro, sob o nome de neodesenvolvimentismo, é expressão da miséria social e política da sociedade brasileira, incapaz de ir além da ordem burguesa senhorial. Nas condições históricas adversas de enfrentamento social com a ordem do capital, os governos neodesenvolvimentistas optaram, pragmaticamente, pela trágica linha do menor esforço, preferindo implementar, em nome da governabilidade, a estratégia política do “reformismo fraco” utilizando as estreitas margens do Estado neoliberal, espólio da nossa herança maldita.

É importante salientar um dos traços “virtuosos” do estilo político do lulismo: combater a miséria sem confronto com o bloco de poder hegemônico do capital – o bloco interno de poder, articulado organicamente, no plano mundial, com o bloco histórico hegemônico do capitalismo neoliberal financeirizado. O lulismo é o espírito hegemônico do projeto da socialdemocracia no Brasil que visa hoje compatibilizar, nos marcos da ordem burguesa neoliberal, um projeto de redistribuição de renda e combate a pobreza extrema sem confronto com o capital. Entretanto, as virtudes políticas indiscutíveis do lulismo explicitam, ao mesmo tempo, os limites do neodesenvolvimentismo, isto é, a incapacidade orgânica da frente política do neodesenvolvimentismo, em alavancar, nas condições históricas da vigência do Estado neoliberal no Brasil, investimentos sociais de peso, nas áreas da educação, saúde e transportes públicos, promovendo, deste modo, as reformas sociais capazes de resgatar historicamente a dívida social secular.

2 O COMPLEXO DE COMPLEXOS DO ESTADO NEOLIBERAL NO BRASIL

A preservação (e manutenção) do Estado neoliberal no Brasil se apresenta na notável incapacidade política dos governos pós-neoliberais de romper com o “círculo de ferro” do pagamento de juros e amortização da dívida pública subordinada aos interesses do capital financeiro (por exemplo,

o governo federal enviou ao Congresso Nacional, a previsão orçamentária para 2014, com a impressionante destinação de R\$ 1,002 trilhão de reais para o pagamento de juros e amortizações da dívida, sacrificando todas as demais rubricas orçamentárias, como serviços de saúde, educação, transporte, segurança, assistência, etc). Portanto, o neodesenvolvimentismo encontrou seu limite crucial no *sistema da dívida pública*, que exerce hoje, constrangimento sobre o projeto neodesenvolvimentista e sobre o orçamento público da União. Ao aceitá-la pragmaticamente como está, recusando-se a fazer, por exemplo, a Auditoria-Cidadã da Dívida Pública, em nome do respeito aos contratos, os governos pós-neoliberais optaram, sob a força das trágicas circunstâncias históricas, por não questionar a ordem burguesa instaurada na década neoliberal. Como observou Maria Lúcia Fatorelli (2013), do Movimento pela Auditoria-Cidadã da Dívida Pública, a exigência de crescentes volumes de recursos para o pagamento de juros e amortizações da dívida tem impedido a realização dos investimentos necessários para o desenvolvimento social do país, o que tem sido utilizado como justificativa para a contínua e inaceitável entrega de patrimônio estratégico e lucrativo por meio das concessões à iniciativa privada de estradas, aeroportos e exploração da camada do pré-sal. Diz ela: “Para continuar alimentando o sistema da dívida, em âmbito nacional e regional, o governo sacrifica o povo com pesados tributos, ausência de retorno em bens, serviços e investimentos, e ainda rifa o patrimônio público.” (FATORELLI, 2013). Na verdade, a blindagem financeira do orçamento público nos últimos vinte anos de neoliberalismo e neodesenvolvimentismo, é a garantia de que o Estado neoliberal, herdado de Collor e FHC e preservado nos dez anos de Lula e Dilma, tem mesmo por função, estabilizar o valor dos ativos das classes proprietárias que compõem o bloco de poder neoliberal. Ao comprometer-se na “Carta ao Povo Brasileiro” (de 2002), a respeitar os contratos e não contestar a legitimidade do processo de privatização ocorrido nos governos neoliberais, o governo Lula fez uma escolha política, visando garantir a governabilidade. Entretanto, o preço do seu pragmatismo político - traço visceral do lulismo - foi a preservação da estrutura orgânica do Estado neoliberal no Brasil (sociedade política e sociedade civil).

A manutenção pelo Banco Central, do tripé da gestão macroeconômica neoliberal da economia brasileira (metas de inflação, câmbio

flexível e superávit primário) é outro traço orgânico do Estado neoliberal no Brasil. Podemos salientar ainda, como traços compositivos do sistema intocável de constrangimentos estruturais do Estado neoliberal no Brasil, por exemplo, o *sistema jurídico-político oligárquico*, que preserva um modelo oligárquico do poder judiciário e deforma a representação política no Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado); ou o *sistema de controle do gasto público* via Lei de Responsabilidade Fiscal; ou ainda, o *sistema hegemônico dos meios de comunicação de massa*, o oligopólio privado que constitui o quarto poder da República – o poder midiático, capaz de manipular a opinião pública.

É importante salientar que o Estado neoliberal se ergueu sob a base oligárquico-autocrática do Estado político herdado da ditadura civil-militar. Existe uma linha de continuidade do sistema de dominação burguesa oligárquico-autocrática instaurada pela ditadura-militar e o Estado neoliberal no Brasil, preservado pelos governos pós-neoliberais.

Portanto, sob os constrangimentos da mundialização do capital no elo mais forte do imperialismo na América Latina, os governos pós-neoliberais deixaram intactos, deste modo, um complexo de sistemas de poder hegemônico da dominação burguesa no Brasil, instalados pela ditadura civil-militar e preservados pelo neoliberalismo e neodesenvolvimentismo. Eles constituíram o sociometabolismo no Brasil dos últimos cinquenta anos de civilização brasileira.

Entretanto, o Estado político do capital de cariz neoliberal preservado e mantido pelos governos pós-neoliberais no Brasil sustenta-se na *estrutura burocrático-administrativa do Estado brasileiro* com seu *sistema de controle do metabolismo social* herdado da ordem neoliberal. Os governos pós-neoliberais de Lula e Dilma, não apenas preservaram, mas *modernizaram* o corpus burocrático-administrativo de cariz oligárquico do Estado brasileiro, introduzindo, por exemplo, na organização do trabalho da administração pública federal, a gestão toyotista acoplada às novas tecnologias informacionais.

3 NEODESENVOLVIMENTISMO E MODERNIZAÇÃO DO ESTADO OLIGÁRQUICO-BUROCRÁTICO NO BRASIL

É importante salientar que o Leviatã brasileiro (a estrutura burocrático-administrativa do Estado brasileiro) manteve uma estrutura corporativa centralizadora que acumula vícios de práticas patrimonialistas sedimentadas em décadas de Estado oligárquico-burguês no Brasil. Ao ampliarem o quadro do funcionalismo público federal, os governos pós-neoliberais procuraram restaurar a estrutura burocrático-administrativa do Estado brasileiro, sucateado na década neoliberal. Ao mesmo tempo, promoveram a modernização da máquina pública corrompida e ineficiente, introduzindo nela, por exemplo, métodos de gestão toyotista acoplado às novas tecnologias informacionais.

A modernização tecnológico-organizacional da máquina pública reforçou a centralização de processos de controle, aprofundando vícios autoritários inerentes da máquina político-estatal brasileira. Deste modo, os governos neodesenvolvimentistas optaram por “modernizar o atraso”, recusando-se a promover uma democratização efetiva do aparelho político-estatal no Brasil. Pelo contrário, observa-se a sobrevivência da cultura autoritária e das antigas estruturas burocrático-administrativas do Estado brasileiro oriundo da ditadura militar. Como observou Gilberto Bercovici: “A Constituição democrática de 1988 recebeu o Estado estruturado sob a ditadura militar (1964-1985), ou seja, o Estado reformado pelo Decreto-Lei 200/1967 no bojo do PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo), elaborado por Roberto Campos e Octávio Gouvêa de Bulhões (1964-1967).” (BERCOVICI, 2010, p. 148). Portanto, do Estado Novo varguista (1937-1945) à ditadura civil-militar (1964-1985), não se alterou em seu âmago burocrático, a estrutura da máquina estatal no Brasil que serve há séculos à reprodução da ordem burguesa autocrática.

O Estado brasileiro, distante do território nacional-popular (que o diga a construção de Brasília em 1961), é a expressão histórica suprema do poder político centralizado do capital nas condições de um capitalismo dependente hipertardio que se formou, enquanto Estado-nação, reagindo contra - e compondo-se, ao mesmo tempo - com oligarquias regionais patrimonialistas. Deste modo, o Estado brasileiro cultivou uma cultura burocrático-administrativa ambivalente que, se por um lado admite a corrupção

e tráfico de influência entre interesses oligárquicos parciais, por outro, adota procedimentos de racionalização da máquina estatal e modernização da gestão da administração pública, aprofundando a alienação histórica dos trabalhadores públicos e dos cidadãos-usuários dos serviços públicos federais.

Portanto, a modernização tecnológico-organizacional do Estado brasileiro contribuiu efetivamente para reforçar os traços autocráticos do metabolismo político do poder estatal no Brasil. Todas as subversões políticas ocorridas na história brasileira, do Estado Novo de Vargas em 1937 ao Estado autocrático-militar instaurado em 1964, aperfeiçoaram a máquina estatal, em vez de a despedaçarem ou democratizarem efetivamente. Os partidos que, cada qual por seu turno, lutavam pela supremacia, viam no ato de posse desse enorme edifício estatal, a presa principal do vencedor, obcecado pelas figurações do inimigo, no limite, a própria nação, que precisa ser protegida contra si mesma (o povo, incontável e ameaçador). Mesmo os governos neoliberais, ao manterem a máquina burocrática, apesar de enfraquecê-la – e vale dizer, apenas no tocante às políticas públicas-, reforçaram a cultura autoritária e o caráter autocrático do imperativo gestório estatal. Na década de 2000, os governos de Lula e Dilma apenas ampliaram e preservaram a máquina burocrático-administrativa do Estado brasileiro, modernizando-a no sentido conservador. Por exemplo, a adoção da gestão toyotista na administração pública, acoplada à introdução de novas tecnologias informacionais, deixou intocável a cultura autoritária da administração pública no Brasil, sendo, portanto, apenas um exemplo da modernização conservadora do edifício estatal.

A Reforma Administrativa da década de 1990, a década neoliberal, visou incorporar a lógica empresarial como prática administrativa do corpo burocrático estatal, preservando-se o modelo oligárquico da organização estatal. Os governos pós-neoliberais dos últimos dez anos operaram no interior desta estrutura burocrático-administrativa estatal constituída com a Reforma Administrativa neoliberal. O caso do Poder Judiciário brasileiro é exemplo primoroso da modernização conservadora da *res publica*. A adoção pelo CNJ (Conselho Nacional da Justiça) de práticas de gestão por metas, por exemplo, transformando tribunais em linhas de produção de sentenças, expressa o primado da gestão empresarial da coisa pública. Ao mesmo tempo, preservou-se a estrutura oligárquica da organização da justiça no Brasil.

A incorporação pela res publica da lógica da gestão empresarial é apenas um exemplo da vigência do “princípio de subsidiariedade” incorporado na Constituição outorgada pelos militares em 1967 e 1968, que entendia o Estado como subsidiário da iniciativa privada. O próprio marechal Castelo Branco afirmou em sua mensagem ao Congresso Nacional em 1965 que desejava com a reforma administrativa, “obter que o setor público possa operar com a eficiência da empresa privada”. A lógica de organização adotada pela modernização da administração pública sob a Reforma Gerencial inspirada em Bresser Pereira na década neoliberal - preservada sob os governos de Lula e Dilma - incorporou o espírito da gestão empresarial que busca maximizar o lucro da empresa estatal, ao invés da persuasão do interesse público. Observa Gilberto Bercovici (no livro *O que resta da ditadura*): “A chamada ‘Reforma do Estado’ da década de 1990 não reformou o Estado [...] não modificaram a administração pública ainda configurada pelo Decreto-Lei 200/1967, apenas deram uma aura de modernidade ao tradicional patrimonialismo que caracteriza o Estado brasileiro.” (BERCOVICI, 2010, p. 149). Paulo Arantes é mais incisivo ainda quando afirma: “Do Banco Central ao Código Tributário, passando pela reforma administrativa de 1967, a constituição de 1988 incorporou todo aparelho estatal estruturado sob a ditadura.” (ARANTES, 2010, p. 115). Portanto, existe uma linha de continuidade candente, com respeito à organização estatal-burocrática, entre Estado neoliberal e ditadura civil-militar. A reforma gerencial do Estado ocorrida nos governos neoliberais da década de 1990, e herdado pelos governos Lula e Dilma, apenas confirmam a normalidade brasileira restaurada.

Deste modo, o Estado neoliberal no Brasil é exemplo-mor da modernização conservadora que caracteriza historicamente o capitalismo brasileiro. Trata-se de uma tecnologia de poder que, como observou Paulo Arantes (2010, p. 115), destina-se a “[...] garantir a segurança jurídica da plataforma de valorização financeira em que nos convertemos no quadro da atual divisão internacional do trabalho da acumulação” – segundo ele, um regime de acumulação sob dominância financeira marcado pela discricionariedade, pelo compadrio e pelo privilégio. Como Estado neoliberal é um Estado político corrompido pelas próprias condições da acumulação capitalista nas condições históricas do capitalismo global, que envolve cada

vez mais o Estado nas estratégias de espoliação (acumulação por espoliação). Nas condições de crise de valorização, a transferência de renda para setores parasitários rentistas por meio do Estado neoliberal tornou-se crucial para o grande capital – nesse caso, o Estado neoliberal apresenta-se como verdadeira “máquina de sugar fundos públicos”.

A cultura estatal-burocrática constitutiva do Brasil moderno impediu que tanto a esquerda quanto a direita pudessem efetivar uma crítica contundente do Estado político do capital – inclusive de seu sistema de representação política (que não discutimos aqui). Ou ainda: do Estado do capital como sistema de controle do metabolismo social – o Estado ampliado –, que iremos tratar no próximo artigo, quando discutiremos as classes sociais no neodesenvolvimentismo. O que explica, de certo modo, a incapacidade – pelo menos no plano da programática social e política – de apreender uma alternativa sociometabólica ao capital como modo estranhado de controle social.

A esquerda estatista tornou-se expressão ideológica da incapacidade hegemônica de ir além do capital como modo de controle estranhado do metabolismo social. O melhor exemplo são os neokeynesianos que cultuam o Estado político para se contraporem às forças do mercado, colocando-o como força moral capaz de reformar ou humanizar o capitalismo. Os neykeynesianos de esquerda não discutem, por exemplo, a “extinção” do Estado político, isto é, sua democratização radical. Pelo contrário, desprezam o metabolismo social estranhado que o Estado político representa *em si e para si*. Por outro lado, a direita oligárquica cínica, critica o Estado político para afirmar o mercado como abstração alienada, ocultando que hoje, o capitalismo acumula a maior parte de sua riqueza abstrata utilizando-se do Estado político. O Estado só é mínimo para o trabalho, mas é máximo para o capital.

A título de síntese, podemos caracterizar o Estado neoliberal brasileiro - em sua dimensão restrita de *sociedade política* (incluindo a estrutura burocrático-administrativa)- como sendo constituído (1) por um Estado oligárquico-corporativo que nas últimas décadas de neoliberalismo e neodesenvolvimentismo se modernizou no sentido da adoção da gestão toyotista acoplada às novas tecnologias informacionais, que apenas promoveram a racionalização de procedimentos e controle, sem alterar a cultura autoritária da administração pública. O Estado neoliberal é um Estado

político constrangido pelo capital financeiro (por exemplo, o sistema da dívida pública), sendo mantido, no plano macroeconômico, pelo tripé neoliberal (cambio flexível, metas de inflação e superávit primário). Ao mesmo tempo, como pilar estrutural da nova ordem capitalista financeirizada, preservou-se o sistema político oligárquico e adotou-se a Lei de Responsabilidade Fiscal, “espada de Damocles” que constrange o orçamento público priorizando o pagamento da dívida pública. Finalmente, o Estado neoliberal é um Estado político historicamente patrimonialista permeável aos interesses privados dos grandes grupos econômicos e das oligarquias políticas regionais. A permeabilidade do Estado brasileiro aos interesses dos grandes grupos econômicos privados, fragilizaram o Estado brasileiro como *res publica*. Por exemplo, a ministra-chefe da Casa Civil, Gleisi Hoffman, diante das críticas da oposição sobre o descontrole fiscal do governo Dilma, afirmou em entrevista no jornal *Folha de São Paulo* de 05/11/2013: “O problema fiscal não é a despesa, é o baixo crescimento, conjugado com uma política agressiva de desonerações ao setor privado.” Diz ela que em 2012 o impacto da desoneração federal foi de R\$ 49,8 bilhões, ante os R\$ 10,2 bilhões registrados em 2011. Em 2013, a desoneração federal vai atingir os R\$ 80 bilhões! Ao mesmo tempo, manteve-se em dez anos o gasto com pessoal (4,6 em 2003 e 4,3 em 2013) – o que expõe a lógica da *lean production* [produção enxuta] aplicada ao Estado político; e aumentou-se a transferência de renda para programas de combate a pobreza e pobreza extrema, de 7,1% para 9,5% do PIB – o que explica, deste modo, o capital político do lulismo cuja lastro social encontra-se no proletariado pobre, base eleitoral hoje do Partido dos Trabalhadores (PT).

4 NEODESENVOLVIMENTISMO E SOCIEDADE CIVIL NEOLIBERAL

O Estado neoliberal preservou-se (e ampliou-se) na década do neodesenvolvimentismo, na medida em se constituiu e consolidou-se no Brasil, a *sociedade civil neoliberal* e seu sociometabolismo (o sociometabolismo da barbárie).

De 1979 a 1989, com a crise da ditadura civil-militar, a explosão do sindicalismo e a luta pela redemocratização política, a sociedade civil brasileira assistiu um processo de ascensão das lutas de classes que cons-

truiu rudimentos do em-si e para-si da classe. Foi o período histórico de surgimento do PT e da CUT e a construção do sindicalismo de classe, comunidades eclesiais de base e movimentos populares de bairro. O processo social de luta social culminou na candidatura da Frente Brasil Popular em 1989, derrotada pelo candidato conservador Fernando Collor de Mello. *A ofensiva neoliberal da década de 1990 teve não apenas a função histórica de reestruturar o capitalismo brasileiro, mas de desmontar o metabolismo social construída na década passada.* A verdadeira ruptura histórica ocorreu na passagem para a nova temporalidade histórica neoliberal dos anos de chumbo de Collor e FHC. Na década de 1990 o novo metabolismo social impulsionado pela ideologia da globalização e ofensiva ideológica do capitalismo global com a queda do Muro de Berlim e debacle da URSS abalou a ideologia socialista de que outro mundo é possível e impregnou a sociedade civil de valores neoliberais do individualismo e consumismo.

Na década neoliberal ocorreu a degradação dos valores do coletivismo e fragilizou-se o trabalho organizado em sindicato e associações, devido a expansão do desemprego e informalidade do mercado de trabalho. Intensificou-se o processo de dessubjetivação de classe (ALVES, 2013). Na verdade, a década neoliberal forjou com a crise do mundo do trabalho a *sociedade civil neoliberal*. Ocorreu A degradação da sociabilidade devido o desemprego nas regiões metropolitanas e a informalidade no mercado de trabalho criou um caldo de irracionalidade social nas metrópoles brasileiras. Por outro lado, a década neoliberal calcinou corações e mentes, incrustando no espírito da esquerda hegemônica, o pragmatismo político e sindical. Enfim, a década de 1990 representou um processo de *contra-reforma neoliberal* que, ao lado da *revolução passiva*, caracteriza a modernização hipertardiada brasileira desde a década de 1930.

Carlos Nelson Coutinho distinguiu, por exemplo, de acordo com Antonio Gramsci, os conceitos de *contra-reforma* e de *revolução passiva*. Diz ele: “A diferença essencial entre uma revolução passiva e uma contra-reforma reside no fato de que, enquanto na primeira certamente existem ‘restaurações’, mas que ‘acolheram uma certa parte das exigências que vinham de baixo’, com diz Gramsci, na segunda é preponderante não o momento do novo, mas precisamente o do velho. Trata-se de uma diferença talvez sutil, mas que tem um significado histórico que não pode ser subes-

timado.” (COUTINHO, 2012, p. 118). O neoliberalismo da década de 1990, tal como a ditadura civil-militar (1964-1984), pode ser considerado uma *contra-reforma* na dinâmica da reestruturação do capitalismo brasileiro na medida em que se impôs o momento do velho no sentido da persistência do arcaico na dinâmica de desenvolvimento do capitalismo brasileiro. Por outro lado, o neodesenvolvimentismo da década de 2000 pode ser interpretado como *revolução passiva* na medida em que a restauração – ou modernização conservadora - “acolheu uma certa parte das exigências do que vinham de baixo” (como diria Gramsci).

No começo da década de 2000, a sociedade civil brasileira reestruturada, no plano moral-intelectual, pelo neoliberalismo na década passada, ainda conseguiu reagir, de modo espontâneo, à crise do modelo neoliberal, elegendo em 2002 o candidato da oposição: Luis Inácio “Lula” da Silva. Entretanto, o Brasil de 2002 *não* era o Brasil de 1989. Em 2002, a eleição de Lula não foi expressão das lutas sindicais e movimentos sociais, mas sim, expressão da inércia do jogo eleitoral nas condições da crise radical do modelo neoliberal da década passada. Apesar do debacle do modelo de desenvolvimento neoliberal, a cultura neoliberal, com seus valores conformistas e individualistas impregnavam a sociedade civil neoliberal.

Dez anos depois, percebemos que os governos pós-neoliberais de Lula e Dilma não apenas *não* alteraram a dinâmica sociometabólica do novo capitalismo flexível no Brasil, mas, pelo contrário, contribuíram para seu impulsionamento. Na década do neodesenvolvimentismo, no bojo do choque de capitalismo ocorrido no Brasil, tivemos a expansão dos valores de mercado e disseminação da cultura do individualismo. Por exemplo, a lógica da gestão toyotista impregnou a organização do trabalho não apenas das empresas privadas, mas também da administração pública. O espírito do toyotismo disseminou-se na totalidade social, contribuindo para a “captura” da subjetividade do trabalho pelo capital. Instaurou-se o que identificamos como sendo o *toyotismo sistêmico* (ALVES, 2001). Enfim, a disseminação dos valores-fetiches neoliberais prosseguiu na década de 2000 no bojo da dinâmica política dos governos pós-neoliberais.

A constituição da “nova precariedade salarial” no Brasil, caracterizada pelas novas tecnologias informacionais e gestão toyotista, ocorreu *pari pasu* com a disseminação do “modo de vida *just-in-time*” nas metrópoles – é

o que caracterizamos como precarização existencial (ALVES, 2013). Na verdade, o primado do consumo exacerbado pela oferta de crédito nas condições do capitalismo manipulatório, intensificou o fetichismo da mercadoria, com impactos candentes na consciência contingente das massas carentes de modernização – no caso do Brasil, a modernização periférica hipertardia nas condições históricas da crise estrutural do capital, explicitou-se como “modernização catastrófica” (KURZ, 1991).

Na década de 2000, o poder da ideologia do capital assumiu proporções intensas na vida cotidiana do Brasil. Diante da incapacidade (e desinteresse) do partido de governo (o PT) em formar opinião pública e auto-constituir-se como polo protagônico na luta ideológica, ampliou-se, principalmente entre a juventude da geração Y, portadora das expectativas, sonhos e valores-fetiches de mercado disseminados pela indústria cultural.

O aprofundamento do estranhamento social, que é um traço histórico da modernização conservadora no Brasil, onde o historicamente novo sempre pagou um tributo ao historicamente velho, contribuiu efetivamente para a continuidade do esvaziamento espiritual das massas urbanas – processo sociometabólico que percorre a história brasileira, pelo menos desde o golpe civil-militar de 1964. Não deixa de ser sintomático que o Brasil tornou-se na década de 2000, um dos maiores exportadores de igrejas evangélicas do mundo, sendo, deste modo, expressão do “americanismo periférico” em fase catastrófica. É importante salientar a proliferação de programas de TV de apelo popular-sensacionalista de conteúdo imbecilizante, muitos deles de caráter fascista, reforçando a miséria espiritual das multidões imersas na condição de proletariedade.

Na medida em que os governos pós-neoliberais renunciaram à luta ideológica e desprezaram a luta pelo controle democrático dos meios de comunicação social, verdadeiros aparelhos privados de hegemonia da oligarquia burguesa interessada na alienação cultural das massas, eles tornaram-se, não apenas reféns dos *mass-media* hegemônicos, mas coniventes com o processo de imbecilização cultural das massas populares. Mas a sociedade civil neoliberal na década de 2000 não deixou de ser um campo de disputa ideológica que ocupou, por exemplo, a Internet e as redes sociais.

A constituição e afirmação da sociedade civil neoliberal expressa a miséria dos intelectuais brasileiros, impregnados, pelo menos desde a década de 1990, pela perspectiva liberal (e/ou pós-modernista) que diluiu, por exemplo, a percepção e entendimento de classe, tornando-se incapazes de elaborar, no plano cognitivo, a crítica do capital. A crise dos intelectuais de esquerda, comprometidos com a utopia socialista, foi um dos elementos do metabolismo social da era neoliberal que prosseguiu sob os anos do neodesenvolvimentismo. O ideal socialista clássico do controle social dos meios de produção foi reduzido, no plano contingente, à utopia salarial do capitalismo organizado capaz de redistribuir riqueza e diminuir a desigualdade social. Na verdade, a miséria da intelectualidade do PT e CUT expressou, de certo modo, a deriva ideológica da esquerda socialista europeia.

O traço incisivo da ofensiva ideológica do capital na década do neoliberalismo, que prosseguiu na década do neodesenvolvimentismo, foi a perda do referencial de classe. Isto tornou-se perceptível, por exemplo, no discurso e prática da principal central sindical do país (CUT), cujo pólo dirigente hegemônico adotou não apenas posturas neocorporativas de concertação social, mas renunciou ideologicamente a perspectiva da classe (e luta de classe), adotando o discurso da cidadania. A ideia de sindicato-cidadão é o exemplo singelo da rendição ideológica da esquerda socialista do PT. A própria concepção de classe social diluiu-se, sob influência da episteme pós-moderna, em seus elementos compositivos de gênero, etnia/raça, juventude, diversidade sexual, etc, que se autonomizaram no plano discursivo-ideológico, contribuindo efetivamente para a fragmentação da perspectiva de classe com implicações na perspectiva da consciência de classe necessária. Enfim, a dessubjetivação de classe é um dos traços candentes da “desertificação neoliberal” que impregnou a sociedade civil.

A ofensiva do capital na década de 1990 sob o neoliberalismo não foi apenas uma ofensiva do capital na produção, com a reestruturação produtiva, ou a ofensiva do capital na política, com o neoliberalismo, mas foi principalmente a ofensiva ideológica que aprofundou a miséria cultural das massas e dos seus intelectuais orgânicos. Portanto, na década do neodesenvolvimentismo não se conseguiu resgatar efetivamente a degradação moral-intelectual das massas ocorrida na década neoliberal. As mudanças positivas no campo da macroeconomia do trabalho, não provocaram mu-

danças significativas no campo do metabolismo social do trabalho – pelo contrário, aprofundou-se a precarização existencial.

Quando salientamos que os governos pós-neoliberais não desmontaram o Estado neoliberal no Brasil, significa que, nos dez anos de neodesenvolvimentismo, persistiu, não apenas a sociedade política herdada da ditadura civil-militar e da década neoliberal, mas também a sociedade civil neoliberal, com suas trincheiras ideológicas que impedem o movimento progressivo da consciência social crítica das massas populares. Esta dominação cultural neoliberal reforça (e reitera) as misérias do sistema politico-eleitoral, elemento compositivo da sociedade politica neoliberal no Brasil. O próprio PT tornou-se meramente partido eleitoral, incapaz de construir nas pessoas, consciência de classe e hegemonia cultural na perspectiva critica da ordem burguesa. Ao tornar-se refém do sistema político, os governos pós-neoliberais acomodaram-se às “regras do jogo” democrático eleitoral, reiterando, deste modo, os limites (e as misérias) do neodesenvolvimentismo no Brasil.

5 O MAL-ESTAR DO NEODESENVOLVIMENTISMO

O neodesenvolvimentismo é considerado por nós como sendo um novo modo de desenvolvimento capitalista no Brasil apoiado numa frente política composta, por um lado, pela grande burguesia interna constituída pelos grandes grupos industriais tais como as empreiteiras OAS, Odebrecht, Camargo Correia, etc, e os grupos industriais da Friboi, Brazil Foods, Vale, Gerdau, Votorantim, etc e o agronegócio exportador – todos beneficiados pelo aumento das exportações focado numa agressiva política de financiamento através do BNDES, voltados para promover as empresas e os investimentos brasileiros no exterior; por outro lado, pelas camadas organizadas do proletariado brasileiro (velha classe operária) e setores populares – incluindo o subproletariado pobre, beneficiados pelo crescimento da economia, redução do desemprego aberto e formalização do mercado de trabalho, oferta de crédito para dinamizar o mercado interno; aumento do gasto público e políticas de transferência de renda via programas sociais (Bolsa-familia, Minha Casa Minha Vida, Luz para Todos, etc).

A burguesia interna não é burguesia nacional mas sim a grande burguesia brasileira – grandes grupos industriais, que não rompendo com o capital financeiro interacional, manteriam interesses, não apenas no crescimento do mercado interno, mas na política de financiamento da exportação com recursos do BNDES visando inseri-los na concorrência no plano internacional e tráfico de influencia e acesso a recursos do Estado político-oligárquico herdado pelos governos neodesenvolvimentistas.

Diferentemente do velho nacional-desenvolvimento lastreado na burguesia nacional, o neodesenvolvimentismo baseado nos interesses da burguesia interna se resignou à mundialização do capital renunciando, deste modo, ao projeto de desenvolvimento nacional-popular (o neodesenvolvimentismo é o desenvolvimentismo capitalista na era do globalismo sob a dominância do capital financeiro). Entretanto, setores populares da frente do neodesenvolvimentismo apóiam projeto nacional-popular de desenvolvimento digladiando-se com os interesses da burguesia interna no interior da frente política (por exemplo, os governos neodesenvolvimentistas, ao mesmo tempo que contemplam o agronegócio exportador, incrementam uma política de crédito para o pequeno produtor e assentamentos dos sem-terra; ao mesmo tempo que propicia ganhos aos sindicalismo como o aumento do emprego no setor público e privado, oficialização das centrais sindicais, melhoria salarial do funcionalismo público, recuperação do salário-mínimo, aumento da formalização no mercado de trabalho, o governo neodesenvolvimentista preserva os interesses estratégicos de acumulação e exploração da burguesia interna recusando-se a promover uma recuperação dos direitos trabalhistas e sociais corroídos na década neoliberal. Pelo contrário, mantém-se indiferente à ofensiva patronal que ocorre no Congresso Nacional e STF pela disseminação da nova precariedade salarial no País.

Ao promover ascensão política da grande burguesia interna em aliança com setores populares – e sem romper com o bloco de poder hegemônico pelo capital financeiro internacional – Lula criou o que poderíamos considerar um ornitorrinco político – a frente política do neodesenvolvimentismo - sendo tal arquitetura política o próprio espírito do “lulismo”.

Fazendo um balanço dos últimos dez anos de governos Lula e Dilma, percebemos que ocorreu no país um “choque de capitalismo” que,

impulsionado pela oferta de crédito e renúncias fiscais em prol dos monopólios, contribuiu, deste modo, para a expansão dos negócios, especulação imobiliária e acumulação do capital, e por conseguinte, a preservação (e ampliação) de formas arcaicas e modernas de degradação do trabalho no Brasil (o neodesenvolvimentismo – como não poderia deixar de ser - traz em seu código genético, traços da “modernização conservadora” que caracteriza as entificações capitalistas hipertardias e dependentes).

A expansão capitalista na era do neodesenvolvimentismo ocorreu no interior da macroestrutura do capitalismo neoliberal hegemônico no plano do mercado mundial – o que explicita os limites do neodesenvolvimentismo. Neodesenvolvimentismo não significa pós-neoliberalismo. Na verdade, neodesenvolvimentismo expõem densas contradições orgânicas no interior da sua frente política, expostas acima, quanto na relação do governo neodesenvolvimentista com o Estado neoliberal (sociedade política e sociedade civil) herdado da ditadura civil-militar e “modernizado” pelos governos neoliberais (1990-2002). A preservação do Estado político-oligárquico adequado ao capitalismo neoliberal contribuiu para que se mantivesse (e ampliasse) a corrupção da coisa pública com tráfico de influências e propinas nos negócios operados pelas empresas públicas e grupos industriais da burguesia interna. (vide Operação Lava Jato, etc).

Na medida em que o neodesenvolvimentismo promoveu um “choque de capitalismo” no Brasil, implementou-se o toyotismo sistêmico no plano da produção do capital. É o que temos salientado nos últimos anos: a disseminação do espírito do toyotismo nas práticas de gestão da indústria, serviços e inclusive administração público, a exacerbação do fetichismo da mercadoria e as múltiplas alienações que permeiam a vida cotidiana, a crise de sentido e os carecimentos radicais que inquietam camadas médias (e populares) e a adoção do modo de vida just-in-time contribuíram efetivamente para a inquietação social que caracteriza as metrópoles brasileiras e a agudização da crise do trabalho vivo.

Com o “choque de capitalismo” da era do neodesenvolvimentismo, o capital impulsionou o processo de desmonte da pessoa humana nos seus elementos compositivos (subjetividade, alteridade e individualidade). Na era do neodesenvolvimentismo surgiram novas formas de precarização laboral que se articulam com a nova precariedade salarial caracterizada

pelas práticas de flexibilização de jornada, remuneração e contratação do trabalho. Nos dez anos de neodesenvolvimentismo, apesar dos indicadores positivos da macroeconomia do trabalho expostos acima, cresceram a rotatividade do trabalho e a prática da terceirização laboral, expondo a formação de um novo e precário mundo do trabalho. A precarização do homem-que-trabalha ou a degradação da pessoa humana se manifesta no crescimento exponencial dos adoecimentos laborais.

O neodesenvolvimentismo nos governos Lula e Dilma tinha como estratégia política, o lulismo, que implementou um “reformismo fraco”, evitando o enfrentamento direto não apenas com o grande capital financeiro internacional que hegemoniza o bloco de poder do capital no Brasil, mas também evitando o enfrentamento com a grande burguesia interna que compunha a frente política do neodesenvolvimentismo. O mote do lulismo era o lema “Lula, Paz e Amor” e o lema do governo era “Um Brasil para Todos”. Na verdade, a grande argúcia política do lulismo foi construir uma estratégia política que deslocasse politicamente frações do bloco de poder do capital - a burguesia interna - para seu projeto de governo com apoio de frações da classe trabalhadora organizada e o subproletariado pobre. O lulismo e a arquitetura da frente política do neodesenvolvimentismo tornaram-se o espírito da governabilidade do projeto político de governo conduzido por um Executivo do PT num país capitalista onde a correlação de forças a favor da classe trabalhadora após o dilúvio neoliberal era bastante desfavorável no plano político-institucional.

Entretanto é preciso salientar que o neodesenvolvimentismo da década de 2000 – os governos Lula - beneficiou-se da conjuntura favorável da economia mundial baseada, por exemplo, na bolha financeira e valorização das commodities. Na medida em que a economia brasileira crescia, reduzia-se o conflito redistributivo entre as classes que compunham a própria frente do neodesenvolvimentismo e inclusive, os conflitos redistributivos no interior das classes dominantes que compunham o bloco do poder do capital. Ao mesmo tempo o realinhamento eleitoral do PT que incorporou a base política do subproletariado pobre, deu-lhe impulso político, não apenas para Lula reeleger-se, mas depois, eleger a sucessora Dilma Rousseff. Os indicadores positivos da macroeconomia do trabalho na era Lula compuseram os anos dourados do neodesenvolvimentismo em

contraste, por exemplo, com os anos de chumbo do neoliberalismo da década de 1990. A última grande performance do neodesenvolvimentismo foi a política macroeconômica adotada como resposta à crise de 2008, alternativa às políticas de austeridade fiscal e monetária exigidas pela direita neoliberal e adotadas na União Européia.

Entretanto, a conjuntura da economia mundial se inverteu na década de 2010. A bolha financeira estourou em 2008 e o preço das commodities despencam no mercado mundial. Esse é o ponto significativo de inflexão da conjuntura que demarcará os limites do neodesenvolvimentismo nos governos Dilma. A crise financeira de 2008 alterou a dinâmica da conjuntura da economia mundial e prolongou-se, com diferentes modulações, na década seguinte, arrastando-se num *longo depresso* nas economias centrais (tal como a crise de 1929). No núcleo orgânico do sistema mundial do capital, emergiu em 2010, com vigor, a crise da União Européia impulsionada depois pelas medidas de austeridades neoliberais propostas pela Troika (FMI, Banco Central Europeu e Comissão Européia), atingindo principalmente, os países do sul da Europa, aumentando o desemprego e a pobreza social, desmontando os rudimentos de *Welfare State* construídos na era dourada do capitalismo central. A juventude altamente escolarizada que trabalha – o precariado – é a parte mais penalizada das políticas neoliberais de austeridade adotadas pelo capital financeiro nos países do sul da Europa. As perspectivas de recuperação da economia européia em 2013 frustraram-se e percebeu-se depois em 2014, sinais de desaceleração - e inclusive recessão - no carro-chefe da economia européia: a Alemanha. Ao mesmo tempo, apesar de ter saído da recessão, a economia norte-americana cresceu a taxas medíocres e a economia japonesa não conseguiu sair da estagnação econômica de longa data. Mas um acontecimento significativo da primeira metade da década de 2010 não é apenas a persistência da crise européia e o crescimento medíocre da economia dos EUA e estagnação no Japão, mas a desaceleração da economia da China com impactos nos ditos países emergentes.

As perspectivas da segunda metade da década de 2010 não são promissoras – pelo contrário, não existem perspectivas de retomada da crise do capitalismo global, colocando dificuldades candentes para o segundo governo Dilma que herdou os limites do neodesenvolvimentismo. Internamente o bloco de poder do capital no Brasil se rearticula na década

de 2010 visando não apenas desgastar e implodir a frente política do neodesenvolvimentismo, mas – no interior da própria frente política do neodesenvolvimentismo – a grande burguesia interna busca isolar e derrotar os setores populares no interior da frente política.

Por um lado, o capital financeiro, fração hegemônica do bloco de poder, que faz oposição sistemática à frente política do neodesenvolvimentista desde 2002, encontrou aliados em setores insatisfeitos da grande burguesia interna, que, num cenário de crise internacional, pressionam o governo Dilma para adotar medidas de redução do “custo Brasil”, isto é, desmonte dos direitos trabalhistas (o movimento parlamentar do PSB e do próprio PMDB indicam sinais de corrosão da frente neodesenvolvimentista).

O mal-estar do neodesenvolvimentismo ocorreu, num primeiro momento, em 2012 e 2013 – quando o governo Dilma confrontou diretamente o capital financeiro reduzindo as taxas de juros e utilizando bancos públicos para política de crédito. Naquele momento, a fração do capital financeiro hegemônica na grande mídia e frações insatisfeitas da grande burguesia interna que não conseguiram apoio do governo para implementar a Reforma Trabalhista visando reduzir direitos dos trabalhadores, sitiavam o governo Dilma que encontra a partir de 2013, ano pré-eleitoral, um cenário de desgaste midiático por conta da queda do crescimento da economia devido a contenção de investimentos privados - parte do empresariado nacional num cenário de crise mundial recusou-se a investir; pressões inflacionárias, com novos conflitos distributivos entre as classes e camadas de classes; e pressões sociais por parte de camadas médias, órfãs do neodesenvolvimentismo.

As jornadas das ruas de 2013, movimento massivo impulsionado, por um lado, pelos limites do neodesenvolvimentismo, e por outro, enquadrado pela mídia neoliberal hegemônica, compõem o cenário primordial de mal-estar do neodesenvolvimentismo. As demandas sociais postas pelos protestos de rua não poderiam ser satisfeitas por um governo neodesenvolvimentista constrangido pelas contradições orgânicas da frente política e constrangido pela contradição crucial entre governo neodesenvolvimentista e Estado neoliberal. A estratégia política do lulismo construída num cenário macroeconômico favorável para redistribuição de renda sem confrontar o

grande capital (década de 2000), torna-se inócuo num cenário de persistente crise econômica mundial e candentes conflitos distributivos entre classes e no interior das classes. Deste modo, as políticas do neodesenvolvimentismo encontram na metade da década de 2010 um cenário adverso tanto internamente quanto externamente – embora as duas situações se inter-relacionem.

Por um lado, o aprofundamento da crise do capitalismo global com a desaceleração da China, acompanhada pela desaceleração da economia alemã. No centro capitalista, pressões deflacionárias se contrastam com pressões inflacionárias no Brasil que obrigam o governo a aumentar os juros para contê-las num cenário de desaceleração da economia. Apesar do baixo crescimento, o governo Dilma mantém o gasto público com programas sociais, incomodando os setores da ortodoxia neoliberal não apenas ligados ao capital financeiro, mas a grande burguesia interna que exige o ajuste fiscal. As dificuldades de fechar as contas do governo em 2014 expõem as dificuldades de manter as políticas do neodesenvolvimentismo que beneficiaram as camadas populares e ameaçam romper a frente política entre grande burguesia interna e camadas populares.

A corrosão da frente política do neodesenvolvimentismo em 2014 se explicita tanto no plano do processo sucessório – as últimas eleições para Presidência da República, quanto na própria governabilidade. No plano social, os limites do neodesenvolvimentismo se explicitam pelo menos desde 2013 com a pressão das ruas por reformas sociais. O governo, refém de suas contradições, constrangido pelo Estado neoliberal - e sendo ele próprio artífice do ornitorrinco político (a frente política do neodesenvolvimentismo), proclama, como palavra de ordem, a Reforma Política visando desatar o nó gordão da governabilidade espúria. Na verdade, para que ocorram as reformas sociais necessárias para a democratização do Brasil torna-se necessária uma nova institucionalidade política capaz de representar efetivamente a vontade popular. Entretanto, o desejo do governo - pelo menos de parte dele, ligado aos setores mais avançados do PT - implica confrontar-se com os pilares da frente neodesenvolvimentista que contém larga representação de frações das classes dominantes do bloco de poder do capital.

As eleições de 2014 significaram no plano da governabilidade maiores dificuldades para o governo neodesenvolvimentista. Por um lado, um Congresso mais conservador resiste a reforma política capaz de repre-

sentar a vontade popular. Por outro lado, num cenário de desaceleração e inclusive recessão econômica, o projeto de desenvolvimento com inclusão social não se sustenta. Crescer a economia tornou-se a única saída para preservar a frente do neodesenvolvimentismo. Ao mesmo tempo, crescem no interior da própria frente política hegemônica pela grande burguesia interna, pressões para o governo Dilma adotar a agenda neoliberal que coloca como pressuposto da retomada da economia, um profundo ajuste fiscal que penaliza programas sociais e direitos dos trabalhadores.

A pressão pela agenda ortodoxa não é só da burguesia rentista mas de parcelas da burguesia interna que num cenário de aprofundamento da crise mundial, prepara uma ofensiva contra os direitos dos trabalhadores no Congresso Nacional ou no Supremo Tribunal Federal, por exemplo, aprovando projetos de lei da terceirização ampla e irrestrita. A alta corte constitucional no Brasil tornou-se a ferramenta da precarização do trabalho no Brasil vilipendiando a Justiça do Trabalho.

Portanto, no caso do Brasil, a explicitação dos limites do neodesenvolvimentismo leva a um profundo mal-estar social e político, colocando dificuldades candentes para o último governo Dilma, impondo-se, mais do que nunca, a pauta da construção de uma nova frente política hegemônica pela esquerda capaz de mobilizar a sociedade brasileira e isolar as forças conservadoras e reacionárias no plano institucional. No plano da governabilidade, as imensas dificuldades exigem um salto de qualidade de intervenção política do PT, não apenas no Congresso Nacional, mas principalmente na sociedade civil, onde se dará efetivamente o embate pela preservação da democracia e conquistas populares da era do neodesenvolvimentismo e ampliação para além do próprio neodesenvolvimentismo da satisfação das necessidades sociais. A pauta da Reforma Política com constituinte exclusiva é o *sine qua non* para todas as reformas necessárias para democratizar o Estado e a sociedade brasileira. Inclusive, sem Reforma Política capaz de resgatar a representação da vontade popular no Congresso Nacional, a democratização dos meios de comunicação de massa não ocorrerá – como não ocorreu nos últimos dez anos de Lula e Dilma.

Entretanto, num cenário de crise da economia – caso o Brasil não cresça capaz de permitir a inclusão social e a redistribuição de renda sem confrontar os interesses do grande capital, a disputa política e a luta de classes

podem tornar-se uma tarefa política inglória para setores populares num país onde não existem organizações de massa e direção política de esquerda capaz de hegemonizar o processo social. Como ocorreu em junho de 2013, num cenário de inquietação social e campanha midiática voraz, a direita deve pautar o movimento visando derrubar o governo antes mesmo do pleito de 2018.

REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. *O novo (e precário) mundo do trabalho*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

_____. *Trabalho e neodesenvolvimentismo*. Bauru: Ed. Praxis, 2009.

_____. *Dimensões da precarização do trabalho: ensaios de sociologia do trabalho*. Bauru: Ed. Praxis, 2013.

ARANTES, Paulo. 1968 – O ano que não terminou. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Org.). *O que resta da ditadura*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010. p. 110-123.

BERCOVICI, Gilberto. O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece: a persistência da estrutura administrativa de 1967. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Org.). *O que resta da ditadura*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010. p. 140-169.

COUTINHO, Carlos Néelson. A Epoca Neoliberal: revolução passiva ou contra-reforma?. *Novos Rumos*, Marília, v. 49, n. 1, p. 117-126, jan./jun. 2012.

FATORELLI, Maria Luiza. Dívida consumirá mais de 1 trilhão de reais em 2014. *Portal Fórum*, 10 out. 2013. Disponível em: <<http://www.revistaforum.com.br/blog/2013/10/divida-consumira-mais-de-1-trilhao-de-reais-em-2014/>>. Acesso em: 8 maio 2014.

GRAMSCI, Antônio. *Maquiavel, a política e o estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

KURZ, Robert. *O colapso da modernização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

MINISTRA defende sistema de bandas para superavit primário. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 5 nov. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/11/1366848-ministra-defende-sistema-de-bandas-para-superavit-primario.shtml>>. Acesso em: 20 abr. 2014.

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

TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Org.). *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.

O PODER MODERADOR DO BRASIL¹

Lincoln Secco

Apesar dos movimentos sociais terem mostrado que a sociedade estava preparada para a democracia, a tradição antidemocrática e elitista prevaleceu. Mesmos nos setores que se dizem democráticos, opiniões divergentes não são toleradas. Em vez da persuasão, do diálogo, do compromisso, preferimos a exclusão do adversário. [...] Pode-se falar em democracia, mas aqui ela não existe (Emília Viotti)².

Em 19 de março de 1964 a Marcha da Família com Deus pela Liberdade foi organizada pelos conspiradores de São Paulo para desestabilizar o Governo legítimo do presidente João Goulart. Na visão de muitos deles ela deveria ser o desdobramento da chamada Revolução de 1932. Naquele ano a oligarquia paulista levantou-se em armas contra o Governo provisório de Getúlio Vargas.

Em 1964 as classes médias paulistas, que já haviam sido a base popular para suas elites em 1932, foram às ruas de novo contra o governo federal. À frente das quinhentas mil pessoas que desfilaram no Viaduto do Chá na capital paulista marchavam os voluntários da Guerra Paulista de 1932. E seus filhos e netos formavam os grupos de choque preparados para a eventualidade de uma guerra civil (SILVA, 1978, p. 247). O jornal *O Estado de S. Paulo*, que participou ativamente do levante de 1932, caracterizou o Golpe Militar de 1964 de “movimento democrático”³.

¹ Este texto é parte de uma pesquisa para um futuro livro sobre a chamada Revolução de 1932.

² Revista Nossa História, v. I, n. 11, set. 2004.

³ O Estado de S. Paulo, 3 de abril de 1964.

Mas se há nítidas continuidades na elite paulista desde 1930 até os dias atuais, o leitor da história deve atentar também para as rupturas. Em primeiro lugar, o empresariado industrial em 1932 era muito menos poderoso. O café, cacau, algodão, couros e peles ainda respondiam por quase 80% das exportações nacionais e a indústria respondia por modestos 16,5% do PIB em 1930 e entrara numa fase negativa até 1933.

A burguesia rural dos fazendeiros do café era muito menos diversificada e a pequena burguesia dos serviços urbanos públicos e privados e do comércio era menor. São Paulo sequer tinha uma universidade como centro de produção científica e ideológica das classes dominantes. A USP seria criada em 1934.

A própria imprensa mudou. Ela teve destacado papel em 1932. O rádio era o principal meio de difusão. Os jornais *A Gazeta* e *O Estado de S. Paulo* foram cruciais na manipulação de notícias que escondiam os revezes das forças constitucionistas.

Porém, naquela época o jornal *O Estado de S. Paulo* era um ator de maior importância na política paulista. Era um verdadeiro grupo político. Em 1932 a família Mesquita, dona do jornal, fez parte do comando do levante armado. Foi diferente em 1964 e depois. O jornal apoiou decididamente o golpe, como vimos acima, contudo não participou de seu comando político-militar pelo simples motivo de que o golpe foi realmente militar e em escala nacional. Os militares agiram como corporação unificada, diferentemente de 1932, quando se dividiram.

Que os militares o tenham feito a favor das classes dominantes “civis” é uma obviedade, já que todo golpe só é vitorioso permanentemente se contar com o apoio dos setores interessados da sociedade civil.

Isso não quer dizer que foi insignificante o apoio por eles recebido das classes dominantes e dos Estados Unidos. Mas sendo o golpe em escala nacional, o papel da elite paulista não foi o mesmo de 1932, quando o conflito que deveria envolver o apoio de outros Estados (como Rio Grande do Sul e Minas Gerais) ficou estancado nas fronteiras paulistas e só obteve o apoio simbólico de Mato Grosso. Fiel ao seu liberalismo conservador, *O Estado de S. Paulo* sofreria a censura ditatorial e se afastaria do novo regime.

Depois de 1964, outros jornais paulistas colaborariam ativamente com a repressão (caso da Folha de São Paulo). Mas este jornal não tinha tradição política nenhuma. Foi a partir dos anos 1980 que ele se tornou o mais influente jornal brasileiro.

A Ditadura Militar não proibiu as comemorações de 1932, mas elas nunca extrapolaram o ambiente das escolas de São Paulo. Apesar disso, o último ditador militar, João Batista Figueiredo, era filho do principal comandante militar da Revolução de 1932: Euclides Figueiredo. Em 1982 o governo paulista comemorou oficialmente o cinquentenário do Levante armado.

Mas eis que em 1995 um político “paulista” de um partido com forte identidade regional chegou ao poder central do país. Em 12 de setembro de 1995 o presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) definiu que cada Estado da federação podia transformar sua data principal num feriado. Em São Paulo, o nove de julho foi oficializado por uma Lei Estadual em 1997, sancionada pelo governador Mário Covas, também ele do PSDB.

O que havia mudado?

DOIS PARTIDOS

Os dois partidos que dominaram a cena política brasileira desde então (PT e PSDB) surgiram em São Paulo e questionaram o legado do Estado Novo. Um a tutela sindical, o outro as nacionalizações e, ambos, o tipo de previdência social daquele período (embora isso não fosse consensual no PT).

É verdade que a crítica original do PT (especialmente de suas alas sindicais mais radicais, representadas pela oposição metalúrgica de São Paulo) era a da esquerda, ou seja, buscava ampliar direitos e aumentar o poder de pressão dos sindicatos livremente organizados. No entanto desconsiderava grande parte do sindicalismo amarelo da época trabalhista que, *malgré tout*, defendia pequenas categorias que não sobreviveriam a uma livre negociação sem proteção estatal. A esquerda petista preferia denunciar

(com razão) as burocracias sindicais que manipulavam os operários para obter vantagens pessoais junto aos patrões e ao governo.

Já a “nova burguesia” que despontava como crítica do “tamanho do Estado na economia” atacara o legado de Vargas para fazer gigantescas privatizações, alterar a composição patrimonial do capitalismo no Brasil e enfraquecer a legislação trabalhista que protegia direitos consagrados na CLT. Isso se deu no período FHC (1994-2002).

Aliás, o fenômeno que confunde os historiadores. Intelectuais do PT questionavam o populismo⁴ e afirmavam a autonomia operária como ideal da classe trabalhadora. Ao se contrapor à CLT de Getúlio Vargas, o aparato sindical do PT *parecia* convergir com o “empresariado moderno” do Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE) e até com setores da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). É por isso que os comunistas e velhos trabalhistas permaneceram fora da Central Única dos Trabalhadores⁵, cuja fundação foi hegemônica pelo PT.

Mas quando o neoliberalismo aportou no Brasil e foi elevado a dogma pela equipe econômica do governo de Fernando Henrique Cardoso, foram perpetrados inúmeros ataques aos direitos trabalhistas e à CLT. O PT se viu na condição de defensor do legado de Getúlio Vargas. Com a chegada de Lula ao poder, seu carisma, a mudança da base social petista e as políticas sociais governamentais reconciliaram o PT com o velho Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) de Vargas.

De fato, a CLT carrega em si traços ditatoriais que não podem ser apagados. Mas ao mesmo tempo é um escudo de defesa do trabalhador em condições em que ele não tem força para impor seus interesses sem a tutela da lei. Por isso, a defesa do fim do imposto sindical e da unicidade sindical tornou-se quase ritual na CUT porquanto sem consequências práticas e muitos pequenos sindicatos dependentes de contribuições sindicais obrigatórias aderiram à CUT. Por outro lado, os maiores sindicatos “petistas” continuaram devolvendo o imposto sindical aos trabalhadores e criticando-o oficialmente.

⁴ Populismo é empregado aqui apenas como sinônimo de política popular ou que apela ao povo como categoria política na América Latina. Não há nenhum sentido pejorativo. Evidentemente que tal política (como de resto qualquer outra) não foi feita pelo povo.

⁵ Mais tarde o PC do B a integrou. Mas hoje possui sua própria central.

Não deixa de ser notável que a classe trabalhadora aprendeu por si mesma que seus problemas não se resolviam com a abolição negativa da CLT e sim com sua superação positiva. A CLT ajudou a manutenção de estruturas sindicais obsoletas e direções oportunistas, mas nenhuma lei impede a classe trabalhadora de lutar quando ela pode. As greves massivas dos anos 1980, quando elas eram proibidas, foram o exemplo disso.

Todavia, o PSDB cada vez mais se apropriou da crítica ao legado de Getúlio Vargas enquanto o PT resvalava para os braços do velho líder.

Nota-se logo que havia uma base objetiva para a revalorização do liberalismo. Os ideais de 1932 restaurados foram uma pequena parte disso. O estado de São Paulo continuou sendo o mais importante polo econômico do Brasil, apesar do desenvolvimento de outras regiões. Este desenvolvimento se interiorizou e as cidades mais conservadoras de sua hinterlândia explodiram em crescimento populacional.

DIREITA POPULAR PAULISTA

Ao lado daquela Direita Moderna que aderiu ao PSDB ainda havia outra força. A capital paulista continuou desde o fim do Estado Novo com seu jogo eleitoral desequilibrado por uma periferia pobre crescente. Um dos fenômenos mais complexos da era do populismo foi a singularidade de São Paulo. Conquanto os operários paulistas votassem em grande número em Vargas, o PTB e o PSD, partidos de apoio do Presidente, jamais foram hegemônicos em São Paulo. A herança do Estado Novo ali foi filtrada por forças próprias que consentiam a liderança nacional de Vargas, mas guardavam sua autonomia regional.

Os próceres do constitucionalismo eram incapazes de fazer o jogo eleitoral competitivo com o getulismo. A sua vitória nas eleições de 1933 com a Frente Única Paulista recolhia as flores da propaganda do ano anterior e se aproveitava de um momento em que Getúlio Vargas ainda não era o “pai dos pobres”.

Mas depois do Estado Novo, a elite das classes dominantes paulistas não tinha a mesma capacidade eleitoral. Apesar disso, ela tinha força regional suficiente para se opor ao getulismo. Sob uma Democracia

Racionada que proibia o partido comunista, floresceu a Direita Popular dos governadores Ademar de Barros e Jânio Quadros. O primeiro subira ao palco ainda sob o Estado Novo.

Avessas à organização sindical, dada sua precariedade de condições de vida, reprimidas durante a Ditadura, as classes desprotegidas foram alvo da pregação de uma burguesia *lumpem* de novos-ricos articulada politicamente com os grandes negócios imobiliários, indústria de construção civil e fornecedores do Estado e da prefeitura. Era a *direita populista ou popular*.

Esta corrente política nunca se expressou numa organização partidária, mas é um “partido” no lato sentido de corrente de opinião permanente. O fenômeno de candidatos direitistas com voto não é uma exclusividade paulistana. Mas como São Paulo é uma grande cidade que passou por urbanização intensa em dimensões incomparáveis, as populações recém-chegadas sempre foram alvo de um discurso autoritário que as situavam como clientela e vítima. “Culpadas” pela violência que sofriam e dependentes, elas nem sempre se viam como trabalhadoras responsáveis pelo erguimento da metrópole e sucumbiam à mensagem de ordem, segurança e habitação. Mas ao mesmo tempo se organizavam nas associações de bairro (muitas com sede própria há mais de meio século) e conquistavam loteamentos, asfalto, postos de saúde etc.

A Direita Popular não se importava com os ideais de 1932. Seus valores eram outros e, principalmente, o seu eleitorado. Mas ao lado dessa direita, o PSDB ascendeu nos anos 1990 e se apossou firmemente do governo estadual graças ao enorme crescimento industrial e populacional do interior do Estado. Uma classe média muito mais numerosa do que no restante do país acatou o discurso da competência empresarial. O PSDB, durante seu transformismo dos anos 1990, falou a linguagem da Terceira Via de Tony Blair e Schröder contra os impostos e assim incorporou a classe média tradicional, os pequenos comerciantes e todos os que aspiravam ao próprio negócio e colocavam a competitividade antes da solidariedade.

Em 1994, malgrado sua origem no campo de centro e até mesmo com alguns laivos sociais-democratas em seu programa original (SECCO, 2012), o PSDB assumiu o comando do poder estadual paulista de maneira

ininterrupta. Cabe lembrar que ao contrário das eleições nacionais polarizadas por duas forças, as disputas em São Paulo eram disputadas por três: a esquerda, a direita popular e a direita moderna, representada pelo PSDB.

O PSDB podia assim se equilibrar, ora contando parcialmente com votos da base petista contra a direita popular (que foi representada por Paulo Maluf, Francisco Rossi, Celso Russomano, Paulo Skaf) ora apoiando-se nos votos populistas de direita contra a ameaça petista. Tanto que Skaf, dirigente da FIESP, tentou convencer o eleitorado em 2014 de que ele podia escolhê-lo sem medo de que o PT fosse vitorioso. O eleitorado majoritário paulista preferiu, entretanto, não arriscar e fez “voto útil” no Governador Alckmin, apesar da crise hídrica, educacional, de corrupção e de segurança.

Foi assim que, segundo Henrique Sanches, o PSDB logrou conquistar

[...] um eleitorado consideravelmente heterogêneo que reúne trabalhadores industriais e de serviços, profissionais liberais, comerciários, trabalhadores autônomos, pequenos e médios comerciantes, microempresários; moradores de bairros centrais e periféricos, da capital, interior e litoral, de grandes, médias e pequenas cidades; de adolescentes em sua primeira eleição a jovens, adultos e idosos; uma maioria antipetista, mas também eleitores lulistas. (SANCHES, 2014).

Se é verdade que São Paulo continuou sendo uma força política regional e um polo econômico nacional, também é correto afirmar que no século XXI a economia brasileira foi fortemente impulsionada pela exportação de *commodities* para a China. São Paulo tem notável papel nesta imensa economia exportadora baseada no agronegócio. Os mapas eleitorais revelam que a oposição ao PT é forte exatamente nas áreas de clientes desta economia agroexportadora (centro-oeste e o antigo sul do país que também engloba São Paulo). Uma gigantesca classe média do mundo corporativo e dos serviços é a base objetiva para os valores da Direita.

Simultaneamente, o PT no governo retrocedeu para posições de defesa do legado de Getúlio Vargas, embora não tenha desfeito as grandes privatizações do PSDB. E a figura carismática de Lula frequentemente apareceu como contraponto do vínculo que os grandes meios de comunicação

estabeleceram entre a oposição, a democracia e a constituição. Notavam-se arroubos autoritários e ligações com outros “ditadores” da América do Sul no governo federal a toda hora, ao menos segundo os jornais.

Este caldo de cultura é que explica a retomada dos valores de 1932 e até os de sua continuidade “nacional”: o golpe de 1964. É bem verdade que há diferenças históricas nada negligenciáveis. O ideário “paulista” é o do liberalismo conservador que defende a abertura ao capital estrangeiro, a proteção jurídica de interesses *comuns* do empresariado e a repressão seletiva de oposições se possível “dentro de uma interpretação alargada da lei”. A corrupção é vista como instrumento necessário para constituir alianças com setores atrasados do restante do país encastelados no Estado. Mal que seria corrigido com mais privatizações.

O ideário de 1964 se caracteriza por uma repressão aberta e indiscriminada aos opositores, a violação constante da legalidade por aparatos paramilitares amplos e a tutela do empresariado e da classe trabalhadora pelo Estado.

Mas ao lado das diferenças encontram-se convergências que se acentuam em momentos de crise de hegemonia. A Direita Moderna tem um déficit eleitoral e precisa incorporar valores da Direita Popular. Mas como esta tem escassa influência nacional, restrita a franjas pequenas do eleitorado nacional e com maior força em São Paulo e parte de periferias de grandes cidades como o Rio de Janeiro, o PSDB nunca deixa de flertar com técnicas golpistas, hodiernamente legitimadas por julgamentos políticos “legais” e iniciativas do Congresso Nacional. Mas nada muito distinto do que o Congresso e o judiciário fizeram no período 1950-1964.

Lula contribuiu para isso ao invocar nitidamente o legado de Getúlio Vargas. Manchou as mãos com petróleo, imitando o velho líder e, publicamente, se comparou a ele ao declarar que acusavam-no injustamente pela corrupção do país. Mas também como Vargas jamais evitou a repressão contra quem estivesse à sua esquerda e sempre buscou a conciliação, nomeando ministérios com as duas mãos: a esquerda e a direita...

A elite paulista, por seu lado, jamais “perdoou” Getúlio Vargas, assim como jamais aceitou Lula e o PT por mais que eles assumissem posições conservadoras e tranquilizadoras para as classes dominantes. O pe-

ríodo de hegemonia eleitoral petista, aberto em 2002, demonstrou que, apesar das concessões lulistas, o discurso antipetista se radicalizou, encontrando em São Paulo um verdadeiro poder moderador no Brasil⁶.

REFERÊNCIAS

SANCHES, Henrique. *Decifra-me ou te devoro: a hegemonia tucana em São Paulo*. Disponível em: <<http://xadrezverbal.com/2014/10/02/decifra-me-ou-te-devoro-a-hegemonia-tucana-em-sao-paulo/>>. Acesso em: 2 out. 2014.

SECCO, Lincoln. A crise do PSDB. *Le Monde Diplomatique*, abr. 2012.

SILVA, Hélio. *1964: golpe ou contragolpe*. Porto Alegre: L&PM, 1978.

⁶ O termo paulista é aproximado porque na verdade o mapa dos votos da Direita se espalha por grande parte do sul e do centro oeste. E em São Paulo as candidaturas de Centro esquerda obtêm milhões de votos cruciais para sua eventual vitória.

MOVIMENTOS SOCIAIS E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: O CONTEXTO POLÍTICO E SOCIAL DA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Silvia Aparecida de Sousa Fernandes

INTRODUÇÃO

A coordenação da política nacional de educação é de responsabilidade da União, conforme prescrito na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), a Lei nº 9394/1996. No uso desse preceito legal, o Governo Federal instituiu em 2010 o Fórum Nacional de Educação (FNE), por meio da Portaria nº 1407, de 14 de dezembro de 2010. Este fórum, de caráter permanente, reúne representantes do Ministério da Educação, através de sete diferentes secretarias, entre elas a Secretaria de Educação Básica (SEB), Secretaria de Educação Superior (SESu), Secretaria de Educação Especial (SEESP) e Secretaria de Educação à Distância (SECAD), representantes de sindicatos de trabalhadores, como a Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação (CNTE) e Confederação Nacional de Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CNTEE), representantes de diferentes setores organizados da sociedade civil e instituições de ensino e pesquisa. Na portaria que o institui são mencionados os Movimentos Sociais do Campo, comunidades científicas, Universidades e Institutos de Pesquisa em Educação, Dirigentes de ensino em diferentes níveis de governo. Ao todo 34 instâncias de repre-

sentação mencionadas na portaria. O FNE tem a finalidade de coordenar as Conferências Nacionais de Educação, além de acompanhar a implementação de suas deliberações e promover a articulação entre os Fóruns Estaduais e Municipais de Educação.

O caráter permanente do fórum deixa clara a importância, ao menos legal, da participação da social no processo de elaboração das políticas públicas de educação no cenário recente. Ter assegurada a participação de representantes da sociedade civil em fóruns específicos como o FNE é um indicador de como os movimentos sociais de luta em defesa da educação tem reivindicado e conquistado espaços institucionais de representação, nos últimos anos.

Essas conquistas recentes são fruto de um processo de mobilização e reivindicação que se inicia com as lutas pelo processo de redemocratização do país, iniciados no final da década de 1970. Saviani (2007) identifica como marco na organização e mobilização no campo educacional no Brasil as manifestações de professores de escolas públicas de educação básica no final dos anos 1970, que resultou na instituição da Confederação de Professores do Brasil (CPB), denominada Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), após o Congresso realizado em 1989. Com propósitos semelhantes, em 1981, os professores da Educação Superior criaram a Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES). A organização dos profissionais da educação em diferentes níveis de ensino intensificou-se na década de 1980

Esse breve histórico permite que entendamos o debate que marcou o primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff, em torno da aprovação do Plano Nacional da Educação (PNE), Lei 13005/2014, aprovado março que define as diretrizes e metas para a educação no Brasil, no período 2014-2024. O projeto de Lei do PNE foi apresentado pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC) em dezembro de 2010 ao então presidente Lula, no último mês de seu mandato presidencial. Dilma, já eleita, assumiria em janeiro de 2011. O projeto de lei tramitou durante 4 anos no Congresso Nacional e teve como principal ponto de debate o percentual do PIB a ser destinado à Educação.

Neste texto abordaremos especificamente o debate em torno do financiamento da educação básica. Retoma-se a conjuntura de mobilização e organização dos movimentos em defesa da educação para identificar nesse processo os limites e alcances da participação democrática no processo de elaboração de políticas públicas.

POLÍTICAS PÚBLICAS, MOBILIZAÇÃO SOCIAL E AS POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA

Segundo Santos et al. (2007, p. 822), “[...] nem tudo que o Estado produz tem caráter verdadeiramente público”, porém, considerando-se a utilização de recursos públicos, todas as ações com investimento de recursos públicos, podem ser, generalizadamente, consideradas como políticas públicas. Ao se analisar o “público” no seu aspecto mais sistêmico, devemos definir como públicas as políticas que, de fato, refletem os interesses da sociedade como um todo.

Considerando esses aspectos Teixeira (2002, apud SANTOS et al., 2007, p. 829) define políticas públicas:

“Políticas públicas” são diretrizes, princípios norteadores da ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediação entre atores da sociedade e do Estado. São esses casos, de políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos, que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos [...] Devem ser consideradas também as não-ações, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos.

A maioria das políticas do Estado realiza, por outro lado, um aspecto complementar, qual seja, assegurar as condições para expansão capitalista e “[...] mesmo quando as políticas são de cunho social voltadas para mostrar o aparato estatal, estão a serviço do desenvolvimento capitalista.” (SANTOS et al., 2007, p. 831). As políticas públicas são elaboradas, portanto, para atender um restrito grupo de interesses. Não existe uma preocupação em atender a sociedade como um todo, o público não é público, e não há uma preocupação em mudar esse paradigma.

Para minimizar esse caráter perverso das políticas públicas, “[...] o Estado tem praticado políticas compensatórias e assistencialistas. [...] as políticas sociais, além de funcionarem como paliativo, contendo a ação da população excluída, favorecem financeiramente a classe dominante.” (SANTOS et al., 2007, p. 832).

Em relação à educação, um marco referencial na elaboração das políticas recentes é a promulgação da Lei nº 9394/1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). No texto deste documento a educação básica é apresentada como um conceito novo, pois embora reafirme a educação como um direito, tal qual preconizado no artigo XXVI da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, a nova Lei define a forma de organização da educação nacional e institui a obrigatoriedade da educação infantil como responsabilidade do Estado, no nível municipal de governo. Como direito, o princípio da educação pública e de qualidade deve ser reconhecido e o primeiro passo para o reconhecimento do direito é a inscrição em lei nacional. “O contorno legal indica os direitos, os deveres, as proibições, as possibilidades e os limites de atuação, enfim: regras.” (CURY, 2008, p. 246).

Ao ser instituída legalmente, como regra, a ampliação da escolarização obrigatória por meio da incorporação da educação infantil e expansão do ensino fundamental, que passa a ser de 9 anos, a partir de 2009, legitima a mobilização e organização de segmentos da sociedade e movimentos sociais. A expansão da escolarização obrigatória, resultado das manifestações sociais, desse modo, é entendida como uma conquista cidadã.

Por outro lado, no sistema educacional brasileiro, as redes de ensino públicas (municipais, estaduais, federal) e privadas possuem autonomia para decidir sobre a organização do ensino, que podem ser em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não seriados, de acordo com o Art. 23 da LDBEN (BRASIL, 2007). A lei indica, também, que os estabelecimentos que utilizam a progressão regular por série podem adotar, no Ensino Fundamental, o regime de progressão continuada, eliminando, desse modo, a reprovação (§2º do Art. 32, Lei 9394/1996). Institui-se desse modo, a diferenciação ao acesso e permanência na escola, o que nos permite concordar com Frauches e Fagundes (2007, p. 39) quando afirma que o inciso I do art. 3º define

igualdade de condições para o acesso e permanência na escola traz uma ideia participativa e distributiva em sua concepção, contudo, demagógica em sua implementação, pois a igualdade de condições não pode ser obtida por força de lei. Para ele, “[...] somente poderá ser obtida com o fortalecimento do ensino público em todos os seus níveis, onde os alunos da rede pública poderão concorrer com os alunos da rede particular.”

Por sua vez, Cury (2002, p. 47) afirma que

É por essas razões que a importância da lei não é identificada e reconhecida como um instrumento linear ou mecânico de realização de direitos sociais. Ela acompanha o desenvolvimento contextualizado da cidadania em todos os países. A sua importância nasce do caráter contraditório que a acompanha: nela sempre reside uma dimensão de luta. Luta por inscrições mais democráticas, por efetivações mais realistas, contra descaracterizações mutiladoras, por sonhos de justiça. Todo o avanço da educação escolar além do ensino primário foi fruto de lutas conduzidas por uma concepção democrática da sociedade em que se postula ou a igualdade de oportunidades ou mesmo a igualdade de condições sociais.

Assim para Cury (2008, p. 298), o *status quo* da escola existente até então não atendia à exigência de elevação quantitativa e qualitativa desses novos padrões da educação. Foi a LDB que captou esse espírito e o traduziu pelo conceito de “educação básica”, conceito novo expresso em uma declaração de direito de todos a ser realizado em uma educação escolar que contivesse elementos comuns. De um lado, o combate à desigualdade, à discriminação e à intolerância, de outro lado, o apontamento da condução da educação escolar pelo princípio, também novo, da gestão democrática.

Cury (2008, p. 295) diz que “Este reconhecimento dentro de um Estado Democrático de Direito, tem um longo caminho percorrido, desde a instrução própria das primeiras letras no Império, reservadas apenas aos cidadãos, da Constituição de 1934 que o torna obrigatório e gratuito, chegamos ao direito público subjetivo.” Do dever, dever de Estado, nascem obrigações que devem ser respeitadas tanto da parte de quem tem a responsabilidade de efetivá-las, como os poderes constituídos, quanto da colaboração vinda da parte de outros sujeitos implicados nessas obrigações (CURY, 2002).

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL E O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

A maior parte dos recursos destinados ao financiamento da educação básica é proveniente do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei 11.494/2007. Este fundo substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e de Valorização do Magistério (FUNDEF) criado pela Emenda Constitucional nº 14 e regulamentado pela Lei n. 9.424/1996. O FUNDEF vigeu de janeiro de 1998 e a dezembro de 2006, enquanto o FUNDEB tem vigência estabelecida para o período 2007 a 2020. Ambos foram instituídos para otimizar a gestão e repasse dos recursos destinados ao financiamento da educação, conforme determinado na LDBEN.

As receitas estaduais vinculadas ao FUNDEB incluem o Fundo de Participação dos Estados (FPE), os recursos arrecadados com o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), a quota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI-Exp) e o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD). Já as receitas municipais vinculadas são: Fundo de Participação dos Municípios (FPM), quota do ICMS, quota do IPVA, quota do Imposto Territorial Rural (ITR) e quota do IPI-Exp. (PINTO, 2007).

Inspirado na orientação dos organismos internacionais de priorização do ensino fundamental, o FUNDEF, recebeu uma parte dos impostos que já eram vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), antes da criação do Fundo, com base no número de matrículas no ensino fundamental regular das redes de ensino estadual e municipais. O princípio básico do FUNDEF era o de disponibilizar um valor anual mínimo nacional por matrícula no ensino fundamental, da rede municipal e estadual, de modo a possibilitar o que o governo federal alegou ser suficiente para um padrão mínimo de qualidade, ainda não estabelecido.

Para Davies (2006, p. 756) embora este fundo tenha sido uma iniciativa do governo federal, foi minúscula e decrescente (em termos per-

centuais e reais) sua ajuda para os estados que sem a compensação financeira prevista na Lei Complementar nº 87/96, não conseguem alcançar o valor mínimo definido por aluno.

Pinto (2007) faz uma análise dos valores do financiamento da educação básica por estados após a implantação do FUNDEF e reconhece que houve uma significativa municipalização da educação na década de 1990, sem que esse processo resultasse da consulta à comunidade escolar. Os critérios de decisão que orientaram a tomada de decisão pelos governos estaduais foram essencialmente monetários, tendo em vista a tentativa de maior participação nos recursos destinados à educação básica. Para o autor não houve uma preocupação com a qualidade do ensino no processo de municipalização.

Após a Constituição de 1988 intensifica-se o processo de descentralização das políticas públicas, a LDBEN define e amplia a educação básica e o Governo Federal estabelece mecanismos de composição de fundos de recursos destinados à escola. Tendo essas políticas macro como pano de fundo é possível afirmar que o processo de municipalização é resultado desse jogo de forças: de um lado os estados querendo reduzir o número de alunos no ensino fundamental e de outro os municípios querendo ampliar esse contingente, visando à ampliação da capacidade de obtenção de recursos destinados à educação, por meio dos repasses estaduais e federais.

Um dos problemas do processo de municipalização identificados por Pinto (2007) diz respeito à alocação de professores efetivos que pertenciam às redes estaduais e que ficaram ociosos, devido às escolas terem sido municipalizadas. Muitas prefeituras municipais já haviam realizado concursos para a contratação de novos professores para as redes municipais. Em outros municípios, a inexistência de concursos levava à definição de professores por processos obscuros, em função do exercício do poder local.

Outra consequência do processo de municipalização é que se rompeu o equilíbrio entre alunos atendidos e capacidade financeira dos municípios, que passaram a ter número de matrículas para o Ensino Fundamental bastante superior ao número de matrículas das redes estaduais e federal, embora a receita líquida dos municípios seja inferior à obtida pelos estados. Isso se acentua mais nos estados das regiões Norte

e Nordeste que possuem municípios com pequena capacidade de arrecadação e cuja receita municipal é proveniente majoritariamente das transferências da União, pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Porque segundo Nicholas Davies (2006, p. 755),

[...] o problema desses fundos, que se utiliza de apenas uma parte das receitas dos governos, como os impostos, e, não se baseiam nas necessidades de uma educação de qualidade, é dado um percentual fixo e inflexível dos impostos, como limite máximo e não mínimo dos impostos, como se isso fosse suficiente para atender as necessidades educacionais da população.

Disso resulta a dependência dos municípios em relação aos repasses dos recursos do FUNDEB pelo governo estadual.

O FUNDEF não atendia o Ensino Médio, as creches e a EJA. Em 1997, foi criado o FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, pela Lei 11.494/97. O funcionamento do FUNDEB preserva essencialmente as mesmas características do FUNDEF. Parcelas fixas da arrecadação de estados e municípios são incorporadas ao fundo, que redistribui esses recursos de acordo com a proporção de matrículas nas redes estaduais e municipais de ensino público. As modalidades de ensino cobertas incluem a educação infantil (creche e pré-escola), o Ensino Fundamental, o Ensino Médio, a Educação de Jovens e Adultos (EJA) e a Educação do Campo.

O Fundeb tem a estratégia de distribuir os recursos provenientes da arrecadação dos impostos de natureza contábil e de âmbito estadual, com vigência, recursos financeiro (composto de recursos dos próprios estados e municípios, complementados pela União), com o intuito de promover a inclusão sócio-educacional no âmbito de toda a educação básica proporcionando uma elevação da distribuição dos investimentos em Educação. O FUNDEB tem como característica distribuir recursos com base em nº de alunos da Educação Básica, matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, e considerando também as matrículas das entidades comunitária, confessionais ou filantrópica sem fins lucrativos e conveniados com o poder público (Creche, Pré-Escola e Educação Especial), tendo a vigência de 14 anos, a partir de 01/01/2007 até 31/12/2020. Os recursos

são utilizados nas modalidades regular, especial ou de jovens e adultos, com a duração de oito ou nove anos atendendo crianças, jovens e adultos localizados na zona rural, urbana, indígena ou quilombola.

Os critérios legais para a aplicação da remuneração do magistério, que é o grupo de profissionais formado pelos professores e pelos profissionais que oferecem suporte pedagógico à atividade docente, incluídas as de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica é de 60% e os 40% restantes dos recursos do FUNDEB quem pode receber são os profissionais da educação básica que desenvolvem atividade de natureza técnico-administrativa (com ou sem cargo de direção ou chefia) ou de apoio, como, por exemplo, a secretária da escola, auxiliar de administração, auxiliar de serviços gerais, serventes, vigilante, merendeira, motorista de veículo escolar, videotecário, bibliotecário, nutricionista etc., lotados e em exercício nas escolas da educação básica. Os objetivos a serem alcançados pelo FUNDEB são concorrer para a universalização da educação básica, promover a equidade, melhorar a qualidade do ensino e Valorizar os profissionais da educação (Criação do Piso Salarial Nacional).

Segundo Pinto (2007) este fundo é o mais importante, o FUNDEB, “resgatou o conceito de educação básica como um direito”, nele estão incluídas as diferentes etapas e modalidades da educação básica, a política adotada pelo FUNDEB é o efeito “Robin Hood”, a redução das desigualdades entre os estados da Federação na distribuição da verba, onde os municípios com maior receita de ICMS tendem a transferir recursos para aqueles de menor receita.

Campos e Cruz (2009, p. 374) admitem que o “FUNDEB não garante que os municípios com os piores indicadores educacionais poderão contar com um maior aporte de recursos.” As estatísticas apontam que as melhores infra-estruturas educacionais não necessariamente estão associadas aos municípios com maior disponibilidade de recursos para serem investidos em educação via FUNDEB.

A análise dos valores estimado por aluno previstos para investimento pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos Profissionais da Educação, no ano base de 2009, per-

mite afirmar que no estado de São Paulo, gasta-se mais com a pré-escola do que com o ensino médio. Comparando os dados para o Estado de São Paulo e Roraima, percebe-se que estava previsto um custo de R\$ 2.489,35 por aluno, em creche integral e R\$ 2.715,66, em pré-escola integral, sendo que o Estado de São Paulo ficava apenas atrás do estado de Roraima no custo por aluno para essas categorias. Em Roraima, o custo por aluno em 2009 era de R\$ 3.179,09 para creche integral e R\$ 3.468,10 para pré-escola integral. Apenas os estados do Norte e Nordeste necessitaram da complementação da União.

A análise dos dados por município paulista, a partir da tabela que apresenta o número de matrículas, em 2009, permite observar que em Ribeirão Preto, houve uma significativa procura por creches em tempo integral, com 2.883 matrículas, sendo que da Educação Infantil a mais procurada foi a pré-escola parcial, com 12.263 matrículas concluídas. (BRASIL, 2009) Ainda com base na tabela, percebemos que em 2009 não houve registro de matrículas para o Ensino Médio, na cidade de Ribeirão Preto, um dado interessante, tendo em vista que o FUNDEB tem vigência a partir de 2007.

Para Davies (2006, p. 756) “[...] apesar de prometer desenvolver o ensino fundamental e valorizar o magistério, praticamente não trouxe recursos novos para o sistema educacional brasileiro como um todo, pois apenas redistribuiu, em âmbito estadual, entre o governo estadual e os municipais.”

Concluimos que mesmo o governo mudando, ou fazendo outro fundo, não vai resolver o problema da educação, apenas está fazendo um paliativo, amenizando os ânimos, porque a receita continua a mesma para atender a educação, não há um investimento verdadeiro, nem uma preocupação em mudar a educação, ela é sempre colocada em segundo plano, quando vai haver cortes do orçamento, corta-se o da educação, o interesse das políticas públicas não está voltado para mudar este quadro, de tornar uma educação igualitária, de qualidade e que consiga atingir as metas de um país educado, civilizado e respeitado.

Além do FUNDEB, o PDE, O salário-educação e o FIES são financiados pelo FNDE. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Educação, que presta assistência financeira e técnica às ações educacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho foi um importante avanço para a nossa educação, pois podemos vislumbrar duas partes importantes de um mesmo assunto, o que dizem os autores e o que dizem os gestores, sobre o que é o FUNDEB e seu papel no financiamento educacional, suas colaborações, a quem atende, quais as vantagens e desvantagens do fundo, como se discute o investimento desta verba.

Para a elaboração desse trabalho fizemos uma pesquisa de campo, visitando Escolas Municipais e Estaduais da cidade de Ribeirão Preto-SP, com o intuito de enriquecer nossa pesquisa, entregamos aos gestores um questionário com perguntas sobre como os recursos do FUNDEB chegam à escola e como são administrados.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12407&Itemid=726>. Acesso em: 8 out. 2014.
- BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Matrícula, distribuição e receita de 2009*. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/fundeb-consultas/966-matricula-distribuicao-e-receita-2009-portaria-no788>>. Acesso em: 8 mar. 2011.
- CAMPOS, B.; CRUZ, B. A. Impactos do Fundeb sobre a qualidade do ensino básico público: uma análise para os municípios do estado do Rio de Janeiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 371-93, mar./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a05>>. Acesso em: 10 out. 2014.
- CURY, C. R. J. Direito à Educação: direito à igualdade, direito à diferença. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 116, p. 245-262, jul. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n116/14405.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2014.
- CURY, C. R. J. A educação básica como direito. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 134, maio/ago. 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742002000200010>>. Acesso em: 20 set. 2014.
- DAVIES, N. FUNDEB: a redenção da Educação Básica?. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 96, p. 753-774, out. 2006. Número especial.

FRAUCHES, C. C.; FAGUNDES, G. M. *LDB. Anotada e comentada*. Brasília, DF: ILAPE, 2007. p. 39-79.

PERNAMBUCO. *Cartilha do FUNDEB Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação*. Recife: Coordenadoria de Controle Externo, 2007. Disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br/areas/infancia/arquivos/cartilhafundeb.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2011.

PINTO, J. M. R. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 108-135, set. 2002.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no Pacto Federativo. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877- 897, out. 2007. Número especial.

SANTOS, R. S. et al. Compreendendo a natureza das políticas do estado capitalista. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 5, p. 819-834, set./out. 2007.

SAVIANI, D. *História das ideias pedagógicas no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 2007.

“NÃO FALA GROSSO COM A BOLÍVIA E NÃO FALA FINO COM OS EUA”: A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO CONTEXTO DAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 2014

Marcos Cordeiro Pires

INTRODUÇÃO

A campanha presidencial de 2014 foi uma das mais disputadas desde o restabelecimento da democracia no Brasil, em 1989. De um lado se colocava Dilma Rousseff, a candidata do Partido dos Trabalhadores e de uma grande coalisão que abrangia todo o espectro ideológico do país, desde à esquerda com o PC do B, até à direita, como o PP. Do lado da oposição, duas candidaturas polarizaram o voto mudancista: Aécio Neves, numa coalisão de centro-direita encabeçada pelo PSDB, e Marina Silva, abrigada no PSB e alçada à condição de candidata diante do acidente que vitimou Eduardo Campos, numa coalisão que mesclava elementos centristas e ambientalistas.

Um tema que passou ao lado dos debates eleitorais foi a questão da política externa brasileira e o papel que o país deveria exercer no contexto das relações internacionais. De fato, o tema tem pouco apelo eleitoral, mas a definição sobre o alinhamento do país na esfera internacional é um fator muito importante que pode influenciar decisivamente a política interna e as opções econômicas do país. Por conta disso, em meio a este “XIV FÓRUM DE ANÁLISE DE CONJUNTURA: Os rumos da política e

da economia brasileiras no ano das eleições”, torna-se relevante a reflexão sobre este tema tão importante por suas implicações ulteriores.

Nesse sentido, este trabalho se divide em duas partes, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, discutiremos as características e logros da política externa dos governos de Lula e Dilma, particularmente a articulação internacional com vistas a democratizar a ordem internacional, à diversificação dos mercados para artigos brasileiros e o fortalecimento das articulações de perfil Sul-Sul, destacando neste aspecto o Grupo dos BRICS. Na segunda parte, faremos algumas observações sobre as propostas de política externa dos dois principais candidatos de oposição, Aécio Neves e Marina Silva, que criticam uma suposta “ideologização” da política externa atual e buscam uma maior aproximação com a nação hegemônica e o bloco ocidental.

1 A POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS LULA E DILMA

O título deste trabalho é uma referência ao discurso do compositor Chico Buarque de Holanda durante uma atividade da campanha eleitoral de Dilma Rousseff, em outubro de 2010. Este grande intelectual carioca fazia referência à altivez da política externa brasileira, que não se submetera impensadamente à política das nações hegemônicas e tampouco adotara uma política arrogante com relação aos nossos vizinhos mais fracos.

Antes de tudo, é preciso ressaltar que, de forma geral, não houve uma mudança significativa entre as políticas externas adotadas pelos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff. Em essência, continuaram as tendências já apontadas por Vigevani e Cepaluni em 2007, tal como segue:

As mudanças percebidas na política externa do governo Lula da Silva tiveram algumas diretrizes: (1a) contribuir para a busca de maior equilíbrio internacional, procurando atenuar o unilateralismo; (2a) fortalecer relações bilaterais e multilaterais de forma a aumentar o peso do país nas negociações políticas e econômicas internacionais; (3a) adensar relações diplomáticas no sentido de aproveitar as possibilidades de maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico, cultural etc.; e (4a) evitar acordos que possam comprometer a longo prazo o desenvolvimento. Essas diretrizes, ao longo do primeiro período de governo, de 2003 a 2006, provavelmente desdobrando-se no segundo período,

implicaram ênfases precisas: (1a) aprofundamento da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa); (2a) intensificação das relações entre países emergentes como Índia, China, Rússia e África do Sul; (3a) ação de destaque na Rodada Doha e na Organização Mundial do Comércio, assim como em algumas outras negociações econômicas; (4a) manutenção de relações de amizade e desenvolvimento das relações econômicas com os países ricos, inclusive com os Estados Unidos; (5a) retomada e estreitamento das relações com os países africanos; (6a) campanha pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, visando um lugar de membro permanente para o Brasil; e (7a) defesa de objetivos sociais que permitiriam maior equilíbrio entre Estados e populações. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 291-292).

Como também salientaram os autores, as diretrizes dos governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores refletem a disputa de correntes tradicionais da diplomacia brasileira, ora mais alinhadas às posições da potência hegemônica, como no caso do governo Cardoso (1995-2002), ou mais autonomistas, do qual o governo Geisel (1974-1979) é um caso exemplar.

Nesse sentido, na busca por uma maior influência nos assuntos globais, o governo brasileiro tem buscado alavancar políticas que visem a reforma dos organismos globais de governança e, nesse sentido, tem estimulado a formação de coalisões que buscam aumentar o poder de barganha dos países em desenvolvimento. Isso não significa que o país deixou de ter uma relação forte com os países industrializados, como Estados Unidos, União Europeia e Japão. Vale destacar que no período foram firmadas parcerias estratégicas com a União Europeia (2007) e o Japão (2014), esta última, de abrangência “global”, tal como o Brasil havia firmado com a China, em 2012.

O reforço do discurso multilateralista brasileiro encontra respaldo em grupos informais, como o G-20 (ou G-77) no âmbito da definição de políticas comerciais na Organização Mundial de Comércio (OMC); o Grupo IBAS (Brasil, Índia e África do Sul), na perspectiva de cooperação Sul-Sul na área de políticas públicas; o BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China), nos debates relacionados à Mudança Climática e ao Aquecimento Global; e os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), cuja

atuação abrange a coordenação de esforços para a reforma das instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, discussão que será retomada mais adiante. Decorrente dessa política, foi a eleição de dois brasileiros para importantes organismos internacionais: José Graziano da Silva, para a FAO, e Roberto Azevedo, para a OMC.

Além dessa atuação em foros globais, a diplomacia brasileira nos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff tem atuado no sentido de aprofundar a integração regional, tanto em nível sul-americano, como o MERCOSUL e a UNASUL, como também latino-americano, como a Conferência de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Vale destacar a política de ampliação do MERCOSUL, como a incorporação da Venezuela ao bloco originalmente formado por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, como também os esforços de incluir formalmente Bolívia e Equador, que são estados associados ao bloco. Já a UNASUL, tem se destacado como um mecanismo de coordenação para assuntos relacionados à segurança e estabilidade política da região. Tal organismo teve um importante papel em evitar um golpe de Estado na Bolívia, em 2008, e na busca de uma solução negociada para um eventual conflito entre Equador e Colômbia, também em 2008, após o ataque colombiano ao território do Equador que vitimou uma base das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC).

Ainda na questão regional, também é relevante destacar o papel exercido pelo Brasil, especificamente por meio do BNDES, na criação de uma infraestrutura comum na América do Sul, cujas ações são coordenadas pela Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), notadamente pela construção de corredores bi-oceânicos que integram o extremo oeste do Brasil aos portos peruanos e chilenos, reduzindo custos de transporte para atingir os mercados asiáticos.

Destaca-se ainda a aproximação do Brasil com os países africanos e árabes, incentivando parcerias de perfil Sul-Sul, em áreas como saúde, assistência técnica agrícola, comercial, educacional, entre outras.

Um dos feitos da política externa em questão foi a diversificação de parceiros comerciais e a diminuição da dependência do Brasil dos mer-

cados tradicionais dos países industrializados. Conforme descreve a tabela 1, o peso dos países industrializados nas exportações brasileiras (EUA + EU) era de 58,3%, diminuindo para 31,2% em 2012. Em contrapartida, a participação da América Latina e da Ásia teve desempenho contrário, saltando de 28,6%, em 1990, para 51,7%, em 2012.

Tabela 1 - Brasil – exportações – blocos selecionados 1990-2012

ANO	América Latina	EUA	União Europeia	Ásia
1990	11,8%	24,6%	33,7%	16,8%
1995	23,1%	18,9%	28,8%	17,6%
2000	25,3%	24,3%	27,8%	11,5%
2005	25,5%	19,2%	22,8%	15,7%
2010	23,8%	9,6%	21,4%	27,9%
2012	20,8%	11,1%	20,1%	31,1%

Fonte: BRASIL, MDIC, 2015.

A IMPORTÂNCIA DO GRUPO DOS BRICS

Uma das ações da diplomacia do governo Lula da Silva, implementada pelo ex-Chanceler Celso Amorim, e continuada no governo Dilma Rousseff, foi a criação do Grupo dos BRICS, como uma nova forma de articulação dos países em desenvolvimento. Por conta disso, retomamos a esta discussão por sua importância estratégica para o Brasil e pela possibilidade de continuidade dessa iniciativa no segundo governo de Dilma Rousseff.

Vale destacar que o processo de globalização reorganizou espacialmente a economia mundial, incorporando aos processos produtivos parte expressiva dos países em desenvolvimento, principalmente a China. Esta, durante a década de 2000, se tornou a principal potência industrial

do mundo, além de ser o maior ator no comércio internacional e ainda suplantar o Japão como segunda maior economia.

Por outro lado, o fim da Guerra-Fria fez com que novos países integrassem a economia mundial sob a hegemonia dos EUA, como foram os casos da Rússia (ex-URSS) e a Índia, que adotavam uma estratégia própria de desenvolvimento fora do circuito capitalista internacional. O Brasil, a partir de 1990, também se viu forçado a ingressar na globalização ao abrir seu mercado de bens e de capitais, tornando-se um espaço a mais para a valorização do capital. De forma similar, quando a África do Sul superava o *apartheid*, em 1994, os dirigentes do Congresso Nacional Africano (CNA) se viram compelidos a adotar o modelo econômico neoliberal para garantir estabilidade internacional para o governo da maioria negra. Em síntese, no período de 1980 a 2000, foram incorporados ao mercado mundial um contingente de quase três bilhões de pessoas, grande parte delas oriundas dos países dos BRICS.

A entrada desses atores na economia internacional vem contribuindo para a modificação da geopolítica e da economia do mundo. Em 1960, os países ricos detinham 75% do PIB mundial. Em 2010, haviam caído para 55% e, em 2017, se projeta que os países em desenvolvimento atinjam mais da metade do produto e do comércio mundiais. Apenas a China possui atualmente em torno de US\$3,6 trilhões em reservas internacionais, das quais US\$ 1 trilhão, aproximadamente, em títulos da dívida dos Estados Unidos. Mesmo o Brasil, que outrora foi devedor do FMI, é um dos principais detentores de títulos do Tesouro dos Estados Unidos, fato que merece destaque.

Por conta desse peso econômico ascendente, e apesar das enormes diferenças que caracterizam os BRICS, os governantes dos países se organizam para reformar os órgãos de governança global, cuja divisão de poderes está desbalanceada, não refletindo a nova configuração política do mundo e desconsiderando as transformações estruturais que vem ocorrendo na cena internacional.

De forma geral, durante as cinco primeiras cúpulas dos BRICS, nos comunicados emitidos entre 2009 e 2013, nota-se a preocupação com a recuperação da economia mundial, o pleito de democratização das

Instituições Financeiras (FMI e Banco Mundial), a defesa da autodeterminação dos Estados e não interferência em assuntos internos aos países e ainda na cooperação entre os países membros do Grupo e outros países em desenvolvimento. Apesar do teor genérico, os países dos BRICS têm mostrado unidade em relação a temas controversos na agenda internacional, como a condenação dos ataques da OTAN à Líbia ou ainda a uma possível intervenção militar estrangeira no conflito sírio. Especificamente no comunicado de-Thekwini (Durban, África do Sul), em março de 2013, dois aspectos chamaram atenção: (a) a perspectiva de institucionalização dos BRICS, no sentido de dar organicidade à ação; (b) a possibilidade de criação de um banco de fomento conjunto para auxiliar o desenvolvimento dos países membros e também de outros países em desenvolvimento (BRICS, 2013). De forma prática, destaca-se o fato de que os BRICS conseguiram articular os países em desenvolvimento para eleger o brasileiro Roberto Azevedo como Diretor-Geral da OMC, contra a candidatura mexicana apoiada pelos países desenvolvidos.

Na cúpula dos BRICS, realizada no Brasil em julho de 2014, os líderes do grupo começaram a materializar as intenções anunciadas anteriormente. Exemplo disso foi a oficialização da criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), para apoiar projetos dos países do bloco e outras nações em desenvolvimento e a criação de um Fundo de Contingência para auxiliar os países dos BRICS em crises de balanço de pagamentos. Tais medidas foram uma resposta à letargia dos países ricos em implementar a decisão da Cúpula do G20 de Seul de 2010, que já havia determinado a redivisão das cotas do FMI, e também à incapacidade e/ou desinteresse do Banco Mundial em patrocinar projetos de infraestrutura nos países em desenvolvimento.

O capital inicial do NBD será de US\$ 50 bilhões, onde cada país aportará US\$10 bilhões. Ficou definido que a sede do banco será em Xangai e que o primeiro presidente será um indiano. A direção do BND será rotativa, com mandato de cinco anos para cada país. Já o Fundo de Contingência contará com o montante de US\$ 100 bilhões, sendo que a China aportará US\$41 bilhões, África do Sul US\$5 bilhões e os US\$ 54 bilhões restantes serão aportados em cotas iguais por Brasil, Rússia e Índia.

Comparando-se os volumes em questão com aqueles concentrados pelo FMI e pelo Banco Mundial, as duas instituições parecem ser modestas. Não é correto afirmar que as ações dos BRICS irão ofuscar ou substituir as atuais instituições multilaterais. No entanto, o significado é extremamente impactante, já que se abre uma janela de oportunidade para os países em desenvolvimento criarem mecanismos de cooperação para fugir das duras condicionalidades impostas pelas Instituições de Bretton Woods. Países como o Brasil e outros da América Latina sabem o quanto tiveram seu processo de crescimento bloqueado pelas políticas restritivas impostas pelo chamado “Consenso de Washington”. Na Europa, hoje em dia, as nações em crise apresentam níveis insuportáveis de desemprego por conta de ações similares da Tríade: Banco Central Europeu, Comissão Europeia e FMI.

As medidas anunciadas em julho de 2014 representam um divisor de águas nas relações internacionais. Basta lembrar que apenas há 70 anos a Índia era colônia britânica e a China era uma semicolônia do Ocidente. O Brasil era um dos países mais atrasados da América do Sul e a África do Sul era dominada por uma minoria branca. Só a Rússia desceu de status, mas está novamente se reafirmando como grande potência.

Por sua perspectiva promissora, a atuação do Brasil junto ao Grupo dos BRICS não deveria ser encarada apenas como uma política de governo, mas como de Estado, dada a sua importância para o posicionamento do país no cenário global. No entanto, para setores da oposição, esta política é mais um reflexo da “ideologização” da política externa brasileira levada pelo governo do PT. É o que discutiremos a seguir.

2 A ESSÊNCIA DA PLATAFORMA DE POLÍTICA EXTERNA DA OPOSIÇÃO

A oposição aos governos liderados pelo PT, desde 2003, foi capitaneada pelo PSDB. Desde então, os ex-diplomatas próximos desta agremiação trataram de indicar que o governo Lula “ideologizou” a política externa do país ao submeter as prioridades do Itamarati às linhas políticas do PT. De certa forma, tal visão também é majoritária no próprio Ministério de Relações Exteriores, onde o viés liberal sempre foi hegemônico. Adiciona-se a isso a indicação de um nome *externa coporis*, como é

o caso do Prof. Marco Aurélio Garcia como assessor especial de assuntos internacionais, ligado diretamente ao Palácio do Planalto. Veja-se a seguir a crítica do ex-embaixador Rubens Barbosa, responsável pela coordenação do programa de política externa do então candidato Aécio Neves:

A partidarização da política externa ficou nítida desde o início do primeiro mandato de Lula e a influência do Partido dos Trabalhadores no processo decisório do Itamaraty foi perceptível. O primeiro sinal disso foi a nomeação de Marco Aurélio Garcia, do PT, para o cargo de Assessor Internacional, que até então sempre havia sido ocupado por um diplomata. Já em março de 2003, o ministro das Relações Exteriores Celso Amorim indicava essa partidarização ao observar em discurso que “em todo o processo de mudança de governo, de mudança de orientação política, em muitos aspectos, temos que levar em conta duas situações: primeiro, uma natural afinidade das pessoas com a orientação política do governo, do presidente da república, do ministro de estado, e também, naturalmente, a competência profissional. Somos um corpo profissional por excelência, mas que deve estar entusiasmaticamente engajado com certas linhas políticas, com certas orientações”. O crescimento da influência do partido culminou com a filiação de Amorim ao PT nos últimos meses de 2009, gesto inédito entre os diplomatas que foram ministros do exterior para a execução de uma política de estado, e não apenas de um partido. (BARBOSA, 2015).

É interessante notar que no tom da crítica se acentua o caráter “ideológico” da gestão dos governos liderados pelo PT. Como se sabe, a ideologia professada por qualquer indivíduo ou grupo se assemelha para ele como coisa “natural”, assim como o ar que se respira ou a água que se bebe. É bem parecido com sotaque, já que acreditamos que não temos nenhum vício ou figura de linguagem e que o sotaque ou o regionalismo na língua são coisas praticadas por outros. Cabe a pergunta: em qual aspecto da vida social a ideologia não se manifesta? O liberalismo, por acaso, não é uma ideologia social fortemente enraizada nas instituições brasileiras? As políticas liberais, ao serem aplicadas pelos representantes do tradicional *establishment* político, de tão enraizadas, parecem ser “naturais”. Numa democracia, ao menos em tese, a política do governo deve manifestar a opção majoritária dos eleitores. Seria estranho que um partido socialdemocrata como o PT reproduzisse a estratégia liberal adotada pelo governo do PSDB.

Tal postura, penso, impede a leitura isenta dos logros da diplomacia brasileira no período de 2003 a 2014. A avaliação da política externa feita pelo ex-Chanceler Luiz Felipe Lampreia, em 2011, desconsiderou o período em que o Brasil gozou de maior prestígio internacional em décadas. Vejamos sua avaliação:

De todas as heranças boas e más que o atual governo recebeu, a política externa é uma das mais negativas. O elenco dos erros é longo e inclui, principalmente:

1. a fracassada tentativa de envolvimento diplomático na querela sobre armas nucleares do Irã com as grandes potências, que terminou levando a uma contundente derrota por 12 a 2 no Conselho de Segurança da ONU e abalou o prestígio internacional do Brasil, naquilo que terá sido o mais grave erro em toda a história de nossa política externa;
2. a abstenção em resoluções da ONU que condenavam violações gritantes de direitos humanos no Irã, no Sudão e em outros regimes ditatoriais, o que representou um sério afastamento do Brasil de sua tradicional posição na matéria;
3. a defesa incondicional do regime cubano, inclusive de sua política repressiva, com manifestações do presidente Lula em Havana no sentido de que os dissidentes em greve de fome eram comparáveis a criminosos comuns;
4. a quixotesca tentativa de desempenhar o papel de mediador entre israelenses e palestinos, que nem chegou a começar por total falta de credibilidade;
5. as sucessivas derrotas de candidaturas brasileiras ou apoiadas pela nossa diplomacia em disputas por cargos relevantes em órgãos internacionais, como na Unesco, no Banco Interamericano de Desenvolvimento, na Organização Mundial do Comércio (OMC) e em muitos outros;
6. a nacionalização da Petrobras pelo governo boliviano, que resultou na perda de um investimento de mais de US\$ 1,5 bilhão;
7. a atuação diplomática muito discreta do Brasil em situações tensas e conflitivas na América do Sul, como entre a Colômbia e a Venezuela, o Peru e o Chile, ou entre o Uruguai e a Argentina, por exemplo, o que significou um déficit comentado por diversos líderes, como a ex-presidente Michelle Bachelet, do Chile, e debilita a liderança brasileira na região.

Não é desejável frequentar Ahmadinejad, os ditadores do Cazaquistão e da Guiné Equatorial, mandar um embaixador para a Coreia do Norte, fazer gestos positivos para o ditador do Sudão. São iniciativas gratuitas que nos tiram credibilidade. Este balanço negativo fez com que a política externa se tornasse muito polêmica no Brasil. (LAMPREIA, 2011).

Tendo esses pressupostos em tela, a plataforma de política exterior da oposição, incluindo neste caso a candidatura de Marina Silva, se pautou por descredenciar a política externa dos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff, e atacar os pilares da política que privilegiou uma abordagem multilateralista e de perfil Sul-Sul. Durante os debates, não foram poucas as menções à “flexibilização do Mercosul” e aproximação com os países da Aliança do Pacífico ou ainda o estabelecimento de acordos bilaterais com União Europeia e Estados Unidos. Na prática, a adoção de tais medidas significaria abandonar o projeto de integração autônoma da América do Sul e recriar o falecido projeto da ALCA.

Também se tratou de discutir condicionalidades políticas supostamente baseadas em “princípios”, algo que nenhum país do mundo o faz, visto que não se pode pensar a complexidade da cena internacional com apenas uma única régua. Temos muito o que aprender com a diplomacia dos Estados Unidos: enquanto lideram uma cruzada democrática em diversas partes do globo, jamais colocou em questão a importância estratégica no Oriente Médio do Reino da Arábia Saudita, ao alegar problemas de direitos humanos naquele país. Vale dizer, que a Arábia Saudita é o país mais radical na aplicação da *charia* em sua estrutura jurídica e também onde os “direitos humanos” e os “direitos femininos” são submetidos aos desígnios de um governo absolutista e totalitário. Exigir que a diplomacia brasileira agisse com viés doutrinário é hipocrisia, ainda mais num mundo onde as alianças e parcerias são cada vez mais marcadas pelo pragmatismo.

É claro que ao formular tal juízo, a oposição buscava bombardear espaços importantes como Grupo dos BRICS, cuja importância estratégica ressaltou-se anteriormente. Nesse sentido, é impossível não considerar que as candidaturas de Marina Silva e Aécio Neves estivessem a serviço de interesses contrários a um projeto de nação soberana e influente, tal como almeja o Brasil.

Veja a seguir a posição da candidatura de Marina Silva a respeito da política externa:

Um dos coordenadores do programa da candidata Marina Silva, Mauricio Rands, disse em entrevista para a Agência Efe que seu governo faria correções na política externa brasileira, com uma flexibilização do Mercosul e um “relançamento” das conversas com os Estados Unidos. “O Estados Unidos de (Barack) Obama terá muita afinidade com o Brasil de Marina Silva”, previu. (OBAMA..., EXAME, 18/09/2014).

O caráter “amigável” das candidaturas de Aécio e Marina foi ressaltado por um veículo de posições extremamente conservadoras, como o Miami Herald, de onde extraímos os seguintes trechos:

Cardoso supports another opposition candidate, Aécio Neves. But the former president says that if Neves doesn't make it to the second round, he would support Silva. “Yes, I think there would be changes” if Silva wins, Cardoso told me. “The opposition's victory would mean a kind of rupture in Brazil's foreign policy, especially in regards to South America.” (OPPENHEIMER, 2014).

[...]

If Silva were to win a surprise victory, she would have a mandate to liberalize the Brazilian economy, expand trade with the United States and Europe, and reform traditional politics. Last year, south Florida did over \$20 billion in two-way trade with Brazil — a number that will likely increase if that South American giant can pull itself out of recession. (NORIEGA, 2014).

De acordo com o jornal *O Estado de São Paulo* (2014), uma eventual vitória do candidato Aécio Neves significaria um giro no rumo da diplomacia brasileira, tal como segue:

Um giro na política externa brasileira está desenhado para a hipótese de vitória de Aécio Neves (PSDB) no dia 26. O plano tucano prevê a abertura do País a negociações comerciais, com ou sem Mercosul, “sem discriminar parceiros”, a defesa de acordos plurilaterais na Organização Mundial do Comércio (OMC), a superação do impasse nas relações com os EUA e uma revisão na relação com os vizinhos bolivarianos quando interesses de empresas brasileiras estiverem em jogo [...] Haverá uma tentativa de tirar o que Barbosa considera uma carga de ideologia de organismos regionais criados nos últimos 12 anos – em especial a

União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac). (DOIS..., O ESTADO DE SÃO PAULO, 2014).

Novamente nos deparamos com o suposto problema da “ideologização” e o preconceito com relação aos países latino-americanos que buscam uma via mais autônoma para seu desenvolvimento, daí o termo “bolivarianismo” como adjetivo pejorativo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de a discussão deste artigo ter sido feita num fórum de análise de conjuntura, em setembro de 2014, às vésperas do primeiro turno das eleições presidenciais, a sua elaboração ocorreu depois da confirmação da vitória de Dilma Rousseff no segundo turno, realizado em 26 de outubro.

Tal como podemos verificar, uma eventual vitória das candidaturas dos partidos de oposição poderia significar uma mudança de 180 graus no rumo da diplomacia brasileira, de tal forma que as prioridades do País poderiam se deslocar do fortalecimento das relações Sul-Sul para uma nova forma de dependência no eixo Norte-Sul.

Tal situação não ocorreu. Desde então, a conjuntura internacional se modificou e muito do preconceito ideológico dos partidos oposicionistas caiu por terra com o anúncio da normalização das relações diplomáticas entre Estados Unidos e Cuba, o que desacreditou parte do ranço anacrônico do anticomunismo implícito no discurso anti-bolivariano. A conferência China-CELAC, que reuniu ministros de relações exteriores latino-americanos com as autoridades chinesas serviu para reforçar os objetivos estratégicos de parcerias Sul-Sul, e conferir ao Brasil um papel destacado na criação de uma nova ordem multilateral.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, Rubens. *Política externa de dois governos*. 2015. Disponível em: <<http://cemacro.fgv.br/sites/cemacro.fgv.br/files/Rubens%20Barbosa%20-%20Pol%C3%ADtica%20externa%20de%20dois%20governos.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2015.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Intercâmbio comercial brasileiro: Países e Blocos Econômicos*. 2015. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=576>>. Acesso em: 22 jan. 2015.
- DOIS rumos para o Itamaraty em jogo nas eleições presidenciais. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 1 out. 2014. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,dois-rumos-para-o-itamaraty-em-jogo-nas-eleicoes-presidenciais,1578028>>. Acesso em: 20 jan. 2015.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. Agenda para a Política Externa no Governo Dilma. *Revista Interesse Nacional*, ano 4, n. 13, abr./jun. 2011. Disponível em: <<http://interessenacional.uol.com.br/index.php/edicoes-revista/agenda-para-a-politica-externa-no-governo-dilma/>>. Acesso em: 20 jan. 2015.
- NORIEGA, R. Can Marina Silva shock the status quo? . *Miami Herald*, 17 set. 2014. Disponível em: <<http://www.miamiherald.com/opinion/op-ed/article2143750.html>>. Acesso em: 20 jan. 2015.
- OBAMA terá afinidade com Marina, diz coordenador. *Exame*, 18 set. 2014. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/obama-tera-afinidade-com-marina-diz-coordenador-do-programa-da-candidata>>. Acesso em: 20 jan. 2014.
- OPPENHEIMER, A. Brazilian election could help end country's 'paralysis'. *Miami Herald*, 18 set. 2014. Disponível em: <<http://www.miamiherald.com/news/local/news-columns-blogs/andres-oppenheimer/article2145470.html>>. Acesso em: 20 jan. 2015.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, jul./dez. 2007.

A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO DILMA ROUSSEF: UMA BREVÍSSIMA AVALIAÇÃO

Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos

O objetivo deste texto é a proposição de uma brevíssima avaliação da política externa do primeiro mandato da Presidente Dilma Roussef, orientada pelo esboço de algumas respostas a problemas norteadores. Tais respostas têm apenas um cunho inicial de reflexão e orientarão pontos a serem aprofundados em futuras pesquisas. As questões norteadoras do ensaio são:

- a) Como resumir tal política e identificar suas continuidades, particularidades a partir de uma perspectiva crítica e gramsciana?
- b) Qual o caráter de tal política externa: hegemônica, imperialista, subimperialista ou alguma(s) destas possibilidades ou nenhuma delas?

O texto seguirá as seguintes etapas: um primeiro item com uma brevíssima cronologia e uma sumária descrição dos principais fatos de tal política. Em seguida, uma análise a partir dos referenciais adotados, buscando identificar a política externa brasileira referida nos marcos da categoria gramsciana de hegemonia e em aspectos relacionados a referenciais marxistas. Por fim, considerações finais com o resumo dos principais argumentos e a proposição de indagações para futuras investigações.

A hipótese central deste texto é a seguinte: a política externa brasileira segue uma linha de continuidades e outra de descontinuidades em relação a governos anteriores em consonância com uma dependência do capital internacional com uma hegemonia regional incompleta na acepção gramsciana do termo, que se coaduna com a perspectiva subimperialista tal como definida por Ruy Mauro Marini.

1 BREVÍSSIMA CRONOLOGIA

O início de 2011 foi pautado pela intervenção da OTAN com bombardeios na Líbia em favor dos rebeldes contrários ao governo de Muamar Khadafi. A posição brasileira no Conselho de Segurança da ONU foi de abstenção frente a uma posição majoritária do mesmo em favor da intervenção. Em linha política semelhante, se absteve no mesmo Conselho no tocante ao tema dos Direitos Humanos no Irã no mesmo ano.

Em Agosto de 2013 houve a substituição de Antonio Patriota por Luiz Alberto Figueiredo Machado, tendo como pivô a crise diplomática envolvendo o senador boliviano Roger Pinto Molina, abrigado dentro da embaixada brasileira e escoltado à revelia até entrada em território brasileiro.

Em meados de Setembro do mesmo ano, veio a público a denúncia através de vazamento de documentos secretos sobre a recorrente sistemática prática de espionagem norte-americana, visando inclusive a própria presidente. Dilma tomou, então, a iniciativa de cancelar a viagem aos Estados Unidos, ainda que o protocolo diplomático norte-americano tentasse amenizar e apaziguar os ânimos.

Mais um fato que corrobora uma tendência geral de certo afastamento do Brasil em relação ao grande gigante do Norte, a ser abordada brevemente abaixo. Ao mesmo tempo, reforça uma particularidade do governo de Dilma no que refere a sua política exterior, ponto também a ser explicitado mais adiante.

2 CONTINUIDADES

Parafrazeando Raymond Aron (1986, p. 134), a política externa de um Estado e suas classes e elites relevantes possui objetivos históricos. Sendo as Malvinas no caso argentino, a saída marítima no exemplo boliviano, a Alsácia-Lorena na particularidade francesa, o reconhecimento entre os grandes se reveste de tal fim no que concerne ao Brasil. Tem sido o caso desde a busca de aceitação no Conselho da Liga das Nações¹. Continuando pela articulação do chanceler Oswaldo Aranha – sob o governo Getúlio Vargas, no Estado Novo – e da vontade temporária do então presidente estadunidense Roosevelt para que o Brasil fosse membro permanente do Conselho de Segurança da nascente Organização das Nações Unidas em 1944 (GARCIA, 2011, p. 102). Passou a ter roupagem diferente o discurso oficial brasileiro como “Brasil-potência” e “potência emergente” nos anos 1970 nos governos Médici e Geisel.

Nos anos que se seguiram à redemocratização inaugurada em 1985 durante o governo Sarney, a tônica foi a busca do assento permanente em eventual reforma do Conselho de Segurança da ONU.

Desde então, o objetivo histórico de busca por reconhecimento se manifesta com maior ou menor ênfase em torno de tal mote.

No que concerne a pontos em comum entre Dilma e Lula, o assessor especial para assuntos internacionais, Marco Aurélio Garcia, foi mantido. A meta do reconhecimento em questão ocupou algum espaço no governo de Dilma, embora sem a ênfase da gestão de Lula (FERREIRA, 2014). Ainda assim, tal meta prescinde de bases sólidas para sua consecução. O tema da liderança e potência brasileira é recorrente nas falas de governantes e diplomatas estrangeiros. Tal fato parece embriagar nosso corpo diplomático. Uma advertência relevante sobre tal aspecto já foi enunciada há décadas por Gramsci (2000, p. 86) da seguinte forma:

Um tal Estado só é considerado grande potência nos papéis diplomáticos, mas, na realidade, é considerado como um provável fornecedor de homens para a coalizão que dispõe dos meios não só para sustentar as próprias forças militares, mas também para financiar aquelas dos outros aliados [...]

¹ Sobre a busca de reconhecimento com a inclusão no Conselho da Liga das Nações, consultar Garcia (2000).

A linha de um Estado hegemônico (isto é, de uma grande potência) não oscila, já que ele mesmo determina a vontade dos outros e não é determinado por esta, já que a linha política baseia-se no que há de permanente, e não de casual e imediato, bem como nos próprios interesses e naqueles das outras forças que concorrem de modo decisivo para formar um sistema e um equilíbrio.

Some-se a isto a oposição argentina a tal pleito e a necessidade de uma emenda à Carta da ONU, o que demandaria uma maioria de dois terços da Assembleia Geral, ponto muito difícil de ser alcançado. Tal enorme dificuldade é avaliação compartilhada pelo Secretário-Geral Adjunto da ONU, Thomas Steltzer, conforme sua própria fala em visita ao Brasil na cidade de Belém (BRASIL..., FOLHA DE S. PAULO, 2013). Ademais, as posições de outros pleiteantes ao assento permanente no referido Conselho juntamente com o Brasil - Alemanha, Índia - não coincidem em vários pontos (CONSELHO..., FOLHA DE S. PAULO, 2010).

A pretensão de grande e os limites típicos do discurso diplomático com ar de significativa contribuição para a solução de conflitos em nível internacional talvez tenha sido negada somente quando da crueza do embaixador israelense ao chamar a diplomacia nacional de “nanico diplomático”, por ocasião da condenação da ação israelense de retaliar com “desproporcional uso da força” o lançamento de mísseis do grupo palestino. Hamas sobre Israel (INTERNACIONAL..., VEJA, 2014).

Em linhas gerais no tocante às continuidades, o Brasil possui relevantes contatos e pontos políticos, diplomáticos e econômicos em comum com os Estados Unidos. Todavia, a política exterior ainda segue, em linhas gerais, um certo distanciamento que a pauta desde os anos 1970 com uma guinada inaugurada no mandato do então presidente Ernesto Geisel - ocorrido entre 1974 e 1979.

Conforme já tratou Florestan Fernandes (2006), o processo histórico de criação de uma ordem social competitiva no Brasil nos anos 1930 foi marcado por uma composição de novos e antigos estratos com uma clara aceitação de associação dos mesmos ao imperialismo estrangeiro. A política externa brasileira segue tal diretiva desde então, mas com algumas variações, como aquelas apontadas acima no caso dos anos 1970.

No plano regional e com os países do Sul, a linha de continuidade de Lula e Dilma aprofunda uma tendência também observada em governos anteriores. Como já observou Ruy Mauro Marini (2012), a dinâmica subimperialista observada a partir dos anos 1970 coloca em termos um pouco distintos a avaliação estrutural de dependência capitalista e da hegemonia norte-americana na perspectiva das temporalidades² econômicas e políticas do imperialismo clássico preconizado por Lênin (2011). Não se trata pura e simplesmente da dicotomia centro-periferia em lógica respectivamente exportadora-importadora e fornecedora de matérias primas e industrialização. A relevância da magnitude da economia brasileira na sua diversificação, industrialização e capacidade exportadora (por oposição ao perfil do vizinho argentino) e sem o eclipse norte-americano no caso mexicano, tornaram o Brasil uma potência ou polo médio do capitalismo global de tipo subimperial.

Neste sentido, os mandatos de Lula e Dilma criaram as condições para o investimento de maior volume já registrado de capitais das empresas transnacionais brasileiras associadas com o capital estrangeiro no exterior (MURUA, 2013). Este é sentido dos ainda limitados processos de integração econômica e criação de cadeias produtivas no âmbito do MERCOSUL. Afirimo limitados uma vez que não segue as mesmas temporalidades de integração econômica da União Europeia, mais aceleradas e liberalizadas em seu todo.

3 PARTICULARIDADES

A festejada presença brasileira em setores da sociedade civil e da imprensa como partícipe na solução de controvérsias e em questões delicadas da segurança internacional – como o imbróglgio nuclear envolvendo Estados Unidos e Irã - durante o governo Lula alimentou a já referida visão míope de muitos setores governamentais e diplomáticos sobre a grandeza nacional e sua capacidade de contribuir de modo a integrar futuramente e de modo permanente o Conselho de Segurança da ONU.

Todavia, na gestão de Dilma, a ênfase não foi a política externa nem as viagens internacionais como na gestão anterior. Há que se lem-

² Processos de transformação, de mudança.

brar, contrariamente ao senso comum, que a visita em demasia a países do exterior não significa necessariamente um caráter assertivo de nossa política exterior. Como bem lembrou o Professor Clodoaldo Bueno, não se coaduna com uma diplomacia de liderança ou de direção as constantes visitas a países estrangeiros e sim o inverso. As negociações em condições favoráveis, em muitas ocasiões, só podem ocorrer em solo pátrio. O ritual diplomático, neste aspecto, não confere uma característica de liderança ao país visitante, como se configurou o caso do Brasil, ou as iniciativas de Lula no tocante à política externa brasileira.

No sentido das diferenças entre as gestões Dilma e Lula, a análise de Oliveiros Ferreira (2014) dá a seguinte notícia:

A ênfase da gestão de Dilma na política exterior e na busca do reconhecimento como grande externada na bandeira do assento permanente no Conselho de Segurança da ONU não existiu como foi o caso com seu predecessor. O Brasil não se fez presente em várias conferências diplomáticas relevantes e a presidente não fez muitas viagens ao exterior. Conforme Oliveiros Ferreira ao avaliar a ausência em uma de tais conferências (Genebra 2) atesta a particularidade da gestão de Dilma:

A escolha entre enviar o Chanceler à Conferência Genebra-2 e levá-lo a Davos como assessor consagrou a mudança de Norte, a Presidente da República pouco importância dando à reação dos “grandes” presentes em Montreux - especialmente à da Rússia, que se empenhara para que o Brasil estivesse presente à reunião, difícil, mas necessária, e à da própria ONU. Um menestrel diria que o coração de Dilma balançou entre Montreux e Davos - e ela preferiu a platéia dos que podem investir no Brasil à daqueles que, antes, os Governos pretendiam conquistar para que o Brasil fosse reconhecido como ator de importância no novo quadro internacional.

Tal oscilação de perfil de nossa política exterior depõe contra uma linha hegemônica e de liderança de nossa política externa, como é normalmente apregoado. O ponto em questão aqui não é a apologia de uma linha imperialista, dominadora ou hegemônica do Brasil em sua postura externa. Apenas dirimir certas avaliações ufanistas sobre tendências gerais das relações exteriores brasileiras.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito de uma brevíssima avaliação fica muito aquém de uma necessária articulação entre os planos interno e internacional no que se refere aos processos históricos de hegemonia envolvendo estes dois níveis.

Seguindo tal linha de raciocínio, tomo o plano interno. Carlos Nelson Coutinho esboçou certa vez, a partir de sua interpretação do processo histórico brasileiro tal qual avaliado por Florestan Fernandes (2006), a proximidade desta interpretação com uma categoria gramsciana que expressa uma hegemonia incompleta: a revolução passiva (GRAMSCI, 1975). Tal categoria expressaria uma espécie de modernização conservadora, com a composição de interesses entre grupos e frações de classe novas e tradicionais sem o protagonismo dos grupos e frações de classe subalternas, mas com a cooptação de parte destes mesmos setores hegemônicos e uma parcela de suas bandeiras. Um processo histórico hegemônico incompleto, sem a direção da sociedade civil, mas com o predomínio da força através do Estado.

Não cabe neste espaço a discussão sobre o alcance de tais análises. Mas o fato de ter sido ensaiada nos autores citados uma reflexão sobre o caráter incompleto da hegemonia de alguns estratos sociais brasileiros no processo histórico nacional parece sugerir, com a adição de alguns elementos apontados no presente texto, que a hegemonia incompleta do Brasil no que refere a sua postura externa também é fato. Com isto, não quero sugerir de que exista uma mesma lógica ou temporalidade referente aos processos de hegemonia no interior de um Estado e no plano internacional. Quero apenas ressaltar a possibilidade de serem processos hegemônicos incompletos nos dois âmbitos no caso mais amplo que cerca a singularidade histórica brasileira.

Assim, buscou-se tratar de modo bastante sumário no presente ensaio diferenças e continuidades das gestões Dilma e Lula. Uma breve análise conjuntural destas gestões vai além de questões mais imediatistas de cunho conjuntural e remetem a processos históricos mais amplos. Tais momentos pontuais parecem convergir para o processo referido, embora uma análise de maior fôlego se coloque como necessária. Termina o presente ensaio reiterando a necessidade de aprofundar e discutir várias das ideias e análises iniciais aqui lançadas.

REFERÊNCIAS

- ARON, R. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília, DF: UnB, 1986.
- BRASIL está longe do Conselho de Segurança da ONU, diz secretário-adjunto. *Folha de S. Paulo*, 9 jun. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/06/1292329-brasil-ainda-esta-longe-do-conselho-de-seguranca-da-onu-diz-secretario-adjunto-assista.shtml>>. Acesso em: 9 jun. 2013.
- CONSELHO deve ter grandes emergentes. *Folha de S. Paulo*, 10 out. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1010201008.htm>>. Acesso em: 10 out. 2010.
- COUTINHO, C. N. Marxismo e “imagem do Brasil” em Florestan Fernandes. In: _____. *Cultura e sociedade no Brasil: ensaios sobre ideias e formas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2005. p. 244-264.
- FERNANDES, F. *A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. São Paulo: Globo, 2006.
- FERREIRA, O. S. *Assunto de estado ou de governo?*. 3 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.oliveiros.com.br/politica-externa-assunto-de-estado-ou-de-governo/>>. Acesso em: 21 set. 2014.
- GARCIA, E. V. *O Brasil e a Liga das nações (1919-1926): vencer ou não perder*. Brasília, DF: FUNAG; Porto Alegre: UFRGS, 2000.
- _____. *O sexto membro permanente: o Brasil e o Conselho de Segurança da ONU*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.
- GRAMSCI, A. *Quaderni del Carcere*. Torino: Einaudi, 1975.
- _____. *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 3.
- INTERNACIONAL-DIPLOMACIA. *Vêja*, p. 64-72, 30 jul. 2014.
- LÊNIN, V. *O imperialismo: etapa superior do capitalismo*. Campinas: FE, UNICAMP: Navegando, 2011.
- MARINI, R. M. A acumulação capitalista mundial e o subimperialismo. *Outubro*, n. 20, p. 27-69, 2012.
- MURUA, G. F. F. *Brasil potência: do malogro à farsa?* Projeto de Doutorado apresentado ao processo seletivo do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

A CONJUNTURA E A POLÍTICA ECONÔMICA NO GOVERNO DILMA (2011-2014)¹

Francisco Luiz Corsi

1 INTRODUÇÃO

O Brasil vive uma complexa conjuntura econômica e política. Pretendemos abordar aqui apenas um aspecto dessa conjuntura, qual seja: as razões do baixo crescimento da economia brasileira ao longo do governo Dilma. Este ponto parece importante, pois o nível do emprego e dos salários, pontos fundamentais para a sustentação política e social do governo, estão diretamente relacionados com o desempenho da economia. Esse foi um dos temas centrais das eleições ocorridas em outubro de 2014. Entre 2011 e 2013, o PIB cresceu em média 2,1%. As projeções para 2014 não são nada alentadoras, estimativas apontam para um crescimento do PIB em torno de 1%. Números similares aos verificados nos dois governos de FHC, quando o PIB cresceu em média 2,3%, e muito abaixo dos observados ao longo dos dois mandatos do governo Lula, quando o PIB cresceu em média 4% ao ano. Este desempenho também está abaixo da média da América Latina, que cresceu no mesmo período em média por ano 3,2% (CEPAL, 2014; IPEA, 2014).

¹ Este capítulo consiste em versão ligeiramente modificada da exposição realizada no XIV Fórum de Análise de Conjuntura.

As razões do baixo crescimento da economia brasileira são múltiplas e nas notas a seguir pretendemos apenas levantar alguns pontos centrais para a discussão. A crise do capitalismo global, que se arrasta desde 2007, parece ser referência para a análise da economia brasileira, embora as determinações externas não sejam suficientes para explicar, sozinhas, o seu desempenho.

A crise teve um impacto muito maior que o inicialmente avaliado pelo governo Lula. Seus desdobramentos até hoje afetam negativamente a economia brasileira. Um aspecto geral, que parece relevante destacar é que a crise, até o momento pelo menos, não desarticulou o capital financeiro, fração hegemônica da atual fase do capitalismo. Apesar de ter sofrido graves perdas, o capital financeiro manteve sua predominância no capitalismo global, resistiu as tentativas de uma maior regulação dos mercados e os movimentos sociais não lograram reverter as políticas que jogam nas costas do grosso da população o ônus da crise. O capital financeiro tem conseguido, em grande parte, conduzir as respostas a crise a partir de seus interesses. Este processo é bastante evidente na periferia da zona do euro, que sofre prolongada recessão, em parte, devido a adoção de políticas ortodoxas.

Na Grande Depressão da década de 1930 o capital financeiro foi colocado de joelhos, dada a magnitude da destruição do capital fictício, o que abriu espaço, depois da derrota do nazi fascismo, para a “reestruturação keynesiana” do capitalismo. Na crise atual, os caminhos da reestruturação do sistema aparentemente serão outros. Ficou mais uma vez evidente a incapacidade de os mercados regularem a economia de maneira eficiente. Contudo, a discussão sobre a necessidade de regular as finanças globalizadas não prosperou, bloqueada pela ferrenha oposição dos bancos e dos fundos de investimento. A saída da crise, refletindo a correlação de forças entre o capital e o trabalho, está se dando pela direita e isto tem condicionado as políticas econômicas em escala global e o Brasil não escapou a esta tendência.

O Brasil foi atingido pela crise pela retração do comércio, pela diminuição do crédito e pela saída de capitais, o que acarretou a desvalorização da moeda. O clima de incerteza induziu a redução dos investimentos e do consumo. Em 2009, o PIB encolheu 0,6% (IPEA, 2014). Para entendermos a situação atual da economia brasileira é preciso discutir como foi a reação à crise do capitalismo global.

2 O GOVERNO LULA E A CRISE MUNDIAL

O governo Lula reagiu a crise adotando amplas medidas anticíclicas. O governo de imediato ampliou o crédito, a emissão de moeda e o gasto público. No entanto, reduziu lentamente a taxa básica de juros, que continuou bem acima da média mundial. O governo também utilizou as reservas para financiar exportações, empresas e bancos com dificuldades no exterior. Outra medida importante foi a expansão da atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento a longo prazo dos investimentos a juros reduzidos. Estas foram as principais medidas que impediram, provavelmente, que a economia entrasse em crise profunda e prolongada.

O resultado desse conjunto de políticas foi a rápida recuperação da economia, que cresceu 7,5% em 2010, puxada pelo incremento do consumo e do investimento. A rápida recuperação baseada na expansão do mercado interno, contudo, deixou mais evidente os limites do padrão de acumulação implementado desde 2003.

Os desdobramentos da crise no Brasil só podem ser entendidos a partir da política econômica levada a cabo pelo governo Lula desde o início de seu mandato. Em linhas muito gerais, Lula optou por manter os pilares centrais da política macroeconômica de seu antecessor, cujos principais eixos eram os seguintes: 1- política fiscal voltada para a obtenção de superávits primários; 2- metas de inflação; 3- câmbio flexível; 4- taxas de juros elevadas; 5- incentivos as exportações de bens primários. Um dos resultados dessa política foi a tendência a apreciação cambial, sobretudo devido ao fato das taxas de juros no Brasil situarem-se sistematicamente acima das taxas da maioria dos demais países, o que teve forte influência negativa sobre o setor industrial e sobre as contas externas. Essas medidas respondiam em particular aos interesses do capital financeiro, pois eram a garantia de valorização a altas taxas do capital fictício em um mundo onde as taxas de juros tendiam a ser baixas.

Entretanto, o governo Lula, ao mesmo tempo, sem confrontar o capital e dentro da ordem, adotou uma série de medidas para enfrentar os graves e históricos problemas da miséria e da desigualdade social por meio do crescimento econômico baseado, sobretudo, no mercado interno.

Dentre as medidas adotadas importa destacar o programa bolsa família, a política de majoração do salário mínimo, a política de aumento de gastos com a educação, ampliação do crédito (sobretudo para o setor habitacional e para pequenas e médias empresas), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa “Minha Casa Minha Vida” e a utilização do BNDES como instrumento de política industrial partir do aumentos do crédito a juros baixos para fomentar setores da economia considerados estratégicos e a infraestrutura do país (SINGER, 2012; SICSÚ, 2013).

No contexto de forte expansão da economia mundial (2003-2007), esta política contribuiu para o Brasil alcançar um crescimento bem superior ao período do governo FHC. O crescimento baseou-se no aumento do consumo, do investimento e das exportações, que se beneficiaram do boom internacional das commodities². A expansão da economia foi acompanhada de melhorias nos salários e no emprego e de modesta redução da miséria e da desigualdade social. Dada a abundante liquidez internacional, a permanências das taxas de juros em patamares elevados atraiu considerável volume de capital, que buscava na economia brasileira obter polpuda valorização por meio da especulação. A entrada volumosa de capitais em carteira e na forma de investimento direto e a elevação dos preços das commodities aprofundaram a tendência de valorização do real.

Esta política econômica, que buscava responder aos interesses das várias frações do capital e dos trabalhadores, foi fundamental para Lula articular ampla base política e social, que conferiu sustentabilidade ao seu governo. Esta base também foi fundamental para a eleição e reeleição de Dilma Rousseff.

Durante a fase expansiva da economia mundial foi possível compatibilizar essas duas linhas de política econômica. Contudo, o elevado crescimento em 2010, em plena crise internacional, aguçou as contradições do padrão de acumulação. A inflação, que mesmo durante a fase mais aguda da crise não cedeu, logo tendeu para o teto da meta de 6,5%. O governo, preso as políticas de metas, reagiu majorando os juros, que atingiram 10,75%, em julho de 2010, uma das maiores taxas do mundo,

² O bom desempenho das exportações associado a entrada volumosa de capitais externos tanto na forma de investimentos diretos quanto na de investimentos em carteira melhoraram as contas externas do país A conta de Transações Correntes apresentou superávit até 2007. A melhora das contas externas contribuiu para reduzir a vulnerabilidade e abrir espaço para as medidas expansivas citadas acima.

reduzindo o crédito e o gasto público (BARBOSA, 2013; SICSÚ, 2013). A elevação dos juros atraiu grande volume de capital especulativo para o Brasil, pois os países centrais vinham expandido a liquidez para combater a crise e parte desses recursos dirigiam-se para a periferia na busca de melhor remuneração. Este processo continuou até recentemente. Dessa forma, o Brasil continua sendo um espaço importante para valorização do capital financeiro.

A associação de altas taxas de juros e câmbio valorizado, em um contexto de crise mundial, acarretaram, ou aprofundaram, alguns problemas de difícil solução para a economia brasileira. A conta de transações correntes passou a apresentar crescentes déficits a partir de 2008. O balanço de pagamentos tem sido fechado graças aos investimentos externos diretos e aos voláteis investimentos em carteira³. Ou seja, a vulnerabilidade externa não foi superada (GONÇALVES, 2013). Mas é preciso assinalar que o nível elevado de reservas (cerca de 380 bilhões de dólares) permitiu enfrentar a crise mundial, sem que ela se desdobrasse, como nos anos 1990, em crise financeira interna.

A tendência a valorização cambial se acentuou, o que levou o setor industrial sofrer forte impacto da concorrência de produtos importados, em especial da China. Apesar do crescimento econômico verificado no período, a indústria retrocedeu. Parte da demanda vasou para o exterior. A indústria tem perdido terreno nos mercados internos e externos. As importações têm crescido em ritmo superior ao das exportações. Entre 2002 e 2013 a indústria de transformação perdeu competitividade. Esta situação de juros elevados e de valorização da moeda se reflete no nível de investimentos, que tem se mantido relativamente baixo ao longo da última década. A taxa de investimento não ultrapassou os 20% do PIB, taxa considerada baixa para sustentar o crescimento por um longo período. Observam-se fortes indícios de desindustrialização no Brasil. Este processo

³ O saldo nas transações correntes, em 2002, tinha sido negativo em US\$ 7,63 bilhões. Em 2003, o superávit foi de US\$ 4,18 bilhões, atingindo US\$ 13,64 bilhões, em 2006. Em 2007, o saldo de transações correntes foi positivo em 1,5 bilhões de dólares. No ano seguinte, a situação deteriorou-se e o déficit foi de 28 bilhões, chegando a 54 bilhões de dólares em 2012, e atingiu 81,37 bilhões de dólares, em 2013, que teve que ser coberto, em parte, por investimentos em carteira, dado que os investimentos diretos foram da ordem de 64 bilhões de dólares. Os saldos na balança comercial tenderam a declinar a partir de 2006. Em 2003, o superávit comercial foi de US\$ 24,79 bilhões, atingindo US\$ 46,45 bilhões em 2006 e caindo para US\$ 24,83 bilhões, em 2008. Em 2010 o superávit foi de US\$ 20,14 bilhões. A balança comercial no ano passado teve um superávit de US\$ 2,55 bilhões, contra US\$ 19 bilhões em 2012 (IPEA/DATA, 2014).

tem sido acompanhado no período recente pela reprimarização da pauta de exportações (GONÇALVES, 2013; CANO, 2014)⁴.

Embora a economia brasileira crescesse a taxas elevadas ao final do governo Lula, uma série de problemas se avolumavam, a saber: deterioração das contas externas, valorização da moeda, taxas de juros elevadas, perda de terreno do setor industrial, reprimarização das exportações, gargalos importantes na infraestrutura, perda de competitividade no setor industrial e taxa de investimento insuficiente para sustentar o crescimento. Parte considerável desses problemas derivava da manutenção do arcabouço macroeconômico neoliberal.

3 A RESPOSTA DO GOVERNO DILMA AOS IMPASSES DA ECONOMIA BRASILEIRA

O governo Dilma, não obstante esse conjunto de problemas, manteve, em linhas gerais, os dois pilares contraditórios da política de seu antecessor. Mas restringiu o crédito, aumentou o compulsório e as exigências de capital dos bancos, aumentou o IOF sobre as operações de crédito pessoal e conteve o gasto público. Porém, não reduziu os gastos com os programas sociais. O objetivo dessas medidas era conter os desequilíbrios causados pelo crescimento de 7,5% em 2010, sem a necessidade de majorar em demasia a taxa de juros.

Essas medidas contracionistas da demanda no contexto de recrudescimento da crise internacional, que apresentou um repique a partir de 2011, resultou na retração do PIB em 2011 e 2012 (IPEA, 2014). Em que

⁴ Entre 2003 e 2008 e entre 2009 e 2013, o crescimento do PIB da indústria de transformação foi respectivamente de 3,2% e 0,0%. O coeficiente de exportação da indústria cresceu de 12,7% em 1996 para 15,6%, em 2012, depois de ter atingido a cifra de 21,6%, em 2004. O coeficiente de penetração de importações passou de 14,1%, em 1996 (quando as importações já tinham apresentado forte crescimento desde 1994), para 19,3%, em 2012, alcançando cerca de 21% em 2014. Em 1980, a participação da indústria de transformação no PIB era de 25,8%. Este número caiu para 17,9% em 2010. O ritmo de crescimento do PIB per capita da indústria de transformação tem apresentado tendência a queda. Na última década cresceu em média 1,0% ao ano, enquanto que para o largo período 1900-2010 o crescimento dessa variável foi de 3,1% ao ano. Entre 2003 e 2010, a taxa média anual real de crescimento do valor adicionado da indústria de transformação foi de 2,7%, enquanto que para a mineração foi de 5,5% e para agropecuária foi de 3,2%. Neste período, o crescimento médio anual do PIB foi de 4%. Esses processos foram acompanhados pela reprimarização da pauta de exportações. Em 1980, a composição das exportações era a seguinte: produtos básicos 42,2% do total, produtos semimanufaturados 11,7% e manufaturados 44,8%. Em 2002, esses números eram respectivamente os seguintes: 25,5%, 15,3% e 56,8%. Em 2010, os produtos básicos representavam, 38,5%, os semimanufaturados 13,7% e os manufaturados 45,6%. Em 2013, os básicos alcançaram 46,7%, semimanufaturados 12,6% e os manufaturados 38,4%. (GONÇALVES, 2013, p. 82-92; CANO, 2014, p. 18-22).

pese o fato do governo ter, aparentemente, subestimado a gravidade da situação internacional, o baixo desempenho da economia brasileira deveu-se sobretudo a continuidade da política macroeconômica neoliberal, que desalinhou o câmbio ao manter as taxas de juros muito altas. O modesto desempenho da economia também contribuiu para a deterioração das expectativas, o que acarretou uma retração dos investimentos. Soma-se a incapacidade do governo em aumentar substantivamente seus investimentos em áreas estratégicas, como em infraestrutura.

A medida que ficou evidente a forte desaceleração da economia, o governo Dilma buscou flexibilizar a política de juros elevados, câmbio apreciado e meta de inflação, o que indicava que o governo, finalmente, estaria rompendo com a política macroeconômica neoliberal. A partir de agosto de 2011 o governo iniciou cautelosa redução da taxa básica de juros, que em outubro de 2012 atingiu a cifra de 7,25%, aproximando-se das taxas vigentes nas principais economias do mundo. Ao mesmo tempo, Dilma reduziu o compulsório e o IOF sobre o crédito pessoal. Também incrementou o gasto público tanto na rubrica de custeio quanto na de investimento. O salário mínimo sofreu forte aumento. Os auxílios relativos ao programa bolsa família também foram majorados. O governo ampliou a política de desoneração fiscal de setores considerados importantes para estimular a economia. Também buscou proteger setores em dificuldade devido a acirrada concorrência externa por meio de várias medidas (BARBOSA, 2013; SICSÚ, 2013).

Os setores rentistas, irritados com a postura do governo em relação as metas de inflação por eles considera leniente, ficaram bastante descontentes com a redução dos juros. Estes setores passaram a fazer acirrada oposição ao governo. A grande imprensa, expressando esses interesses, passou a criticar sistematicamente o governo na tentativa de estabelecer, no mínimo, a pauta dos debates.

Essa política não conseguiu reverter a desaceleração da economia. O PIB, em 2011, cresceu 2,73% e no ano seguinte cresceu ainda menos, 0,9%. Em 2013, cresceu 2,49% (IPEA, 2014). As projeções para 2014 não são alvissareiras. O fracasso da política econômica no que diz respeito a retomada de taxas mais robustas de crescimento decorreu de diferentes motivos, a saber: o cenário internacional adverso; os efeitos defasados das

medidas restritivas adotadas até o início do segundo semestre de 2011; a deterioração das expectativas dos empresários; a dificuldade do Estado deslanchar os investimentos no setor de infraestrutura para enfrentar os pontos de estrangulamento da economia e sobretudo a combinação de juros altos e câmbio apreciado, que inibiu o investimento do setor industrial e desviou parte do crescimento da demanda para o exterior.

Mesmo com a redução dos juros a partir de agosto de 2011, a taxa continuou elevada até meados do ano seguinte. Taxas de juros acima da média internacional, em uma situação de elevada liquidez na economia mundial, manteve a tendência de apreciação do real, sobretudo em virtude da forte entrada de capitais externos aplicados na especulação com ações e títulos, em especial da dívida pública. A elevação da taxa média de câmbio de 1,67 real por dólar, em 2011, para 1,95, em 2012 não representou significativa desvalorização da moeda brasileira. Uma depreciação mais acentuada tem sido observada desde meados de 2014.

A associação de taxas altas de juros com moeda valorizada foi a principal causa da redução dos investimentos. Em 2011, a taxa de investimento, medida pela formação bruta de capital fixo, cresceu 4,7%, representando 19,3% do PIB. Em 2012, observa-se uma retração de 4,0% nos investimentos (18,17% do PIB), devido sobretudo a queda na produção de máquinas e equipamentos. Em 2013, a taxa de investimento cresceu 5,18%, situando-se em 18,18% do PIB. Nos dois primeiros trimestres de 2014, o investimento caiu cerca de 14,0% (IPEA, 2014). O Estado prezo as metas de equilíbrio fiscal também tem dificuldade de majorar seus investimentos. O baixo nível dos investimentos é a razão mais importante para explicar o sofrível crescimento da economia brasileira. O crescimento baseado sobretudo na ampliação do consumo não mais consegue, como tem sido desde 2003, sustentar a expansão da economia a taxas elevadas, pois o endividamento das famílias apresenta limites ao que se soma o desequilíbrio das contas externas⁵.

O baixo crescimento foi acompanhado por taxas de inflação próximas ao teto meta (6,5% aa) estabelecida para o período em virtude de uma série de choques. O elevado nível de emprego e o crescimento dos

⁵ Ver a respeito Gonçalves (2013) e Cano (2014).

salários pressionaram os preços no setor de serviços. O preço dos produtos agrícolas subiu por problemas de quebra de safras. A elevação dos preços das commodities também influenciou os preços (SICSÚ, 2013). Embora a inflação estivesse sob controle, a grande imprensa, que é dominada por poucas empresas ligadas aos interesses do capital, intensificou as críticas a incapacidade do governo em conter uma pretensa crise inflacionária e passou a defender a elevação dos juros, a contenção do crédito e o corte severo dos gastos públicos. Enfim medidas de caráter recessivo, que se aplicadas levariam a queda do emprego e dos salários, consideradas importantes de acordo com a visão neoliberal para conter o excesso de demanda, que seria a causa principal da inflação.

Neste contexto, desencadeou-se por todo o país uma série de movimentos sociais reivindicando melhorias nos transportes urbanos, na educação e na saúde e o fim da corrupção generalizada no setor público. Movimentos bastante heterogêneos, compostos por vários setores de classe com interesses e reivindicações distintas. Esses movimentos acuaram o governo, que foi pego de surpresa, sobretudo pela abrangência das manifestações. Dilma anunciou a intenção de levar a cabo uma reforma política e algumas medidas para enfrentar a situação bastante precária dos serviços públicos. Contudo, o enfrentamento dessas questões exigirá tempo, empenho e vultosos gastos públicos. Estes movimentos evidenciaram os limites das políticas focalizadas e de caráter compensatório do governo e indicam a necessidade de políticas sociais universais.

Diante da queda de popularidade e das pressões de diferentes setores das classes dominantes e do capital financeiro global, o governo Dilma recuou. O Banco Central acelerou o processo de majoração dos juros iniciado em abril de 2013, advogando a necessidade de fazê-lo para conter a inflação dentro da meta, apesar das taxas internacionais continuarem bastante baixas. A taxa básica de juros subiu de 7,25% em março de 2013 para os atuais 11,75%. De maneira defasada no tempo, essa medida, vem contribuindo para a desaceleração da economia, ao que se soma o contexto internacional instável e as incertezas quanto as políticas do novo mandato de Dilma. O esboço de retomada do crescimento iniciada em 2013, fruto, em parte, das medidas expansivas adotadas desde o segundo semestre de 2011, foi freado. A situação de crescente vulnerabilidade exter-

na, o baixo crescimento econômico, a perda de terreno do setor industrial, a persistência das pressões inflacionárias, a reprimarização das exportações, a necessidade de ampliar substantivamente os investimentos nas áreas sociais, na infraestrutura e na proteção ao meio ambiente colocam questões de difícil solução.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora a discussão dessas questões não tenha sido aprofundada durante a campanha eleitoral de 2014, as forças articuladas em torno dos interesses do capital, com amplo apoio da grande imprensa, advogaram como saída para o Brasil o rígido cumprimento das metas inflacionárias, a independência do banco central, o enrijecimento das metas de superávit primário, reformas visando a redução de direitos trabalhistas e sociais, o câmbio valorizado e o aprofundamento da abertura da economia nacional. Ou seja, medidas recessivas, que teriam efeitos deletérios sobre o nível de emprego e dos salários, afetando negativamente o incipiente processo de melhora na distribuição da renda verificado nos últimos anos. No médio prazo, essa estratégia poderia condenar o Brasil a se inserir na economia global como mero exportador de commodities e campo privilegiado de valorização financeira, o que não parece ser um projeto que responda os interesses da maioria da população. Essas forças mesmo derrotadas no pleito, devido fundamentalmente ao voto dos mais pobres no governo, continuaram, no entanto, a pautar o debate e a política econômica.

O governo Dilma apesar da retórica “desenvolvimentista” e da adoção de algumas medidas voltadas para retomada do desenvolvimento com ênfase na distribuição da renda e na expansão do mercado interno, não rompeu com o núcleo macroeconômico da política neoliberal e isto consiste no principal fator a bloquear o crescimento. Desatar o nó do crescimento acelerado passa, entre outros pontos, por abandonar as metas de inflação e superávit primário, assim como a política de juros altos e câmbio flexível. Medidas que exigem uma outra correlação de forças internas e que se chocam frontalmente com as tendências globais de fortalecimento do capital financeiro. O governo não enfrentou essa situação quando a ampla e instável aliança de classe que o sustentava parecia mais coesa, dificilmen-

te o fará neste momento de fragilização política e de vitória apertada nas eleições de outubro. Dilma venceu as eleições com um discurso a esquerda devido principalmente a manutenção do emprego e dos níveis salariais da classe trabalhadora. Porém, monta um ministério de perfil conservador, que defende políticas ortodoxas, que irão solapar sua base de sustentação mais importante, o emprego e os salários.

BIBLIOGRAFIA

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Indicadores econômicos*. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?INDECO>>. Acesso em: 26 set. 2013.

BARBOSA, A. F.; AMORIN, R. L. C. Desafios para o enfrentamento da desigualdade no Brasil. In: FAGNANI, R.; FONSECA, A. (Ed.). *Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014. p. 29-51.

BARBOSA, N. Dez anos de política econômica. In: SADER, E. (Ed.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 69-103.

BELLUZZO, L. G. M. Os anos do povo. In: SADER, E. (Ed.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 103-111.

BRAGA, R. Sob a sombra do precariado. In: MARICATO, E. (Ed.). *Cidades rebeldes*. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 54-70.

BRASIL. Ministério do Comércio, Indústria e Desenvolvimento (MCID). *Estatísticas*. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 20 set. 2014.

CAMARGO, J. M.; LEUTWILER, J. *Evolução das exportações agroindustriais do Brasil e Argentina para a China*. Marília: FFC, UNESP, 2013.

CANO, W. *(Des)industrialização e subdesenvolvimento*. Campinas: IE, UNICAMP, 2014.

CARNEIRO, R.; MATJASCIC, M. (Ed.). *Desafios do desenvolvimento brasileiro*. Brasília, DF: IPEA, 2011.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA e CARIBE (CEPAL). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2014*. Santiago, 2014.

CORSI, F. L. Las crisis estructural del capitalismo e sus repercusiones. *Íconos*, v. 36, p. 29-40, 2010.

_____. Crise e reconfiguração espacial do capitalismo global: a ascensão do Leste asiático. In: PIRES, M. C.; PAULINO, L. A. (Ed.). *As relações entre a China e América Latina*. São Paulo: LCTE, 2011. p. 109-130.

_____. A crise do capitalismo global em perspectiva histórica. In: CORSI, F. L. (Ed.). *A crise do capitalismo global no mundo e no Brasil*. Bauru: Praxis: Canal 6, 2013. p. 51-70.

DELGADO, G. Especialização primária como limite ao desenvolvimento. *Desenvolvimento em Debate*, v. 1, n. 2, p. 111-125, 2010.

FONSECA, P. C. D. *O Brasil na era Lula: retorno ao desenvolvimentismo*. Disponível em: <http://www.reded.net.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=419&view=viewcategory&catid=14&lang=en>. Acesso em: 20 set. 2013.

FUNDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI). [2013]. *Perspectivas da economia mundial*. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/ns/loel/cs.aspx?id=28>>. Acesso em: 26 set. 2013.

GONÇALVES, R. *Desenvolvimento às avessas*. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

HARVEY, D. *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA/DATA). *Macroeconomia*. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 26 out. 2014.

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. F.; CASTRO, F. A. *O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares, 2006-2012*. Brasília, DF: UNB, 2014. Disponível em: <<http://ssm.com/asbtract=2479685>>. Acesso em: 9 jun. 2014.

PRADO, A. *El desarrollo en América Latina despues de la crisis financeira de 2008*. Disponível em: <http://www.reded.net.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=419&view=viewcategory&catid=14&lang=en>. Acesso em: 20 set. 2013.

SADER, E. (Ed.) *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo, 2013.

SICSÚ, J. *Dez anos que abalaram o Brasil*. Rio de Janeiro: Geração, 2013.

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

_____. Brasil, junho de 2013: classes, protestos e revoluções. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 97, p. 23-40, nov. 2013.

EVOLUÇÃO RECENTE DA ECONOMIA BRASILEIRA E DISTRIBUIÇÃO DA RENDA

José Marangoni Camargo

O presente artigo discute a evolução da economia brasileira no período de 2003 e 2014 e a distribuição da renda nos governos Lula e Dilma Rousseff. Apesar dos pilares da política de corte neoliberal terem sido mantidas em linhas gerais nos governos petistas, o cenário externo mais favorável até 2008 e mesmo depois da eclosão da crise econômica e financeira mundial neste ano, que nos afetou com menos intensidade que nos países centrais, possibilitou taxas de crescimento médias superiores às duas décadas anteriores, com efeitos positivos sobre o mercado de trabalho. Internamente, a formulação de um conjunto de políticas sociais, como a recomposição do valor real do salário mínimo e a concessão da bolsa família possibilitaram também um crescimento da renda dos segmentos mais baixos e uma pequena desconcentração da renda, revertendo uma tendência de aumento da desigualdade observada desde os anos 60. Já o cenário mais recente, o desempenho medíocre da economia, com a redução acentuada das taxas de crescimento econômico a partir de 2011, na medida em que as condições macroeconômicas para uma expansão autossustentável não foram criadas, aponta para um esgotamento das políticas de melhoria da distribuição de renda.

Entre 2007 e 2011, a economia brasileira cresceu em média 4,3% ao ano, desempenho este que foi um pouco superior ao da América Latina, enquanto os países centrais apresentaram uma taxa de expansão de apenas 0,5% ao ano neste período. Em 2009, ano em que os efeitos da crise

econômica mundial se fizeram sentir com mais força, o Brasil teve uma queda do PIB de 0,3%, enquanto os países desenvolvidos tiveram um desempenho bem mais negativo. A economia americana sofreu um declínio de 2,6% neste ano, o Japão, -6% e a União Européia, -3,5%. Em síntese, a economia brasileira teve um comportamento que pode ser considerado satisfatório em uma conjuntura internacional desfavorável. Por outro lado, a expansão do PIB do Brasil ficou muito aquém ao das principais economias emergentes, como a China e a Índia. Ainda assim, a evolução da economia brasileira na última década foi bem superior ao verificado nos dois decênios anteriores. Na primeira década deste milênio, o crescimento do PIB foi de 3,6% ao ano em média, o dobro do verificado na década de 80 e 50% maior do que o observado nos anos 90 (Gráfico 1).

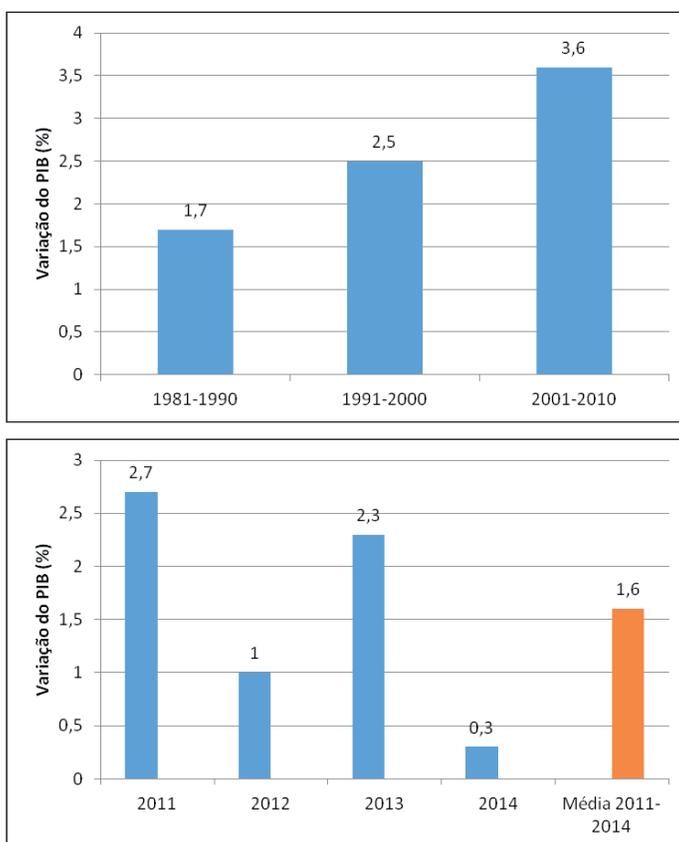


Gráfico 1. Variação média anual PIB brasileiro no período de 1981-2014

Fonte: IBGE (2015).

Esse desempenho da economia brasileira no período recente possibilitou a melhoria de alguns indicadores socioeconômicos, como o comportamento do mercado de trabalho, que continuou a apresentar uma evolução mais favorável. As taxas de desemprego medidas pelo IBGE tiveram uma nítida tendência de declínio a partir de 2004, que caiu de 8,9 % da PEA neste ano para 6,5% em 2013 (Gráfico 2).

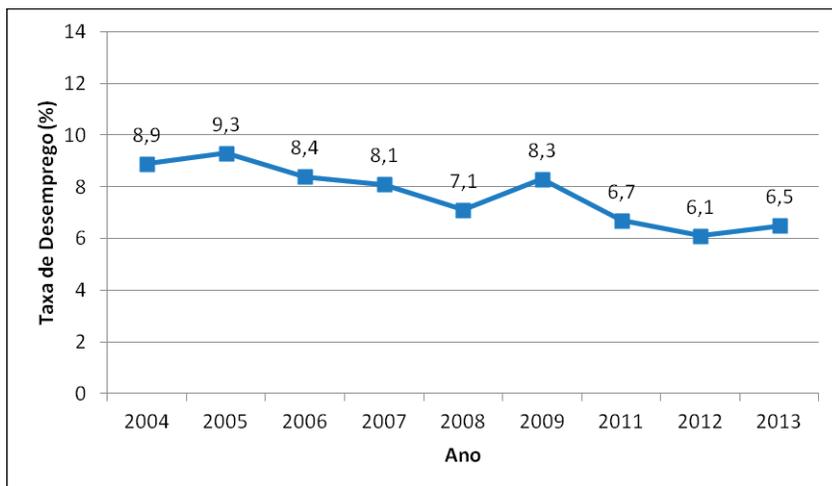


Gráfico 2. Taxa de desemprego, 2004-2013

Fonte: IBGE (2014).

Mesmo em 2009, ano em que o PIB sofreu uma redução, os níveis de desemprego apresentaram pouca alteração (7,1% em 2008 para 8,3% em 2009). O grau de formalização da força de trabalho, ou seja, o percentual das ocupações com carteira de trabalho assinada, também se recuperou no período, mesmo em 2009, aumentando sua participação na ocupação total. Entre 2006 e 2011, os trabalhadores com carteira de trabalho assinada nas regiões metropolitanas passaram de 53,4% para 61,2% do total neste último ano (Gráfico 3). Entre 2003 e 2013, foram criados mais de 15 milhões de empregos formais, reduzindo o grau de informalidade do mercado de trabalho, ao contrário do verificado na década de 90, quando cresceu significativamente a precarização das condições de trabalho, através do aumento das ocupações por conta própria ou sem registro

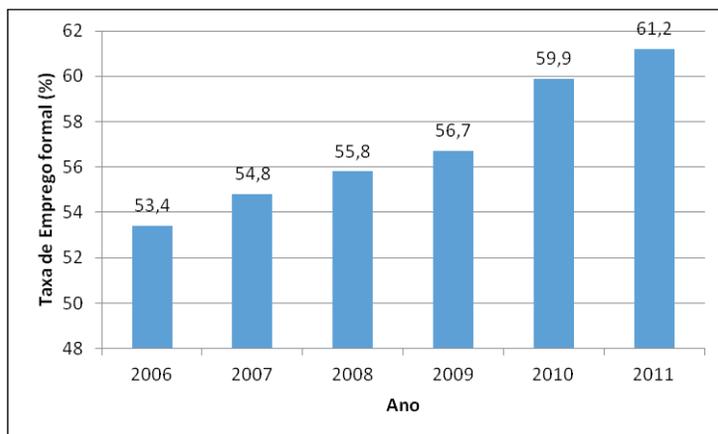


Gráfico 3. Taxa de emprego formal, 2006-2011

Fonte: IBGE (2014).

A partir do Plano Real, em 1994, foi possível superar a inflação inercial, e com o sucesso do plano de estabilização seria esperada uma melhoria no quadro distributivo no país, com o fim da corrosão do poder de compra dos salários decorrentes dos aumentos de preços. No entanto, não foi isso o que ocorreu na medida em que a estabilidade monetária se deu através de uma combinação de rápida abertura econômica, valorização cambial, juros altos e uma avalanche de dólares, em grande parte de caráter especulativo e de curto prazo, que levaram a uma progressiva deterioração das contas externas, perda de competitividade das empresas brasileiras e baixo crescimento econômico. A combinação negativa destas variáveis resultou em efeitos nefastos sobre o mercado de trabalho, com elevação do desemprego, queda dos salários e aumento da desigualdade da distribuição da renda.

A economia brasileira cresceu em média apenas 2,2% ao ano no período 1991-2002, com fortes impactos negativos sobre o mercado de trabalho. As taxas de desemprego alcançaram quase 10% da PEA no final desta década, o dobro do verificado no final da década anterior. Ademais, com o rebaixamento da capacidade de crescimento da economia, ocorreu um expressivo aumento da precarização das condições e das relações de trabalho, com a proliferação dos postos de trabalho por conta própria ou sem registro formal, com rendimentos mais baixos em média. Dessa forma, com o aumento do grau de precarização da força de trabalho e das taxas de

desemprego nos anos 90, os indicadores de distribuição de renda no país apontavam a permanência de um quadro de extrema desigualdade, apesar da estabilização monetária a partir do Plano Real. Em 2000, a participação dos 50% mais pobres na renda pessoal era de apenas 12,7% do total, enquanto o segmento representado pelos 10% mais ricos abocanhava 51,3% do total. A participação dos salários na renda, por sua vez, reduziu-se de 45% do PIB em 1990 para 39,1% em 2003.

MERCADO DE TRABALHO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO GOVERNO LULA

O mercado de trabalho no Brasil apresentou uma forte recuperação na década passada. O crescimento econômico mais expressivo da economia brasileira entre 2003 e 2008 teve impactos positivos sobre o mercado de trabalho, com indicadores mais favoráveis sobre o emprego e a distribuição de renda. Apesar de o governo Lula ter mantido em linhas gerais a política macroeconômica do antecessor, com metas de obtenção de superávits primários e de inflação, taxas de juros elevadas e taxa de câmbio apreciada, o cenário externo mais favorável até a eclosão da crise econômica e financeira mundial em 2007/2008, e um longo ciclo de valorização das commodities no comércio internacional, possibilitaram uma melhoria nas contas externas e diminuíram a vulnerabilidade externa do país, o que permitiu taxas de crescimento mais expressivas. Internamente, o governo Lula adotou um conjunto de políticas expansivas que possibilitaram um padrão de crescimento apoiadas no mercado interno, como os programas de transferência de renda, habitacionais (como o programa “minha casa minha vida”), recuperação gradativa do valor real do salário mínimo e a ampliação do crédito doméstico (BARBOSA; AMORIM, 2014; CORSI; CAMARGO, 2015).

Com taxas de crescimento econômico mais robustas, o mercado de trabalho registrou grande dinamismo no período, com a criação de 7,7 milhões de novos postos de trabalho com carteira de trabalho assinada, o que possibilitou ampliar o grau de formalização do trabalho de 43,1% do total de ocupados no país em 2003 para 54,1% em 2008. Apesar de 90% das novas vagas assalariadas criadas serem de até dois salários mínimos, o rendimento médio real do trabalho principal cresceu, passando de R\$ 986

em 2004 para R\$1.210 em 2009. O bom desempenho do mercado de trabalho no período contribuiu para uma redução da desigualdade de renda da população. O Índice de Gini diminuiu de 0,5957 em 2001 para 0,5448 em 2009 e a participação dos 50% mais pobres na renda total cresceu de 14% em 1999 para 17,7% em 2010, enquanto que a fatia dos 10% mais ricos passou de 46,8% para 44,5% nesse período (Tabela 1). A evolução da participação da renda do trabalho na renda nacional também cresceu, de 39,1% em 2003 para 43,6% em 2010, depois de quatro décadas seguidas de contínuo declínio (Gráfico 4). O desemprego por sua vez, diminuiu de 10,5% do total da PEA para 7,8% em 2008. O comportamento mais favorável do mercado de trabalho, com expansão considerável do emprego formal e dos rendimentos do trabalho, conjugado a uma política de valorização do salário mínimo e de outras políticas sociais como o bolsa família, e a expansão do crédito foram fundamentais para alavancar o padrão de acumulação sustentados sobretudo na ampliação do consumo.

Tabela 1. Distribuição Pessoal de Renda (%), 1960-2010

EXTRATOS	ANO					
	1960	1970	1980	1990	1999	2010
50% mais pobres	17,7	14,9	14,2	11,2	14,0	17,7
40% médios	42,7	38,4	38,1	39,1	39,2	37,8
10% mais ricos	39,6	46,7	47,7	49,7	46,8	44,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
5% mais ricos	27,7	34,1	34,9	35,8	33,4	32,4
1% mais rico	12,1	14,7	14,7	14,6	13,1	13,8

Fonte: IBGE (2010).

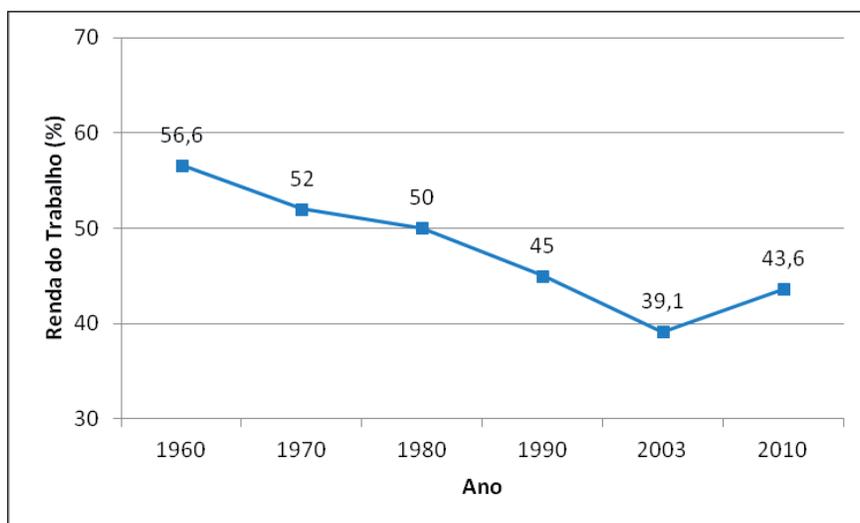


Gráfico 4. Evolução da participação da renda do trabalho na renda nacional, 1960-2010 (em %)

Fonte: IBGE (2015).

No caso do salário mínimo, o poder de compra real em 2009 quase dobrou em relação a 1995, quando ele atingiu o seu patamar mais baixo historicamente, desde que foi criado em 1940. Essa recuperação do valor real do salário mínimo tem um forte impacto sobre a renda, na medida em que, segundo o Departamento Intersindical Estatística e Estudos Sócio Econômicos (DIEESE), mais de 50 milhões de pessoas são beneficiadas pelos seus reajustes, incluindo 19 milhões de aposentados e pensionistas que ganham em torno deste piso. Em 2009, o poder de compra do salário mínimo possibilitava adquirir duas cestas básicas, contra apenas uma em 1995. Os programas de transferência de renda como a expansão da bolsa família, que alcançava 12,3 milhões de famílias atendidas em 2009, beneficiando em torno de 40 milhões de pessoas, em que pese os baixos valores pagos, também garantiu um acréscimo de renda para os segmentos mais pobres. A expansão do crédito, especialmente para os financiamentos imobiliários e para a compra de bens de consumo duráveis, como automóveis e eletrodomésticos, foi outro fator que contribuiu para impulsionar o mercado interno. A relação crédito/PIB passou de 24,6% em 2002 para 44,4% em 2009, refletindo a expansão do consumo e do nível de endividamento

das famílias. No caso do Programa “Minha Casa, Minha Vida” em 2010, após um ano de atividade, atingiu a meta inicial de um milhão de contratações de novas moradias para a população de baixa renda.

No entanto, a manutenção da política macroeconômica de corte neoliberal, caracterizada pelos altos patamares da taxa de juros, a busca pela geração de metas inflacionárias e de superávit fiscal e a valorização do câmbio, em um contexto de continuidade da crise econômica mundial e de acirramento da concorrência internacional, resultou em uma deterioração progressiva das contas externas e a redução dos patamares de crescimento econômico a partir de 2010.

COMPORTAMENTO DO EMPREGO E DA RENDA NO GOVERNO DILMA

A partir de 2011, a economia brasileira entra em uma rota de instabilidade, marcada por taxas mais baixas de crescimento econômico e taxas de inflação mais elevadas (Gráfico 1). Apesar do cenário econômico mais adverso, os indicadores do mercado de trabalho apresentaram ainda uma evolução relativamente favorável até 2013. A taxa de desocupação passou de 8,3% em 2009 para 6,5% em 2013, explicada em parte por um menor crescimento da PEA, e o rendimento médio real de R\$1.210 para R\$1.573 no período. Foram criados quase oito milhões de novos postos de trabalho com carteira de trabalho assinada e o grau de formalização do trabalho passou de 53,8% em 2009 para 59,1% do total dos ocupados em 2013. Observou-se também uma continuidade da redução da desigualdade dos rendimentos, com um novo declínio do Índice de Gini, de 0,521 em 2008 para 0,495 em 2013 (Gráfico 5) e a fatia da metade mais pobre da população passando para 18,6% em 2012 (17,7% em 2009). A renda dos 10% mais ricos, que era mais de 22 vezes superior aos dos 40% mais pobres, passou para 15 vezes em 2013.

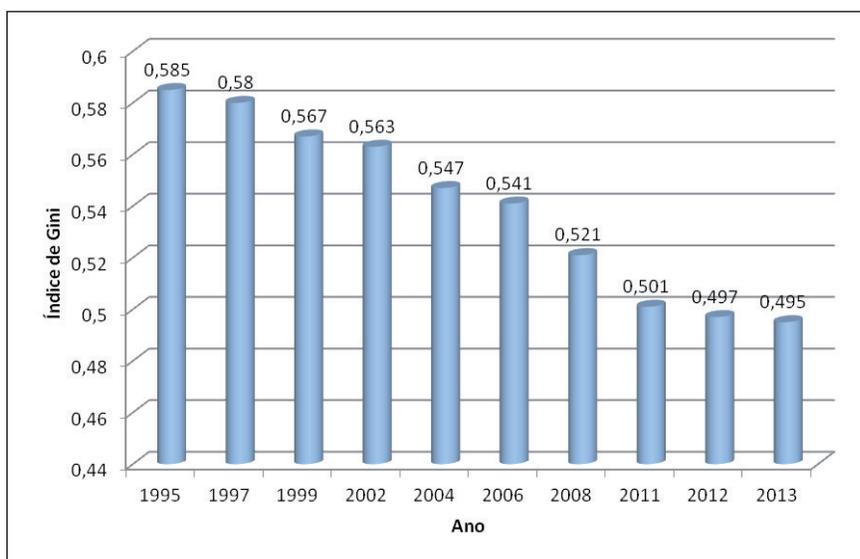


Gráfico 5. Índice de Gin, 1995-2013

Fonte: IBGE (2014).

Os dados disponíveis sobre a distribuição de renda indicam, portanto, um processo de redução das desigualdades de renda, puxados pelo crescimento econômico mais significativo, especialmente até 2008, e pelas políticas de transferência de renda aos segmentos mais vulneráveis da sociedade brasileira. Contribuiu também de forma expressiva para a tendência de menor concentração de renda a continuidade da recuperação do valor real do salário mínimo, que em 2015 encontra-se em um patamar quase 20% maior que o verificado em 2010 (Gráfico 6). No tocante ao emprego, apesar do cenário econômico menos favorável, os indicadores do mercado de trabalho apresentam ainda um comportamento positivo, com taxas de desemprego relativamente reduzidas e a tendência de aumento do grau de formalização da força de trabalho, em parte explicada pela redução do ritmo de crescimento da população economicamente ativa (PEA). Contribuiu também para a manutenção das taxas de desemprego em patamares relativamente baixas o crescimento dos rendimentos do trabalho e as políticas de transferência de renda que possibilitaram a elevação da escolaridade e a entrada mais tardia do contingente de jovens no mercado de trabalho (HORIE; PELATIERE; MARCOLINO, 2014).

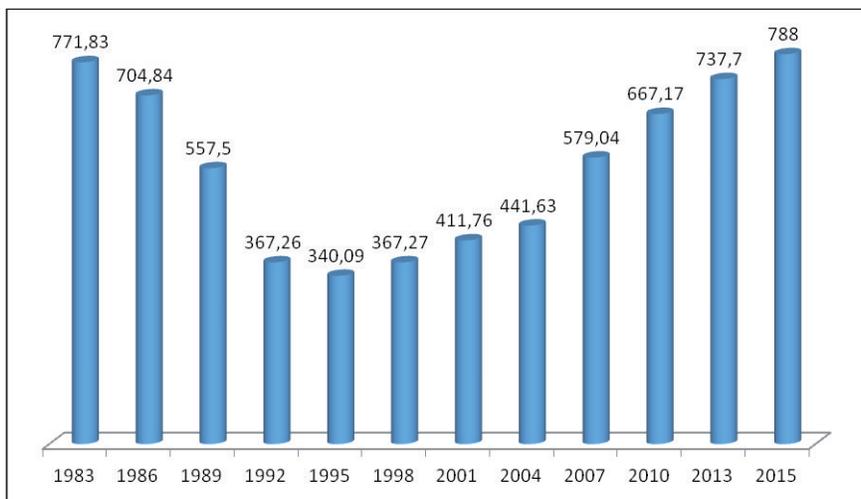


Gráfico 6. Evolução do Salário Mínimo Real Médio Anual em R\$ de 01/01/2015

Fonte: DIEESE (2015).

Apesar dos avanços recentes, os dados sobre a distribuição de renda no Brasil devem ser vistos com cautela. As pesquisas sobre renda realizadas pelo IBGE, como a Pnad e os Censos Demográficos, captam com mais precisão os rendimentos do trabalho, mas tendem a subestimar a renda dos segmentos de maior renda, provindos sobretudo de outras fontes como lucros, juros e aluguéis (BARBOSA; AMORIM, 2014; MEDEIROS; SOUZA; CASTRO, 2014). Em trabalho recente, Medeiros, Souza e Castro (2014), mostram, a partir de indicadores construídos com base nas declarações do Imposto de Renda, que a concentração de renda entre os mais ricos é substancialmente maior que a estimada pelos levantamentos domiciliares, além de estável. Apesar da necessidade, segundo os autores, de aperfeiçoamentos em sua metodologia, os resultados são eloquentes no sentido de apontar a permanência de um quadro de extrema desigualdade de renda no país, onde em média, os 1% mais rico se apropriou de quase 25% da renda no período 2006-2012. Estes dados são corroborados pela elevada concentração da propriedade, pela estrutura tributária regressiva do país e pelo ainda elevado grau de informalidade do mercado de trabalho, de maneira que as desigualdades de renda continuam muito altas, além da

permanência das disparidades no tocante ao acesso ao emprego, educação e saúde, transporte público e habitação de melhor qualidade (BARBOSA; AMORIM, 2014).

Por outro lado, em que pese as taxas de inflação permanecerem relativamente altas e estarem “acima do centro da meta” estabelecida pelo banco Central, apesar do menor crescimento econômico, os problemas centrais da economia brasileira, a meu ver, são de outra natureza, e que podem afetar indiretamente tanto a ocupação como a distribuição de renda. Trata-se das questões referentes ao processo de desindustrialização da economia e a deterioração das contas externas do país e que se agravaram a partir da crise econômica de 2008. Em relação ao primeiro ponto, quando se analisa especificamente a participação da indústria de transformação no PIB, é clara a diminuição do seu peso a partir de 2004, queda esta que se acelera de 2008 em diante (queda de 18,7% em 1995 para 13,0% em 2013). A combinação das políticas de controle da inflação, baseada em elevadas taxas de juros e valorização do câmbio, junto com a abertura comercial que a antecede ocasionaram uma entrada maciça de dólares, em grande medida de caráter especulativo, com impactos sobre a economia brasileira e a estrutura industrial. Ademais, acentuou o desequilíbrio comercial da indústria, sobretudo nos setores industriais de maior valor agregado e intensidade tecnológica. A balança comercial da indústria de transformação, depois de registrar um superávit externo desde 2002 e atingir o maior saldo em 2005, quando o Brasil registrou superávit de US\$ 31,1 bilhões, passa a apresentar resultados menos expressivos a partir de 2006 e se torna negativa em 2008. Este déficit alcança um patamar recorde de quase US\$ 60 bilhões em 2013 (IEDI, 2014). A desindustrialização em curso e a tendência de reprimarização da economia brasileira, no sentido de uma especialização regressiva, tendem a afetar negativamente o emprego e a renda, na medida em que é a indústria o setor que melhor remunera e com maior grau de formalização da mão de obra, *vis a vis* os demais outros setores econômicos.

Uma segunda questão que tem se agravado no período recente refere-se ao aumento da vulnerabilidade das contas externas do país, com uma deterioração da balança de pagamentos, por conta de um expressivo crescimento do déficit da balança de conta corrente, especialmente dos

serviços. Tradicionalmente deficitária, a balança de rendas e serviços tem apresentado saldos fortemente negativos e crescentes nos últimos anos, principalmente por conta da elevação de remessa de lucros das filiais das multinacionais para as suas matrizes, em um contexto de elevadas dificuldades atravessadas por estas empresas a partir da crise econômica em curso desde 2008. Destacam-se também os crescentes déficits na rubrica viagens internacionais, superando US\$ 20 bilhões em 2014. Em ambos os casos, a valorização cambial tem sido um forte indutor no crescimento do déficit na conta de serviços, assim como na redução do saldo da balança comercial no período mais recente, tornando-se inclusive negativa em 2014. A soma do déficit em conta corrente alcançou em 2014 um total de mais de US\$ 90 bilhões, contra um saldo negativo de US\$81 bilhões em 2013, em grande parte coberto pela entrada de capitais externos na forma de investimentos diretos externos (IDE), mas que podem agravar a remessa de lucros e dividendos no futuro. Adicionalmente, a valorização do câmbio e a elevada remuneração dos títulos públicos, já que a taxa de juros básica quase sempre esteve em um elevado patamar no período analisado, também tem atraído capitais especulativos de curto prazo. Estes contribuem para fechar as contas da balança de pagamentos, mas por tratar-se de capitais extremamente voláteis, tendem a regressar rapidamente aos seus países de origem em um contexto de maior instabilidade econômica. Apesar do nível de reservas internacionais do país ser relativamente elevado, da ordem de US\$360 bilhões em fins de 2014, a deterioração progressiva das contas externas podem nos trazer o velho problema da vulnerabilidade externa, colocando constrangimentos para um processo de crescimento econômico mais substancial. É o que de fato vem ocorrendo nos últimos anos, onde o menor ritmo de expansão da economia já tem tido impactos sobre o quadro distributivo, com uma tendência de estagnação da desigualdade de renda no país e as perspectivas desalentadoras para este ano, apontam para um aumento das taxas de desemprego. Como aponta Dedecca (2013), sem um ritmo maior de crescimento econômico, um maior patamar dos investimentos produtivos e o esgotamento das políticas de transferência de renda, aumentam os desafios para superar o quadro de elevada desigualdade que ainda persiste no país. A superação da pobreza e da desigualdade exigem uma combinação de políticas sincronizadas (macroeconômica, de competitividade e comercial) que parecem ter sido abandonadas em fun-

ção dos interesses dominantes do capital financeiro e da implementação de políticas neoliberais que tendem a levar a economia brasileira a um novo ciclo de estagnação econômica.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, A. F.; AMORIN, R. L. C. Desafios para o enfrentamento da desigualdade no Brasil. In: FAGNANI, R.; FONSECA, A. (Ed.). *Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014. p. 29-50.

CORSI, F. L.; CAMARGO, J. M. *Crescimento econômico, distribuição de renda e movimentos sociais no Brasil: 2003-2013*. Lisboa: Atas do Primeiro Congresso da Associação Internacional de Ciências Sociais e Humanas em Língua Portuguesa, 2015.

DEDECCA, C. S. *Uma breve nota sobre a complexidade ao desafio da redução da desigualdade e da pobreza segundo a PNAD de 2012*. Campinas: Rede Desenvolvimentista, 2013. (Texto para Discussão, n. 14).

DIEESE. *Política de valorização do salário mínimo: salário mínimo de 2015 fixado em R\$788,00*. São Paulo, 2015. (Nota Técnica, n. 146).

HORIE, L.; PELATIERE, P. T.; MARCOLINO, A. O mercado de trabalho brasileiro recente. *Teoria e Debate*, São Paulo, n. 123, abr. 2014.

IBGE. *Censos demográficos*. Rio de Janeiro, 2010.

IBGE. *Pesquisa Nacional de Amostragem de Domicílios*. Rio de Janeiro, 2014.

IBGE. *Contas Nacionais*. Rio de Janeiro, 2015.

IEDI. *Comércio exterior de bens da indústria de transformação: exportando menos, importando bem mais*. São Paulo, 2014. (Carta IEDI, n. 608).

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. F.; CASTRO, F. A. *O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares, 2006-2012*. Brasília, DF: UNB, 2014. Disponível em: <<http://ssm.com/asbtract=2479685>>. Acesso em: 9 jun. 2014.

PROPOSTAS DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA APRESENTADAS NO DEBATE ELEITORAL DE 2014

Agnaldo dos Santos

Ao longo do debate eleitoral à Presidência da República do Brasil de 2014, bem como nas propostas que os partidos apresentaram para os cargos majoritários e proporcionais no âmbito estadual, foi possível identificar as linhas gerais que as forças econômicas e sociais defendem para o país. Isso porque, a despeito dos programas de governo genéricos que foram lançados durante a campanha, as propostas de políticas de Ciência e Tecnologia (C&T) não estão desarticuladas dos grandes projetos que as forças sociais defendem para o país. Isso implica localizar nos grandes eixos das políticas públicas (por exemplo, nas políticas industrial, agrícola, de educação e de saúde) o que defendem e o que poderá ser implementado após a vitória eleitoral. Somado também ao fato de que a estrutura econômica brasileira, conformada nas últimas décadas, coloca não só oportunidades mas muitos desafios, que apenas superficialmente são tocados nas conjunturas eleitorais.

Tendo esses parâmetros em vista, podemos sugerir que o leque de propostas para a área, em que pese a diversidade de candidaturas apresentadas (e considerando apenas as que apresentavam maior viabilidade eleitoral), podem ser agrupadas em dois blocos. Um desses blocos, que chamaremos aqui de “orientação liberal com neutralidade”, compreende a atividade de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) como exógena às firmas,

ou seja, um conjunto de conhecimentos gerados por trabalho eminentemente acadêmico e que deve ser apropriado pelas empresas. Nessa concepção de C&T impera o princípio da neutralidade axiológica, onde residiria uma atividade cumulativa e “objetiva”, sem “viés ideológico” e com baixa referência nas questões sociais. Os pesquisadores deveriam apenas respeitar os paradigmas consolidados em suas respectivas áreas e, quando houver sua ruptura, trilhar pelos novos consensos atinentes à comunidade de pesquisa (DIAS, 2012). Por esses motivos, os seus defensores pregam um sistema de meritocracia pautado em resultados quantitativos (em geral, expressos em número de publicações, número de patentes registradas *etc.*) e aferidos pelos sistemas internacionais de *rankings* acadêmicos. Esse bloco, aqui descrito em linhas gerais num modelo típico ideal, considera que o Estado deve garantir as condições básicas de educação e focar recursos de pesquisa nas atividades consideradas promissoras e desenvolvidas em centros de excelência, deixando que as forças do mercado aloquem recursos para explorar economicamente os produtos gerados por tais centros de pesquisa (BEZERRA, 2010).

Ainda de forma típica-ideal, poderíamos caracterizar o segundo bloco como “dirigista”. Sincronizado com as teses desenvolvimentistas de política industrial, seus proponentes perseguem um sistema nacional de inovação por meio de políticas públicas condizentes, com investimentos significativos no Complexo Público de Pesquisa (universidades, centros e institutos vinculados aos ministérios e empresas públicas). Além dos investimentos diretos em seus equipamentos, essa perspectiva defende o aporte de bancos públicos e agências de fomentos (como o BNDES, a Finep e as fundações estaduais de amparo à pesquisa) para empresas privadas que decidam promover a expansão de seus negócios por meio de P&D. Mesmo discordando do bloco liberal no que tange ao papel do Estado e do mercado no protagonismo em inovação, possui em comum com o primeiro a ideia de que o Estado deve oferecer aos agentes econômicos soluções (produtos e processos) advindas das pesquisas por ele financiadas e também partilham a tese da neutralidade e da cumulatividade do conhecimento científico.

Reconhecendo que existem nuances entre o conteúdo desses blocos e as teses apresentadas pelos candidatos à presidência em 2014, faremos nesse texto um exercício de aproximação entre o estado da arte, em parti-

cular como as políticas de C&T vem se comportando nos últimos anos, e as propostas gerais das candidaturas. Dessa forma, poderemos problematizar as propostas, verificar o que poderia ser classificado como progresso e os eventuais nós a serem desatados, bem como as eventuais consequências no caso de mudanças nas atuais orientações para a área.

COMO ANDAM AS COISAS?

Já que trataremos de verificar o que o debate eleitoral trouxe de propostas à área, nada melhor que olhar para o “estado da arte” em Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I)¹. Tanto a situação quanto as oposições partidárias atribuem enorme importância (mesmo que num nível retórico) ao desenvolvimento da área, considerada indispensável para o crescimento econômico. Podemos começar, portanto, olhando os gastos gerais em C&T entre o final do Governo Fernando Henrique, passando pelos anos do Governo Lula até o início do Governo Dilma.

Tabela 1- Dispendio nacional de C&T, 2000-2012

Valores correntes em milhões de R\$						
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
15,839.1	17,655.6	19,756.7	22,278.8	25,437.7	28,179.8	30,540.9
2007	2008	2009	2010	2011	2012	
37,468.2	45,420.6	51,398.4	62,223.4	68,196.3	76,466.3	

% em relação ao PIB												
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1.34	1.36	1.34	1.31	1.31	1.31	1.29	1.41	1.50	1.59	1.65	1.65	1.74

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

Os dados compilados pelo MCTI para a primeira década deste século, a partir da Pesquisa de Inovação Tecnológica (PINTEC) realizada pelo IBGE, aponta para uma elevação nominal dos investimentos em

¹ Usaremos aqui a designação adotada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Como já indicado acima, essa terminologia é muito usada tanto pela vertente liberal quanto pela dirigista, ambas partilhando da tese da “neutralidade”. Questionaremos mais à frente essa tese.

C&T, de 15 bilhões de reais em 2000 para 76 bilhões de reais em 2012. Quando olhamos para o percentual em relação ao PIB, contudo, notamos que os investimentos da área saíram de 1,34% em 2000 para 1,74% em 2012, um aumento de 0,4%. O próprio ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação do Governo Dilma, Clelio Campolina, afirmou que a meta era atingir no início da nova década o percentual de 2,5% de investimentos em relação ao PIB. Segundo ele, o desafio é incentivar as empresas privadas a fazerem investimentos, que em países de industrialização consolidada chegam a 70% do total, sendo que no Brasil não chegam a 48% do total². Sempre lembrando que, comparado com esses países que já possuem um sistema maduro de investimentos de P&D, ficamos em flagrante desvantagem: a média dos países da OCDE de investimentos na área foi (antes da crise de 2008) de 4%³, sendo nos países asiáticos (China, Coreia do Sul) algo em torno de 3% do PIB.

A despeito desse quadro, que de todo modo indica tímida elevação nos gastos com P&D relacionados ao PIB, podemos nos perguntar: esse montante tem garantido atingir as metas traçadas pelo governo federal? Podemos olhar para alguns indicadores que são considerados pelos gestores de C&T os mais apropriados para tal aferição: quantidade de publicações feitas pelos pesquisadores, a proporção de professores/pesquisadores relacionados aos estudantes e a quantidade de pedidos e depósitos de patentes feitos por instituições e pesquisadores.

² Disponível em: <<http://migre.me/n9X09>>. Acesso em: 30 set. 2014.

³ Disponível em: <<http://migre.me/n9Zk1>>. Acesso em: 30 set. 2014.

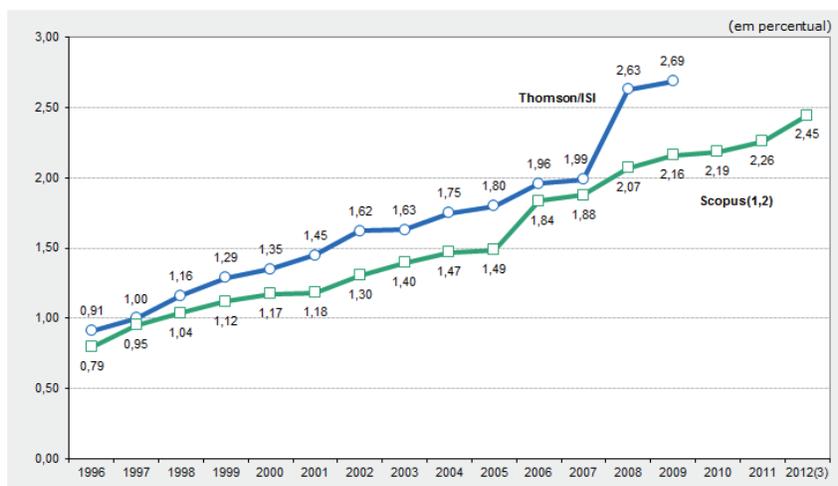


Gráfico 1 - Participação percentual do número de artigos brasileiros publicados em periódicos científicos indexados pela Thomson/ISI e Scopus em relação ao mundo, 1996-2012

Fonte: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Disponível em: <<http://migre.me/nroeH>>. Acesso em: 30 set. 2014.

O gráfico mostra uma nítida elevação na participação dos pesquisadores brasileiros na publicação de artigos em revistas científicas indexadas⁴, no caso da Thomsom/ISI de 0,91% em 1996 para 2,69% em 2009 e no da Scopus de 0,79% em 1996 para 2,45% em 2013. Mesmo considerando que a curva é ascendente desde o final dos anos 1990, fica evidente uma considerável aceleração em meados da primeira década do século XXI. Isso talvez seja reflexo do aumento de recursos para a área e o aumento no número de pesquisadores, algo que trataremos em seguida. Mas reflete também as estratégias que os gestores universitários no Brasil vêm procurando aplicar para garantir maior participação nos *rankings* internacionais de instituições acadêmicas, entre elas a avaliação docente por meio das informações contidas no currículo Lattes⁵.

⁴Tanto o ISI, gerido pela Thomsom Reuters, quanto a Scopus, propriedade da Elsevier, são bases de dados para indexação de periódicos construídas por empresas da *mass media* e, por isso, com amplos interesses econômicos.

⁵Esse tema, por si só, é altamente explosivo. Vale olhar a entrevista com um dos mais reconhecidos cientistas brasileiros no exterior, Miguel Nicolelis, sobre as formas de avaliação dos pesquisadores na ciência brasileira: <<http://migre.me/nFDx8>>. Acesso em: 30 set. 2014.

O crescimento no número de pesquisadores em dedicação exclusiva vem ocorrendo também nos últimos anos, ainda que num ritmo bem menor do que de países asiáticos, como a Coreia do Sul e a China.

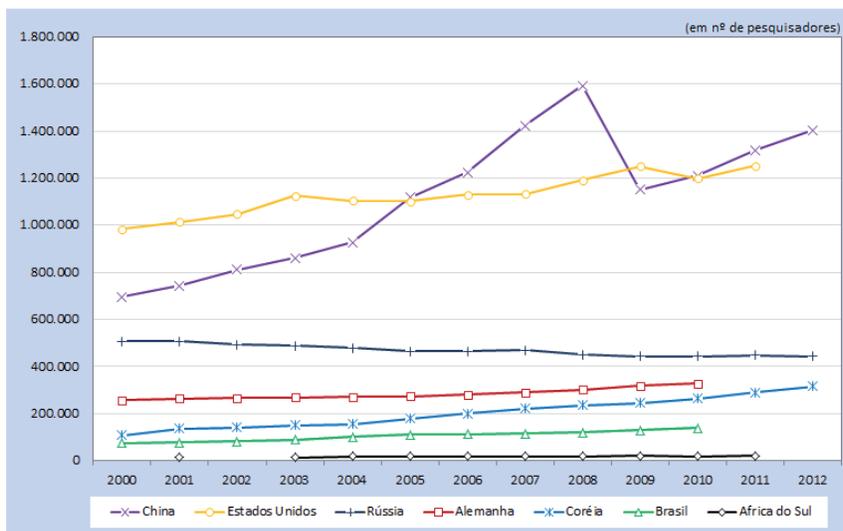


Gráfico 2 - Pesquisadores em pesquisa e desenvolvimento (P&D) em equivalência de tempo integral, de países selecionados, 2000-2012

Fonte: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Disponível em: <<http://migre.me/nrqnZ>>. Acesso em: 30 set. 2014.

No início da década de 2000 os EUA possuíam 983 mil de pesquisadores nessa condição de trabalho, acompanhados nessa seleção pela China (695 mil), Rússia (506 mil), Alemanha (257 mil), Coreia do Sul (108 mil), Brasil (73 mil) e África do Sul (14 mil). Em meados daquela década a China já superava os EUA (1,118 milhão contra 1,101 milhão), enquanto o Brasil já apresentava um número ligeiramente superior (109 mil) e a Coreia chegava a 179 mil. Em 2010, China e EUA mantinham números bem próximos (1,210 milhão contra 1,198 milhão), a Coreia chegava a 264 mil pesquisadores e o Brasil atingia a casa dos 138 mil pesquisadores. Fica evidente que mesmo com um crescimento nada desprezível – quase dobrou o número – o Brasil está muito atrás não só dos gigantes econômicos como de países com uma população bem menor que a nossa (caso coreano).

Essa disparidade fica evidente quando olhamos para outro indicador que pode nos ajudar a compreender o “estado da arte” de CT&I no país: a variação percentual de patentes solicitadas e concedidas a pesquisadores nacionais e instituições atuando no território de cada país.

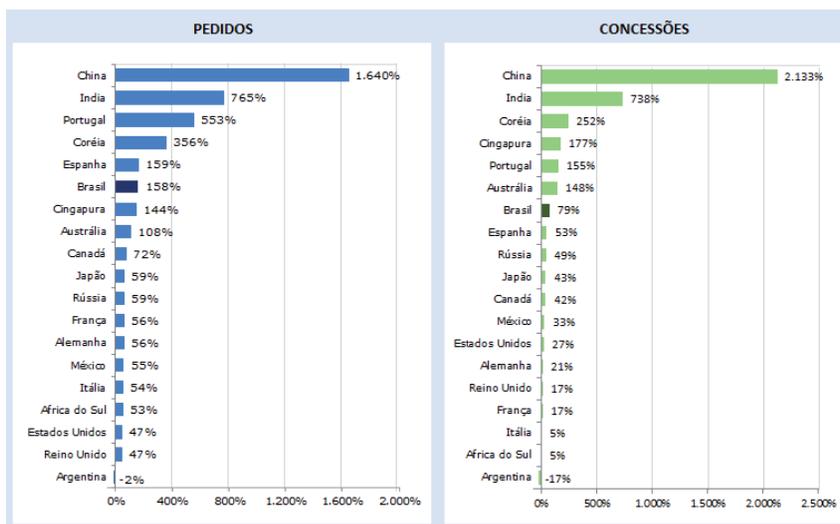


Gráfico 3 - Variação percentual dos pedidos e concessões de patentes de invenção junto ao Escritório Americano de Marcas e Patentes (USPTO, na sigla em inglês) de países selecionados, 2000/2010

Fonte: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Disponível em: <<http://migre.me/nrslid>>. Acesso em: 30 set. 2014.

Entre 2000 e 2010, a China teve uma variação de 1.640% de pedidos de patentes no principal escritório de patentes do planeta, obtendo no mesmo período uma variação de 2.133% na obtenção de patentes feitas ali. Os EUA parecem ter ficado numa variação vegetativa nesse período (já que suas empresas já são detentoras de uma enormidade de patentes), apenas 47%. Já a Coreia do Sul obteve uma variação de 356% no período e obteve concessões numa variação de 252%. O Brasil teve uma participação importante nesse período, uma variação de 158%, obtendo nesse período um crescimento de 79% na concessão de patentes no escritório estadunidense. Aqui vale a mesma avaliação feita acima: o aumento nos investimentos, o crescimento no número de pesquisadores em dedicação exclusiva e a pressão para que produzam parece estar refletido nesses indi-

cadadores. Mas ainda assim ficamos bem atrás não só dos países de industrialização consolidada, como também daqueles de industrialização recente, como Coreia do Sul, Índia e China.

Indiscutivelmente, o montante de recursos destinados exclusivamente para CT&I está diretamente relacionado com o tamanho da economia e a estrutura das cadeias produtivas. Mas podemos ainda inserir mais um conjunto de indicadores que ajudam a explicar a situação da área: a situação da educação, tanto a básica quanto a de nível superior. Vamos considerar, para efeitos dos argumentos aqui levantados, apenas esse último. Este indicador é um daqueles que todos dizem olhar com atenção e preocupação, mas que em geral fica restrito apenas às planilhas orçamentárias e aos discursos retóricos.



Gráfico 4 - Expansão das universidades federais, 2003 e 2010

Fonte: Ministério da Educação. Disponível em: <<http://migre.me/nsoF4>>. Acesso em: 30 set. 2014.

De acordo com o *site* do MEC, a Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), programa voltado para o melhoramento e a ampliação das universidades cuja mantenedora é o governo federal, elevou o número de municípios atendidos no país de 114 para 237 entre 2003-2001, com mais 14 universidades e mais de 100 *campi* instalados. Além de buscar recuperar as unidades já existentes, o ministério indica que o Reuni possui uma estratégia de “interiorização” das universidades,

ou seja, desconcentração em relação à região Sul/Sudeste e em relação às grandes capitais. A despeito das críticas que os trabalhadores dessas universidades fazem à forma como as verbas de expansão são alocadas, o programa vem aumentando a oferta de vagas no ensino superior público nos últimos anos.

Mas a expansão do ensino superior ocorreu principalmente por meio do Programa Universidade Para Todos (Prouni), que por meio de acordos com instituições privadas que recebem incentivos fiscais, garantem a concessão de bolsas parciais ou integrais de estudos para candidatos que realizam o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e garantem a pontuação mínima necessária para o ingresso nas respectivas instituições. O total de bolsas vem apresentando uma tendência de aumento, ainda que com pequenas variações no período.

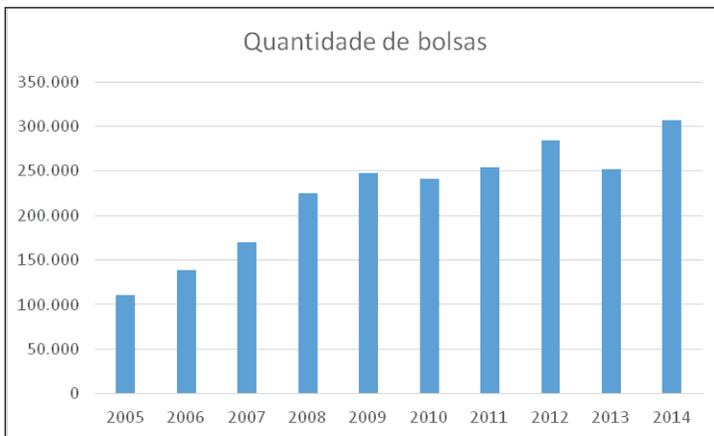


Gráfico 5 - Bolsas do Prouni ofertadas por ano, 2005-2014

Fonte: SISPROUNI, 2014; PROUNI 2005-2º/2014. Disponível em: <<http://migre.me/nsFr9>>.

Acesso em: 30 set. 2014.

Vemos que no início do programa em 2005 o MEC ofereceu 112.275 bolsas, sendo 71.905 bolsas integrais e 40.370 bolsas parciais. Já em 2014 o total de bolsas chegou a 306.726, com 205.237 integrais e 101.489 parciais. De fato, ocorreu um aumento significativo. Mas sabemos que ainda temos um número muito pequeno de alunos matriculados no ensino superior se tomamos a idade ideal para o ingresso e se comparados a outros países. Apenas 19% dos jovens entre 18-24 anos ingressou

em cursos de ensino superior em 2009, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad). Em 1997, 45% dos jovens nessa faixa etária já estavam no ensino superior nos EUA, enquanto na Coreia do Sul o índice já era de 69%.⁶

Mas os governos do PT acreditam poder maximizar a qualidade da formação do público universitário por meio de programas que possam ampliar a internacionalização da pesquisa brasileira, como é o caso do Ciência Sem Fronteiras. De acordo com a sua página na *internet*⁷, o programa busca aumentar a presença de pesquisadores brasileiros de todos os níveis de formação nos centros mundiais de excelência acadêmica, bem como atrair jovens talentos para trabalhar no Brasil.

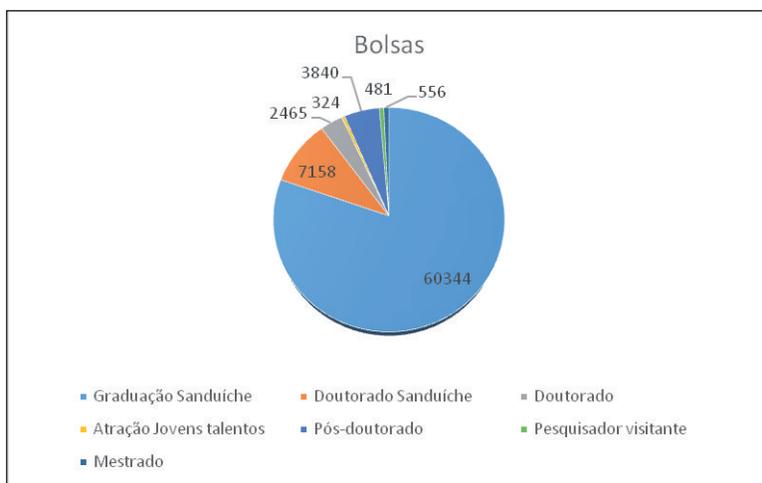


Gráfico 6 - Distribuição de bolsas implementadas do Programa Ciência Sem Fronteiras

Fonte: Programa Ciência Sem Fronteiras. Disponível em: <<http://migre.me/nByLH>>. Acesso em: 30 set. 2014.

O programa implementou, desde o início das atividades em 2011, 75.168 bolsas nas diversas modalidades, de graduação a pesquisador visitante. O grosso dos recursos (60.344 bolsas) é destinado ao envio de alunos de graduação em forma de “bolsa sanduíche”, ou seja, o aluno

⁶ Disponível em: <http://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/artigos/acesso-ao-ensino-superior-no-brasil-equidade-e-desigualdade-social#_ftnref2>. Acesso em: 30 set. 2014.

⁷ Disponível em: <<http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/objetivos>>. Acesso em: 30 set. 2014.

possui vínculo com instituição brasileira e faz parte de sua formação no exterior. Na sequência temos as modalidades de “doutorado sanduíche” (7.158 bolsas) e pós-doutorado (3.840 bolsas), o que indica a preocupação com a aquisição de conteúdo em instituições de ponta. Evidente que um programa dessa natureza é passível de equívocos e de críticas⁸, mas parece ir ao encontro da orientação geral de garantir intercâmbio com as pesquisas consideradas de ponta, em especial nas áreas de exatas e biológicas.

Além destes programas específicos para a pesquisa e o ensino superior, é preciso reconhecer que os diversos governos, desde o final do século passado, vêm procurando aumentar os investimentos na área da Educação. Muito em função da pressão da sociedade, expressa entre outras coisas na própria Constituição Federal de 1988. Cabe problematizar em que medida os investimentos conseguem garantir não só uma educação de qualidade⁹ que forme para a cidadania e que também garanta recursos humanos qualificados para o mercado de trabalho, especialmente para Pesquisa e Desenvolvimento.

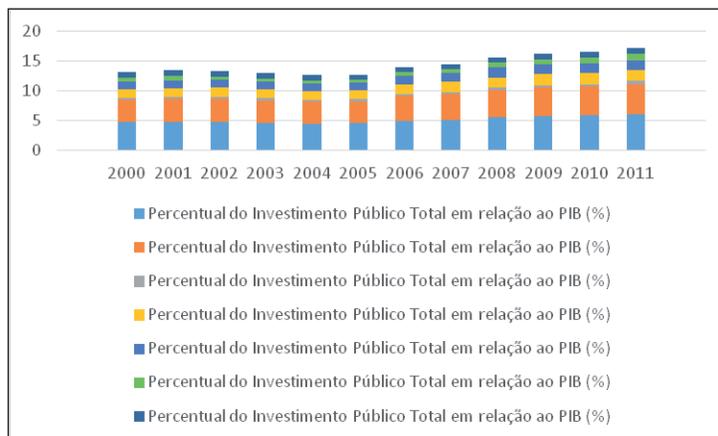


Gráfico 7 - Histórico da Estimativa do Percentual do Investimento Público Total em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por Nível de Ensino - Brasil 2000 - 2011

Fonte: Inep/Mec. Disponível em: <<http://migre.me/nsNDR>>. Acesso em: 30 set. 2014.

⁸ A título de exemplo, ver artigo sobre a crítica da comunidade científica sobre o uso de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) para o programa: <<http://linkis.com/estado.com.br/M6JQ>>. Acesso em: 30 set. 2014.

⁹ Sobre o conceito de “analfabetismo funcional”, ver o Indicador de Analfabetismo Funcional (Inaf) desenvolvido pelo Instituto Paulo Montenegro e Ação Educativa. Disponível em: <http://www.ipm.org.br/ipmb_pagina.php?mpg=4.09.00.00.00&id_duv=22&ver=por>. Acesso em: 30 set. 2014.

Os investimentos totais em educação (todos os níveis) em relação ao PIB subiram de 4,7% em 2000 para 6,1% em 2011. A educação básica teve a maior variação, de 3,7% em 2000 para 5% em 2011. Já o ensino médio subiu de 0,6% em 2000 para 1,1% em 2011, enquanto o ensino superior ficou praticamente nos mesmos patamares, de 0,9% em 2000 para 1% em 2011. Evidente que os dados aqui não estão desagregados e, portanto, não é possível identificar o peso dos investimentos exclusivamente federais, representados pelo Reuni e Prouni citados acima, por exemplo¹⁰. Mas esses dados nos servem para indicar um problema já discutido por diversos estudiosos: sair da luta contra o analfabetismo para a oferta de qualidade de educação para todos, aumentando o percentual de brasileiros com ensino superior. É principalmente aumentar a quantidade de profissionais envolvidos com P&D, tanto no setor público quanto no setor privado.

De todo modo, esse quadro sintético do “estado da arte” em CT&I e Educação possibilita avançar na proposição geral deste artigo: o que querem as diversas forças políticas com estas áreas, em particular com CT&I? Vamos olhar isso com mais atenção.

“PARA ONDE VAIS?” (QUO VADIS?)

Resgatando as duas vertentes de proposições para CT&I que identificamos no início do texto, cabe agora analisar o que elas propõem frente ao quadro apresentado. No plano do discurso político e eleitoral, todos concordam com a necessidade de aumentar a atenção com a Educação na execução dos programas de governo (ainda que não exista consenso sobre aumentar o seu financiamento), bem como aumentar a interação entre universidade e mercado. Mas os caminhos para atingir esses objetivos não são os mesmos.

A “orientação liberal”, coerente com a máxima de gastos focalizados e ajustes fiscais, propõe uma redução substancial do número de unidades universitárias públicas e de professores-pesquisadores em dedicação exclusiva. Nessa abordagem, é fundamental usar os recursos da área para desenvolver “centros de excelência”, com professores remunerados conforme

¹⁰ Poderíamos citar ainda o aporte de recursos da Finep, agora caracterizada como agência de inovação: de R\$ 120 milhões em 2003 para R\$ 12 bilhões em 2014. Disponível em: <<http://migre.me/nFBnn>>. Acesso em: 30 set. 2014.

o seu desempenho, sem a rigidez da legislação do funcionalismo público. Na outra ponta, a “orientação dirigista” compreende como fundamental a expansão do Complexo Público de Pesquisa, garantindo o desenvolvimento regional por meio da descentralização espacial das universidades federais. Os programas de fomento à pesquisa e de intercâmbio internacional, além da ampliação dos incentivos fiscais para empresas desenvolverem inovação, são vistos como indispensáveis para aumentar a participação brasileira no cenário mundial e de aproximação universidade-empresas. Vamos analisar como estes dois modelos se expressam nas propostas apresentadas pelos principais candidatos à Presidência da República em 2014.

A. DILMA ROUSSEFF

A candidata à reeleição, como era de se esperar, propôs o aperfeiçoamento dos programas e projetos já existentes, além de outras metas mais genéricas. Em linhas gerais, a candidata defendia em seu programa¹¹ a necessidade de construir uma “sociedade do conhecimento”, procurando desburocratizar o setor no sentido de aumentar a competitividade da economia brasileira. Uma proposta para viabilizar isso é a implantação de “plataformas do conhecimento”, onde haveria espaço para ampla interação entre cientistas, instituições de pesquisa e empresas. Há também a indicação para uso futuro dos recursos advindos a exploração da camada pré-sal de petróleo, destinando 75% dos *royalties* dessa exploração para Educação. Há uma menção genérica à expansão do programa *Ciência Sem Fronteiras*, avaliado como um dos principais programas dessa área executados no primeiro mandato. Mesmo sem citar no texto, o Governo Dilma trabalhou com a meta de atingir o percentual de 2,5% do PIB em investimentos de CT&I, conforme a fala do ministro citada no início do artigo.

B. AÉCIO NEVES

O candidato do PSDB indicou em seu programa¹² a necessidade de criar um Sistema Brasileiro de Inovação ou a implementação de um

¹¹ Disponível em: <<https://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/07/Prog-de-Governo-Dilma-2014-INTERNET1.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2014.

¹² Disponível no site da Justiça Eleitoral: <<http://migre.me/nAwND>>. Acesso em: 30 set. 2014.

Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação com marcos legais apropriados, já que na sua avaliação o arcabouço legal existente é impróprio e faz o país perder competitividade, porém não detalha quais seriam as impropriedades legais. Sugere que o percentual de investimentos em relação ao nosso PIB deve ser por volta de 2%, para ficar próximos dos patamares dos países desenvolvidos ou de desenvolvimento recente. A articulação dos parques tecnológicos, o apoio às incubadoras de empresas inovadoras, a revitalização do Instituto Nacional de Propriedade Intelectual, a expansão do Ciência Sem Fronteiras e o diálogo com o setor privado, além da aproximação dessa política com a de Educação, poderiam garantir o aumento da competitividade de nossa economia.

C. MARINA SILVA

A candidata do PSB, que pretendeu atribuir ao seu programa de governo¹³ um caráter participativo e renovador, foi de fato o mais detalhado dos aqui analisados. O eixo do programa que trata dessa política inicia reconhecendo os avanços na primeira década do século (já que este partido foi o responsável pelo MCTI, até sua saída da base governista em 2013), destacando o aumento do número de matrículas no ensino superior e os incentivos advindos da Lei de Inovação, além dos diversos fundos setoriais voltados a essa política. Mas crítica o abandono da prioridade da pasta nos últimos anos, e também propõe a elevação do percentual do PIB para mais de 2% destinados à política. Ela também critica o que entende ser inseguranças jurídicas presentes na Lei de Inovação e outros marcos legais da área, igualmente sem especificar, e reforçar os mecanismos de internacionalização da ciência & tecnologia, como a contratação de professores estrangeiros e o envio de estudantes ao exterior via Ciência Sem Fronteiras. Em relação à Educação, o programa indica que é nesse espaço que se formará os futuros pesquisadores e empreendedores, e a formação de professores aptos a trabalhar com as novas tecnologias, especialmente a telefonia celular e a internet, é de extrema importância.

¹³ Disponível em: <<http://marinasilva.org.br/programa/#/>>. Acesso em: 30 set. 2014.

D. DEMAIS CANDIDATOS

Os demais candidatos à presidência não apresentaram propostas, ou apenas citaram poucas linhas em seus planos de governo. José Maria Eymael (PSDC) faz breve menção a apoio à pesquisa “tanto em seu aspecto de investigação pura, como no campo da investigação aplicada”¹⁴. Eduardo Jorge (PV), Pastor Everaldo (PSC) e Levy Fidelix (PRTB) não fazem nenhuma menção em seus programas, bem como os candidatos da esquerda Luciana Genro (PSOL), José Maria (PSTU), Mauro Iasi (PCB) e Rui Pimenta (PCO). Em relação a estes quatro últimos, podemos supor que a ausência de referências à política de CT&I seja fruto de uma abordagem marxista que compreende essa área como um vetor da reprodução ampliada do capital, logo a transformação radical da sociedade levaria às profundas mudanças na forma de gerir educação, ciência e tecnologia. De todo modo, causa certa estranheza esta ausência em seus programas de governo, uma vez que Marx, Engels e muitos dos seus seguidores atribuíam enorme importância à compreensão do papel da ciência e da tecnologia na sociedade¹⁵.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Olhando em conjunto, vemos que as diferenças entre as propostas não são muito grandes, gravitando mais em torno de críticas pontuais a alguns aspectos da gestão da política de PC&I dos Governos Lula e Dilma. Chega, inclusive, a ser notável o reconhecimento (mesmo que indireto) daquilo que avaliam ser os acertos dos últimos governos, como a internacionalização de nossa ciência e os esforços para aumentar o financiamento dessa política. Todos apostam que o aumento dos recursos para CT&I e a aproximação com o setor empresarial criará por si só uma dinâmica que poderá acelerar o crescimento econômico. Essa congruência de posições reforça nossa sugestão de que os principais atores sociais que atuam nessa área partilham de uma visão “ofertista” de ciência & tecnologia, segundo o qual o Estado deve garantir as condições do desenvolvimento científico

¹⁴ Disponível em: <<http://agenciabrasil.etc.com.br/pesquisa-e-inovacao/noticia/2014-09/confira-propostas-dos-candidatos-presidencia-para-ciencia-e>>. Acesso em: 30 set. 2014.

¹⁵ Sem entrar muito nessa questão, basta apenas lembrar que *O Capital* foi originalmente dedicado a Charles Darwin (que declinou da homenagem por óbvias questões políticas), e que Engels escreveu o seu *Dialética da Natureza* propondo interpretar os conhecimentos da época à luz das suas teses políticas.

e tecnológico “neutro”, cabendo ao setor privado a alocação dos recursos para transformar conhecimento em inovação e crescimento econômico.

Colocado nestes termos, podemos supor que a política de CT&I continuará nos próximos anos seguindo o caminho dos defensores da “neutralidade”, tanto a dos liberais quanto a dos desenvolvimentistas¹⁶. Nesse diapasão, ciência e tecnologia são esferas autônomas que possuem uma legalidade própria, uma busca “objetiva” de acordo com os paradigmas estabelecidos, que não podem admitir interferências externas em seu desenvolvimento. Os atores do setor científico que partilham desta visão parecem minimizar, quando não desprezar solenemente, as diversas abordagens de apropriação social da ciência e da tecnologia.

O princípio da apropriação social da C&T considera que a dinâmica própria do setor não está apartada das grandes questões sociais, portanto o conhecimento não é neutro ou desinteressado. Muitos produtos que chegam a nós não trilharam a única via possível de desenvolvimento, mas foram opções sociais e econômicas feitas a partir de alternativas tecnológicas (DAGNINO, 2008).

Apesar da sociedade contemporânea estar repleta de produtos gerados pelas práticas de CT&I, a imensa maioria dos cidadãos compreende essas últimas como atividades esotéricas e distantes do dia-a-dia (HAYASHI; SOUSA; ROTHBERG, 2011). Tecnologia Social, como forma de aportar soluções modernas e de baixo custo para problemas do nosso cotidiano, não pode ser confundido apenas com formas de atender populações carentes ou em regiões subdesenvolvidas. Esta abordagem faz a crítica ao modelo tradicional de P&D, propondo formas sustentáveis e solidárias de desenvolvimento (JESUS; COSTA, 2013).

Excetuando as breves passagens no programa de governo apresentado por Marina Silva, nenhuma candidatura indicou preocupação com esta abordagem de PCT&I. É verdade que o governo federal criou uma Secretaria Nacional de Economia Solidária, cujo secretário desde 2003 é o professor Paul Singer, grande defensor das formas alternativas de economia

¹⁶ Também deixaremos de lado o debate, fundamental, sobre a natureza desse novo desenvolvimentismo, ou “neodesenvolvimentismo”. Sugerimos, entre outras, a leitura de Alves (2014).

e de tecnologia social¹⁷. Mas fica evidente nos programas apresentados que uma abordagem dessa natureza tende a ficar marginal ante o *mainstream* da comunidade científica. Esta tende a reivindicar junto os governos, quer liberais quer desenvolvimentistas, uma política de CT&I que esteja alinhada às teses da autonomia da ciência e da aproximação das tecnociências com o mercado. Considerando as peculiaridades do desenvolvimento da ciência brasileira, cujo papel do Estado foi desde sempre central, os atores da comunidade de pesquisa tentam não só manter relativa autonomia das políticas da área, como também propor meios de quebrar a rigidez da burocracia estatal. Isso explica porque o modelo de Organização Social (OS), que surgiu no advento das Reformas de Estado desenvolvidas na década de 1990 por governos liberais, teve na comunidade científica um forte defensor (CARLOTTO, 2013).

O problema, apontado pelos Estudos de Ciência, Tecnologia e Sociedade (ECTS), é que a forma como estão estruturadas as economias de desenvolvimento recente (como a brasileira) prescindem de estratégias convencionais de extração de mais-valia relativa, alicerçadas em tecnologia de ponta. Para capitalistas da periferia, basta influenciar as políticas cambiais, de comércio exterior e de concessão de subsídios setoriais para conseguir manter a captura da riqueza nacional (DAGNINO, 2010).

Podemos concluir que, salvo uma mudança brusca nos rumos atuais que pudesse por exemplo atribuir maior peso para modalidades de tecnologia social (ou, no sentido oposto, diminuir as verbas públicas para a área em uma ampla política liberal de restrição fiscal), a expansão das políticas de CT&I, mesmo significativas, continuarão a encontrar seus limites nesta estrutura periférica de nossa economia. Mudar a compreensão da política de CT&I implicaria discutir o próprio sentido do desenvolvimento brasileiro, nos moldes do que foi feito na obra de Celso Furtado e outros pensadores do mesmo quilate, mas a qualidade dos debates na última campanha presidencial não deixa muitas esperanças de que retomaremos rápido essa importante tradição.

¹⁷ Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/secretaria-nacional-de-economia-solidaria/>>. Acesso em: 30 set. 2014.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Giovanni. Neodesenvolvimentismo, choque de capitalismo e precarização do trabalho no Brasil. In: CORSI, Francisco et al. *Economia e sociedade: o Brasil e a América Latina na conjuntura de crise do capitalismo global*. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014. p. 23-41.
- BEZERRA, Carolina Marchiori. *Inovações tecnológicas e a complexidade do sistema econômico*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.
- CARLOTTO, Maria Caraméz. *Veredas da mudança na ciência brasileira: discurso, institucionalização e práticas no cenário contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2013.
- DAGNINO, Renato. *Neutralidade da ciência e determinismo tecnológico*. Campinas: Ed. Unicamp, 2008.
- _____. Por que os ‘nossos’ empresários não inovam?. In: DAGNINO, Renato (Org.). *Estudos sociais da ciência e tecnologia e política de ciência e tecnologia: abordagens alternativas para uma nova América Latina*. Campina Grande: Ed. UEPB, 2010. p. 43-64.
- DIAS, Rafael de Brito. *Sessenta anos de política científica e tecnológica no Brasil*. Campinas: Ed. Unicamp, 2012.
- HAYASHI, Maria Cristina; SOUSA, Cidoval Moraes de; ROTHBERG, Danilo. Apresentação. In: _____. *Apropriação social da ciência e da tecnologia: contribuições para uma agenda*. Campina Grande: Ed. UEPB, 2011. p. 7-13.
- JESUS, Vanessa Brito de; COSTA, Adriano Borges. Tecnologia social: breve referencial teórico e experiências ilustrativas. In: COSTA, Adriano Borges (Org.). *Tecnologia social e políticas públicas*. São Paulo: Instituto Pólis; Brasília, DF: Fundação Banco do Brasil, 2013. p. 17-32.

CONSIDERACIONES ACERCA DE LA REFORMA ELECTORAL EN LA ARGENTINA

Jorge Szeinfeld

INTRODUCCIÓN

Desde hace ya mucho tiempo la reforma electoral es uno de los ítems más importantes de la agenda política en la Argentina. Tal vez se deba a que la política como tal implica necesariamente un “estado de reforma” constante. A partir de la reinstauración democrática en los ochenta y su evolución en los noventa hasta la crisis de 2001, se cuestionó el régimen democrático tanto en lo relativo a las instituciones como a los procesos electorales. Surgida de amplios sectores de la sociedad, apoyados por la dirigencia política y los medios de comunicación, las críticas se apoyaron en la exigencia de variantes a la hora de regular la competencia política y la distribución de poder, para lograr un efectivo control de los gobernantes. Así como un incremento de la responsabilidad política de éstos para con sus electores. Se focalizó el reclamo en una mayor participación popular en la elección de aquellos que aspiran a ocupar un cargo público. De esta forma, a veces la voluntad popular y su necesidad de cambio se apoyaron en la idea de la reforma.

A partir de 2009 se instrumentó una reforma al sistema electoral, de mayor participación de la ciudadanía en la selección de candidatos de las fuerzas que se presentaran a la contienda electoral, como cambios

significativos en la financiación de las campañas políticas y modificaciones para una actualización con respecto al Código electoral.

Actualmente cada partido requiere, tras una fuerte fragmentación, alianzas que los ayuden a afrontar los desafíos electorales que se encuentran a su paso, y donde además se puede apreciar el surgimiento de nuevos partidos organizados en torno a una figura pública que se consumen en cortos períodos de tiempo. De esta forma, puede apreciarse como la representación política ha sufrido una transformación, adquiriendo los partidos políticos una nueva fisonomía que entra en disonancia con los conceptos tradicionales relativos a las normas electorales.

LA DEMOCRACIA ACTUAL Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Como lógicamente puede suponerse, la consolidación de la democracia en nuestro país no fue acompañada por una correlativa consolidación del sistema de partidos. Mientras el sistema democrático es actualmente visto como la opción más acertada para determinar la voluntad popular, los políticos se ven afectados por una pérdida de legitimidad que no hace más que socavar los cimientos de una edificio de tan sólo treinta y un años de edad. El viejo sistema político definido como bipartidista, con dos electorados claramente definidos ha perdido cada vez más adeptos.

La democracia es el ámbito de debate político donde se concretan las aspiraciones individuales y los proyectos colectivos. Su finalidad última es la instauración de un gobierno que tenga como estandarte la igualdad y la libertad en todo lo relativo a las políticas públicas. El adecuado funcionamiento de la dimensión procesal o electoral de la democracia permite al gobierno de turno desarrollar su programa político. Ésta se expresa en normas que contienen tanto aspectos técnicos como políticos. El respeto a los derechos humanos, a las libertades fundamentales, la celebración de elecciones periódicas, libres y justas, el régimen de pluralidad de partidos y organizaciones políticas, son todos elementos esenciales de la democracia representativa. No sólo deben respetarse el orden y la normatividad en una sociedad democrática, también deben garantizarse por todos los medios posibles el pleno ejercicio de los derechos políticos así como también un contexto electoral idóneo como ser:

- Que la autoridad electoral sea imparcial e independiente.
- El reconocimiento del sufragio igual, universal y secreto.
- Que el resultado de la elección refleje la voluntad del electorado.
- Que el registro de los ciudadanos se haga sobre la base de su residencia,
- Que se garantice libertad para organizarse políticamente y para postularse a cargos públicos
- Que la competencia de los candidatos esté asegurada por un marco de seguridad y confiabilidad institucional, garantizando las libertades de prensa, reunión, difusión de ideas, asociación y petición.

El respeto por los derechos políticos implica necesariamente que el concepto de sufragio y sus implicancias se encuentre determinado para lograr unas reglas de juego más claras. Desde el año 1912 el voto es universal, secreto y obligatorio. Que sea universal significa que todos los ciudadanos gozan de la condición de electores y de la posibilidad de ser elegidos, no existiendo exclusiones basadas en el sexo, ideología, riqueza, raza o nivel educativo. Las inhabilitaciones para votar sólo pueden estar determinadas por la ley. Que sea secreto implica que no se pueda conocer el contenido del voto emitido, no pudiendo nadie verse obligado a revelarlo. La obligatoriedad del sufragio tiene como intención reforzar por medio de la coacción el cumplimiento de los deberes cívicos de los ciudadanos. Asimismo se agregan otros elementos que caracterizan al sufragio como ser la igualdad y la libertad. Que el voto sea igual significa que tiene el mismo valor el de todas las personas.

ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LA REFORMA ELECTORAL

Existe la creencia, dentro del imaginario popular, de que las reformas electorales generan resultados inciertos, la mayoría de las veces contrarios a las supuestas finalidades anunciadas por sus postulantes. No está demás aclarar que estas suposiciones encuentran asidero en el hecho de que los partidos que inician una reforma a menudo pierden bancas o el ejecutivo frente a los partidos que se opusieron a la reforma política. Por otro

lado, existe la creencia de que las reformas políticas tienen como finalidad la manipulación de la representación democrática dándole a aquellos que las proponen una ventaja política. La primera visión ha sido sustentada en el análisis de casos como el de la Ley Sáenz Peña que fue promovida por los conservadores posteriormente derrotados. La otra visión se fundamenta en reformas electorales generadas por partidos dominantes para acentuar su control sobre el escenario político.

Las propuestas de reforma en nuestro periodo democrático, a partir de 1983 apuntaron a la eliminación de las listas sábana. Incluso muchos partidos políticos minoritarios han propuesto implementar los distritos uninominales (o la eliminación de las listas sábana), bajo la creencia de que una mayor personalización es normativamente más importante para el control del electorado sobre los candidatos. Otros sostienen que existe una mayor validez normativa en la representación proporcional no obstante la fragmentación que esto genera en el cuerpo legislativo. Aun cuando algunos propugnan una distribución de bancas mayoritarias y otra una de tipo proporcional, ambas comparten la presunción de que ante un determinado porcentaje de votos corresponde un porcentaje de bancas. Se entiende así que nuestro sistema electoral no responde a etiquetas partidarias, siendo imparcial a la hora de asignar bancas, respondiendo pura y exclusivamente a una correlatividad porcentual. Esta fórmula repartidora es conocida como sesgo mayoritario.

Las preferencias de los partidos políticos, así como su condición de ganador o de perdedor cambian con el paso del tiempo. Aparecen así otro tipo de reformas que otorgan un premio en bancas a un determinado partido en particular. Tienen por finalidad la modificación de las reglas electorales para identificar electorados específicos y así darle un mayor peso en la asignación de bancas.

BREVE RESEÑA DE LOS SISTEMAS ELECTORALES EN NUESTRO SISTEMA FEDERAL

A través del análisis de los diferentes sistemas consagrados en nuestro derecho público provincial resumiremos brevemente lo consagrado en nuestro sistema federal.

SISTEMA ELECTORAL NACIONAL

La forma en que los votos se expresan en la efectiva representación, o sea, cómo se traducen los resultados electorales en bancas legislativas se llama Sistema Electoral. Existen distintos sistemas vigentes en cada país. Los mismos responden a tradiciones culturales e históricas que dan forma a la representación política.

En nuestro país, y a nivel de cargos federales, la Constitución Nacional y el Código Electoral Nacional establecen los sistemas electorales coexistentes para las distintas magistraturas electivas, Presidente, Diputados y Senadores. En primer lugar hay que expresar que el cuerpo electoral es el mismo para todos los cargos, la diferencia entre cargos legislativos y la fórmula presidencial radica en que la totalidad de los electores del país votan por la fórmula, mientras que para los cargos legislativos se votan listas distintas para cada distrito.

Al titular del Poder Ejecutivo Nacional, el Presidente o la Presidenta, se lo elige a simple pluralidad de votos cuando la fórmula más votada obtiene más del 45% de los votos o más del 40% con una diferencia mayor al 10% respecto de la fórmula que la sigue en número de votos; en caso contrario se realiza una segunda vuelta electoral entre las dos fórmulas más votadas, ganando el que obtiene más votos.

Para el Senado de la Nación los electores de cada distrito eligen a tres senadores, alcanzando un total de 72 senadores nacionales. En cada elección se renueva un tercio del Senado, esto es, ocho distritos eligen senadores.

Se aplica el sistema mayoritario, directo y por lista incompleta. Las listas se componen de dos candidatos. Para cubrir los cargos en disputa es decir, las tres bancas, se adjudican dos bancas al partido o alianza que obtenga la mayoría de los votos y la restante a la que le sigue en cantidad de votos obtenidos. En esta elección no hay fórmulas matemáticas que aplicar ni porcentajes de distribución. La simple pluralidad de votos determina quién sale primero y segundo, y entre ellos se distribuye la representación.

Para la elección de los diputados nacionales, debemos tener en cuenta que la renovación de la cámara se realiza por mitades y, que a diferencia de los senadores que renuevan completamente la representación

de cada provincia cada seis años, la elección de diputados se realiza en todo el territorio nacional. Cada elector vota únicamente por una lista de candidatos oficializada por un partido o alianza, cuyo número de integrantes será igual al de los cargos a renovar, más los suplentes.

El sistema es proporcional que aplica la fórmula D'Hont para la asignación de las bancas, con un umbral (también denominado piso electoral) del 3% del número de electores registrados en el distrito.

Esto quiere decir que, en primer lugar, se toman los votos de cada partido que haya superado el umbral del 3% del padrón y se los divide desde la unidad hasta el total de cargos a elegir; luego, se ordenan los resultados de mayor a menor, sin importar la lista a la que pertenecen, hasta llegar a la correspondiente a la última vacante; y finalmente, se toma esta última cifra (repartidora) y se la divide por los votos logrados por cada agrupación, arrojando los cargos que a cada uno corresponderán.

SISTEMAS ELECTORALES EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

A pesar de la reforma política aprobada y promocionada en el año 2011, el mapa de los sistemas electorales en la Argentina es uno de los más intrincados del mundo. Se elegirá presidente, y además se renovará la mayoría de las gobernaciones y legislaturas provinciales, la mitad de la Cámara de Diputados de la Nación y un tercio del Senado. Sumada la instancia municipal –con comicios para elegir intendentes y/o concejales– se pondrán en funcionamiento cerca de 60 combinaciones. Esta situación es posible dado que la estructura federal del Estado dota a las provincias de la suficiente autonomía como para legislar en materia electoral. El artículo 5to. de la Constitución Nacional establece que “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano [...] y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal [...] bajo estas condiciones el gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.”

Es difícil encontrar en la Argentina dos sistemas exactamente iguales. En el caso de las legislaturas provinciales no se trata sólo de 24 sistemas. En los distritos que mantienen el sistema bicameral, cada una de las Cámaras de la legislatura tiene un sistema propio. El sistema unicameral

adoptado en la actualidad por la mayoría de los distritos no significa la aplicación de un solo sistema electoral. Por el contrario, en varios de esos distritos la elección de los legisladores se hace por dos sistemas distintos, a pesar de que todos integran el mismo cuerpo. Asimismo, coexisten diversos sistemas electorales para elegir autoridades municipales dado que las instancias locales tienen autonomía, a partir de la Reforma Constitucional de 1994 y en algunas Provincias todavía no se implementó lo consagrado por dicha reforma (ej. Prov. de Buenos Aires).

En la legislación electoral provincial predomina el sistema proporcional, el cual es consagrado en 19 de las 24 constituciones para la conformación de la cámara baja y las legislaturas unicamerales. En 11 hay distrito único y en las 8 restantes poseen más de un distrito, en un rango que va desde 3 en la provincia de Tucumán, hasta 23 en la provincia de Salta. En cuanto a las provincias que cuentan con sistemas bicamerales, en cinco prevalece en la Cámara de Senadores el régimen uninominal (Entre Ríos, Salta, San Luis, Santa Fe, Catamarca), mientras que en las tres restantes rige el sistema proporcional. Por su parte, en dos provincias, Chubut y Santa Fe, rigen sistemas mayoritarios, es decir que consagran la mayoría de la cámara al partido más votado. En la primera se concede 16 escaños sobre un total de 27 miembros y en la segunda, el ganador se lleva 28 de 50 representantes. En las tres provincias restantes, pueden observarse distintas variantes de sistemas mixtos: En Río Negro se eligen 24 diputados a razón de 3 por cada una de las 8 regiones (o circuitos electorales) mediante el método D'Hondt, con un piso del 22% de los votos válidos emitidos. Y 19 legisladores según representación proporcional, tomando la provincia en distrito único. En Santa Cruz, se eligen 14 por circunscripciones uninominales, y 10 en forma proporcional considerando a la provincia como distrito único. Y en Córdoba, 26 en forma uninominal y 44 en forma proporcional tomando a la provincia como distrito único.

En 17 provincias los textos constitucionales permiten una reelección consecutiva y luego de un intervalo el mandatario pueden volver a postularse. En la Ciudad de Buenos Aires también se aplica esa modalidad. Los distritos en los que no está permitida la reelección consecutiva, sólo admitida tras un intervalo, son: Santa Fe, Mendoza, Entre Ríos y Jujuy.

En 2 provincias la reelección es ilimitada: San Luis y Catamarca. Al igual que en la elección presidencial, en cuatro distritos – Ciudad de Buenos Aires, Corrientes, Chaco y Tierra del Fuego– se establece el ballottage o segunda vuelta para la elección del gobernador. Con respecto a la utilización del sistema de Ley de lemas, en la Argentina se llegó a implantar en 12 provincias entre fines de los ‘80 y principios de los ‘90. Fue cuando se empezó a hablar de crisis de representación, y se lo presentó como un sistema que permitía ampliar la participación dentro de los partidos.

Con este nombre se conoce a este sistema electoral que estuvo vigente por largo tiempo en la República Oriental del Uruguay y que fue adoptado por algunas provincias en la República Argentina. Este particular sistema, es desde el punto de vista del esquema electoral, un sistema de doble voto simultáneo y acumulativo. Esto es así porque el elector cuando vota está manifestando una doble voluntad, está votando a favor de un determinado partido o lema y simultáneamente esta expresando su voluntad de apoyo a una lista de candidato o candidatos que presentan lema (según se trate de elegir a los titulares de un órgano unipersonales o colegiados) para ocupar los cargos gubernamentales en disputa.

Este Procedimiento importa para el votante la decisión simultánea de la elección interna del partido que le es más afín y la elección externa en la que se pone en juego el acceso al poder de las personas más votadas.

Como señalamos, en este caso esta ley habilita el denominado voto acumulativo, ya que los votos obtenidos por todos los sub-lemas del lema, se acumulan a efectos de determinar cual de los lemas ha sido el ganador de una elección.

Por ello, la aplicación de este sistema obliga a la realización de un doble escrutinio.

El primero en el interior de cada partido, entre todos los candidatos que hayan participado a fin de determinar cuál ha sido el ganador, puesto que acumula a su favor todos los votos obtenidos por los demás y se convierte en el candidato del partido. El segundo escrutinio se realiza entre los candidatos de los distintos partidos que se han presentado para establecer cuál ha sido el ganador de acuerdo con lo señalado con

anterioridad. Al día de hoy, ya la derogaron todas las provincias que la implementaron, menos Formosa y Misiones.

En Misiones, por ejemplo, la Ley de Lemas se sancionó en julio de 1990 y se aplicó por primera vez en las elecciones de septiembre de 1991, como mecanismo de elección de todos los cargos en el territorio provincial, tanto ejecutivos como legislativos. Sin embargo en agosto de 1996 se modificó y quedó en vigencia la Ley de Lemas sólo para la elección de los cargos municipales (intendentes y concejales). Tenemos que destacar que las Provincias son totalmente autónomas para el llamado a elecciones provinciales y municipales, cuyo Ejecutivo puede convocarlas en fechas diferentes a la elección nacional. Así en nuestras provincias se convocan en fecha diferente a la elección nacional y también debemos tener en cuenta que no todas las provincias adoptaron el sistema de internas abiertas.

INTERNAS ABIERTAS, SIMULTÁNEAS Y OBLIGATORIAS

Desde principios de los ochenta hasta el 2009, y por un período en 2002 la ley 23.298, se encargaba de regular la organización y actividad de los partidos políticos. Según esta regulación, los partidos políticos debían tener un estatuto con una base democrática, abarcando este concepto la elección periódica de candidatos a cargos públicos. Sin embargo, en el aspecto práctico esta disposición, dejaba un amplio margen de acción a los partidos para estructurar sus mecanismos internos de elección de postulantes. Cada partido político reguló, durante este período, en forma autónoma su carta orgánica, así como los requisitos para ser candidato y el procedimiento para la elección del representante para las próximas elecciones. En la práctica, los partidos políticos elegían sus candidatos por medio de la voluntad de su líder indiscutido, de varios o a través de internas partidarias.

La discrecionalidad de los partidos políticos no sólo se limitaba a la resolución del método a emplear sino que además abarcaba el momento en cual tendría lugar la decisión. Tal prerrogativa permitía delinear las estrategias a seguir de acuerdo a las necesidades del momento. De esta forma, podían seleccionar un candidato con suficiente antelación, como para demostrar ante la ciudadanía una fuerza electoral sólida, o

por el contrario, dilatar la presentación de candidatos hasta conocer los candidatos de la oposición para aprovechar hasta el último momento las negociaciones inter- partidarias.

El 2 de diciembre de 2009 se sancionó la ley 26.571 por medio de la cual se dispuso que a partir de 2011 se aplicara un sistema de internas abiertas para la selección de aspirantes a cargos públicos. Esta ley se denominó “Ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral”.

La libertad de organización de los partidos políticos así como su autonomía respecto del Estado y del gobierno ha sido universalmente reconocida en las democracias occidentales. Es por ello que en la mayoría de tales naciones, se deja librado a los mismos partidos políticos los procesos de selección de las candidaturas, no estando sujetos a ninguna prescripción legal.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que las organizaciones partidarias han concentrado una enorme cantidad de poder e influencia en las decisiones políticas, siendo protagonistas centrales en los aspectos sociales, económicos y gubernamentales. Como consecuencia, se ha considerado indispensable un aumento en el control de estas organizaciones.

Desde la reinstauración en nuestra democracia ininterrumpida, que hoy lleva más de 31 años, uno de los cuestionamientos más importantes que la ciudadanía se hace –incluyendo a las mismas dirigencias partidarias– es acerca de las instituciones y los procesos electorales vigentes.

Como lo establecen María Inés Tula (TULA, 2004),

[...] se ha manifestado a través de la exigencia de cambios en las normas que regulan la competencia política y la distribución del poder, de manera de garantizar una mayor responsabilidad de los elegidos frente a sus electores, una vigencia efectiva de mecanismos de control de los gobernantes por los votantes, y una auténtica participación popular en la designación de los gobernantes a los cargos públicos.

En los últimos años hemos asistido a la consolidación de una democracia competitiva en la Argentina que no ha sido acompañada de una consolidación en su sistema de partidos.

Ello se explica, debido a que la mayoría de los políticos han sido afectados por una creciente pérdida de legitimidad y los partidos políticos -en forma concomitante- se han reestructurado profundamente, mientras la democracia se mantiene constante como el único régimen de gobierno.

La imagen de un sistema político bipartidista representando a dos electorados claramente definidos, ha ido resquebrajándose y en los últimos años observamos que la gran fragmentación partidaria impone costos elevados a la formación de coaliciones legislativas. En un contexto de crisis política y económica, la legitimidad de los partidos fue duramente cuestionada, el debilitamiento de los mecanismos institucionales de control democrático favorecieron el surgimiento de estrategias clientelares.

Entre los temas trascendentes la ley modifica y regula la publicidad electoral y el financiamiento de las campañas electorales. Crea el sistema de las elecciones primarias abiertas simultáneas y obligatorias. Moderniza el Código Nacional Electoral y modifica artículos relevantes de la Ley Orgánica de Partidos Políticos (23.298) .

Por iniciativa del poder ejecutivo, el Congreso sancionó por mayoría absoluta la reforma política.

Entre sus puntos principales destacan:

- Realización de primarias para la selección de candidatos.
- La obligatoriedad del voto en las elecciones primarias.
- Primarias Abiertas simultáneas y obligatorias para todos los partidos que postulen precandidatos para nominar a cargos electivos nacionales.
- Se votará con el mismo padrón que el de la elección general.
- Se establece un piso de votos para participar de las elecciones generales.

CAMBIOS EN EL FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS ELECTORALES

Regulación de la publicidad de radio y televisión, bajo criterios de igualdad para todos los partidos políticos.

- Financiamiento exclusivo por parte del Estado.
- Nadie podrá contratar publicidad audiovisual por su cuenta.

- Se acortarán las campañas electorales a 50 días para la elección general y 30 días para las primarias.
- La publicidad en los medios audiovisuales será de 20 días en las primarias.
- La distribución del financiamiento será del 50% para todos los partidos de manera igualitaria y 50% de acuerdo al resultado de la elección anterior.

MODERNIZACIÓN DEL CÓDIGO ELECTORAL NACIONAL.

- Unificación de mesas femeninas y masculinas.
- Reducción de votantes por mesa.
- Modernización y digitalización del registro de electores.
- Creación del registro único permanente de autoridades de mesa.
- Creación del cuarto auxiliar de boletas.
- Modificación de la ley orgánica de partidos políticos.
- Mayor control por parte de la justicia sobre el mínimo de afiliados por partido político.
- Será requisito mantener un mínimo de afiliados.
- Para constituir partidos se necesitarán afiliados permanentes, en lugar de adhesiones.
- No podrán ser candidatos quienes estén procesados por crímenes de lesa humanidad.
- Remarca que en las elecciones generales sólo podrán participar las agrupaciones que hayan obtenido en las primarias el 1,5% de los votos válidamente emitidos.

PARTIDOS POLÍTICOS

- El requisito para ser reconocido como partido político es tener el 4 por mil de afiliados de acuerdo al padrón electoral.

- La aplicación de distintos colores en las boletas con el fin de evitar confusiones
- Las agrupaciones que no alcancen el 2% de padrón electoral del distrito perderán su personería.
- La elección primaria se realizará el segundo domingo de agosto del año que se realice el comicio general, cuya fecha de realización seguirá siendo la del cuarto domingo de octubre
- Reduce a 8 días la prohibición para publicar los resultados de encuestas y a 15 la prohibición de realizar actos inaugurales de obras públicas o promoción de planes y proyectos de alcance colectivo y otro acto de gobierno que pueda promover la captación del sufragio a favor de cualquiera de los candidatos a cargos públicos

En definitiva la flamante legislación, plantea la consolidación de los grandes partidos políticos nacionales y brinda una fuerte solidez a todos los partidos políticos que cumplan con los requisitos legalmente establecidos.

La ley tiene 4 ejes fundamentales y consta de 110 artículos (los últimos 7 referidos a disposiciones transitorias).

- I. La modificación de la Ley Orgánica de Partidos Políticos (arts 1 a 17).
- II. Implementación de un sistema de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (arts. 18 a 46).
- III. Modificación de la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos (arts. 47 a 71).
- IV. La modernización del Código Electoral Nacional (arts. 72 a 103).

PARTIDOS POLÍTICOS (TÍTULO I)

Este primer título modifica la Ley Orgánica de Partidos Políticos -Ley 23.298-. Específicamente con el establecimiento de nuevos requisitos

para su reconocimiento, criterios de caducidad y principios de inhabilidad para presentar candidaturas.

Las principales son:

- A. Requisitos para el reconocimiento de partidos políticos. Para obtener la personería jurídico-política definitiva y mantenerla, los partidos en formación deben acreditar la afiliación de un número de electores no inferior al 4%0 del padrón del distrito. Se busca de esta manera garantizar la existencia de una efectiva voluntad de los firmantes para la constitución del partido. (Art. 3° y 4°)
- B. Requisitos para la constitución de partidos nacionales. Los partidos de distrito que deseen ser reconocidos como partidos de orden nacional, deberán ser reconocidos en al menos 5 distritos diferentes. (Art. 5°)
- C. Constitución de Alianzas. Pueden conformar una alianza dos o más partidos políticos, quienes deberán requerir su reconocimiento hasta 60 días antes de la elección primaria. Para continuar funcionando juntos luego de la elección general, los partidos deberán conformar una confederación. (Art. 6°)
- D. Constitución de Confederaciones. Para la constitución de confederaciones entre partidos políticos, se requerirán los mismos requisitos que para la constitución de un partido. La confederación subroga los derechos políticos y financieros de los partidos integrantes. (Art. 7°)
- E. Fusión de partidos. Se regula el procedimiento de fusión entre partidos que manifiesten esta voluntad, tanto para la configuración de un nuevo partido como para el mantenimiento de la vigencia de uno de ellos. En caso de continuar uno de ellos, el mismo asumirá los afiliados, las obligaciones y los derechos de los otros partidos fusionados (Art. 8°)
- F. Afiliaciones. Se prohíbe la doble afiliación. Se habilita un servicio de telegramas gratuito para renunciadas. El registro de afiliaciones es público y debe ser “subido” a Internet. (Art. 11, 12 y 13)
- G. Delitos de lesa humanidad. Personas con auto de procesamiento por delitos de lesa humanidad no podrán ser candidatos a cargos públicos electivos ni a cargos partidarios. (Art. 15°)

- H. Caducidad de los partidos. Perderán la personalidad política los partidos que:
 - a) no realicen internas partidarias durante el término de 4 años;
 - b) no se presenten en forma justificada a dos elecciones nacionales;
 - c) no alcancen en dos elecciones sucesivas el 2% del padrón electoral del distrito respectivo;
 - d) no mantengan el piso de afiliación mínimo. (Art. 16°).
- I. Extinción Los afiliados a un partido extinguido por sentencia firme, sólo puedan componer hasta el 50% de los afiliados a un nuevo partido. (Art. 17°)

PRIMARIAS ABIERTAS, SIMULTÁNEAS Y OBLIGATORIAS (P.A.S.O. TÍTULO II)

Aquí se implementó un sistema de elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias a nivel nacional.

Los puntos destacados son:

- A. Primarias abiertas, simultáneas y obligatorias nacionales para la selección de candidatos a cargos públicos electivos nacionales y de parlamentarios del MERCOSUR.
- Se realizarán en forma simultánea en todo el territorio nacional el segundo domingo de agosto. La convocatoria estará cargo del PEN con una antelación no menor a los 90 días previstos a la realización de su elección. (Art. 19° y 20°)
- B. Avales para la designación de precandidaturas a Senadores, Diputados naciones y parlamentarios del MERCOSUR. Las precandidaturas deberán estar avaladas por un número de afiliados no inferior al 2% del padrón general de cada distrito electoral, o por un número mínimo de afiliados equivalente al 2% del padrón de afiliados de la agrupación política o de la suma de los padrones de los partidos que la integran, en el caso de alianzas. (Art. 21°)
- C. Avales para la designación de precandidaturas a Presidente y Vicepresidente de la Nación. Las precandidaturas deberán estar avaladas por un número de afiliados no inferior al 1% del padrón general,

domiciliados en al menos 5 distritos, o al 1% del padrón de afiliados de la agrupación política o de la suma de los padrones de los partidos que la integran, en el caso de alianzas. (Art. 21°)

- D. Electores. Deben votar todos los ciudadanos que figuren en el padrón electoral nacional. Los votantes podrán emitir un solo voto y para una sola agrupación política. (Art. 23° y 24°)
- E. Presentación y oficialización de listas. Las listas de precandidatos deberán presentarse ante la Junta Nacional Partidaria hasta 50 días antes de la elección. La Junta tendrá 48 horas para aprobarlas u observarlas, y su resolución podrá ser apelada en el término de las 48hs. (Art. 26°, 27°, 28°, 29°).
- F. Duración Campaña Electoral. Se establece un plazo de 30 días para la duración de la campaña y de 20 días para la publicidad en medios audiovisuales y de radiodifusión. Ambos plazos finalizan 48 horas previas al acto eleccionario. (Art. 31°)
- G. Financiamiento Campaña Electoral. Las agrupaciones políticas no podrán superar en las Primarias el 50 % del límite de gastos de campaña previsto para las elecciones generales, como así tampoco contratar publicidad en forma privada, ya que el Estado distribuirá la pauta publicitaria en partes iguales entre las listas oficializadas por cada agrupación política. (Art. 32°, 33°, 34°)
- H. Proclamación de candidatos para elecciones generales. Se podrá oficializar una precandidatura para la elección general cuando la agrupación política obtenga un total de votos igual o superior al 1,5 % de los votos válidamente emitidos en el distrito. (Art. 45°)

FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES (TÍTULO III)

Modifica el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales. El punto central de la reforma prevé la prohibición del aporte privado para las campañas publicitarias en medios audiovisuales, que sólo podrán ser financiadas por el Estado. Temas destacados:

- A. Responsables del Partido. Amplia a 2 el número de responsables económicos-financieros del partido. (Art. 48°)
- B. Creación de un fondo fijo y constancia de operación. Las erogaciones en efectivo se instrumentarán a través de un fondo fijo y -de superar los 1.000 módulos- deberán estar documentadas a través de una Constancia de Operación para Campaña Electoral. (Art. 49° y 50°).
- C. Aporte para impresión de boletas. El Ministerio del Interior otorgará a las agrupaciones políticas que oficialicen candidaturas el equivalente a una boleta y media por elector registrado en cada distrito –antes era sólo una. (Art. 53°)
- D. Distribución de aportes para la campaña electoral (Art. 54°).

Elección presidencial:

- a) 50% del monto asignado por el Presupuesto en forma igualitaria entre las listas presentadas.
- b) 50% del monto asignado por el Presupuesto se distribuirá entre los 24 distritos en proporción al total de electores de cada uno. Luego, se distribuirá a cada agrupación en forma proporcional a la cantidad de votos que hubiera obtenido en la elección primaria.
- Elección de Diputados: el total de los aportes se distribuye entre los 24 distritos en proporción al total de electores. De ese monto, el 50% se distribuye en forma igualitaria entre las listas presentadas y el otro 50% en proporción a la cantidad de voto que hubiera obtenidos en la última elección primaria.
- Elección de Senadores: el total de los aportes se distribuye entre los 8 distritos en proporción al total de electores. De ese monto, el 50% se distribuye en forma igualitaria entre las listas presentadas y el otro 50% en proporción a la cantidad de voto que hubiera obtenidos en la última elección primaria.
- E. Publicidad en campaña. Establece la prohibición de contratar publicidad en medios audiovisuales y de radiodifusión por parte de las agrupaciones políticas, ya que la misma será otorgada y financiada ex-

clusivamente por el Estado Nacional. La pauta será distribuida exclusivamente por el Ministerio del Interior, de acuerdo a los siguientes criterios: 50 % por igual entre todas las agrupaciones políticas y el 50 % restante de manera proporcional a la cantidad de votos que la agrupación política hubiera obtenido en la última elección a diputados. (Art. 56° y 57°)

- F. Financiamiento privado de campaña electoral. Se prohíbe toda donación o contribución por parte de personas de existencia ideal. (Art. 58°)
- G. Encuestas sondeos de opinión. Se crea un registro de encuestadores y empresas de sondeo de opinión que llevara adelante la CNE. Las empresas que no se registren y no cumplan con los requisitos establecidos no podrán difundir sus estudios por ningún medio. (Art. 59°). Límites a la publicación de encuestas: 8 días antes de las elecciones generales, ningún medio de comunicación podrá publicar resultados de encuestas, sondeos de opinión o pronósticos electorales, ni referirse a sus datos. (Art. 59°).
- H. Límite a los gastos de campaña. El gasto no podrá superar el monto resultante al multiplicar el número de electores habilitados por un módulo electoral. (Art. 60°)

CONCLUSIONES

Considero que los conceptos elementales abordados a lo largo del presente trabajo, servirán para analizar con más detalle una ley que tiene por objetivo acompañar la manera de hacer política en la Argentina del Siglo XXI.

La denominación de la Ley 26.571 “De la democratización política, la transparencia y la equidad electoral”, podría parecer a primera vista un profundo cambio en la calidad institucional en la Argentina. Considero que se han planteado metas muy altas pero resta mucho para lograr el objetivo deseado. Esto ha quedado demostrado en los incesantes planteos realizados por los diferentes actores políticos, tanto a favor como en contra.

Si pudiéramos hacer un paralelismo con la historia electoral de nuestro país, esta reforma es tan importante como la Ley 8871 de 1912, denominada “Sáenz Peña” por el Presidente que la propuso y sancionó. La misma incertidumbre que se observaba ante la inminente aplicación a principios de la primera década del siglo XX, se advierte hoy casi un siglo después. Esta ley produjo cambios sustanciales, como ser consagró el voto secreto universal e igualitario, con un fuerte control en materia de padrones electorales. Por otra parte se abrió el camino para la consagración de una importante participación social y nueva representación de sectores que procuraban ser parte de la vida política argentina.

La actual ley electoral propuso como objetivos básicos:

- Aumentar la representatividad de los partidos políticos.
- Profundizar la democracia al interior de los partidos.
- Transparentar el financiamiento de la política.
- Promover la equidad y la transparencia del proceso electoral.

En el primer punto la nueva ley trató y consiguió acotar el número de partidos, con algunas restricciones pertinentes. La realidad mostraba en el 2009 que existían más de 656 partidos, 45 bloques legislativos en la Cámara de Diputados y 24 en la de Senadores.

Desde la crisis de 2001, el sistema de partidos no fue estable y hubo factores que alentaron a la fragmentación, como la implosión de los dos grandes partidos que aglutinaban a diferentes fuerzas sociales en su seno. En las elecciones de 2003, el peronismo presentó tres listas diferentes; algo similar sucedió con el radicalismo, la UCR presentó su lista oficial, pero hubo candidatos radicales por fuera del partido como Elisa Carrió con el ARI (Afirmación para una república de iguales) y Ricardo López Murphy con RECREAR.

Los mecanismos y reglas institucionales como la ley 26.571, son instrumentos válidos para dotar de mayor estabilidad al sistema. Una menor fragmentación va a contribuir con una mayor representatividad

de los partidos políticos y va a favorecer a otra de sus funciones, la de fortalecerlos como agregadores de intereses.

La nueva ley incrementa los requisitos que los partidos políticos deben lograr y “continuar” cumpliendo para obtener y “luego” mantener la personería jurídico-política.

Estas barrera legales para la creación y supervivencia de los partidos políticos seguramente contribuyen a reducir los incentivos de los actores políticos para formar nuevas agrupaciones.

Generando un proceso en el que un sistema de partidos estable y menos fragmentado sea en un contexto de mayor predicción y previsibilidad para lograr la construcción de acuerdos legislativos.

Asimismo, este contexto favorece la representación de los partidos y la transparencia de sus propuestas, fortaleciendo sus vínculos con la sociedad.

Por otra parte, es necesario aclarar que el incremento de los requisitos que se extienden en el tiempo para mantener la personería jurídica, sólo atacará el problema del número o cantidad de partidos desde ese único aspecto, porque la reforma no modifica la magnitud de los distritos, la fórmula electoral ni la estructura del tipo de boleta.

Los criterios de exclusión para las personerías jurídico-políticas, la afiliación y el número de votos logrados, marcan claramente la representación del partido. Estos criterios entrecruzan la historia -reflejada en las afiliaciones- y la actualidad –medida en la cantidad de votos obtenidos. Para eludir estas barreras, los partidos deberán realizar alianzas, pero éstas deberán ser permanentes, pues las barreras lo son; otorgándose incentivos para la mantención de las alianzas y pudiéndose lograr en el futuro como objetivo de máxima la consolidación y estabilización del sistema de partidos. Es interesante remarcar que desde la vigencia de la ley en las 2 contiendas electorales que se llevaron a cabo, se presentaron los partidos políticos en alianzas como Frentes, y la verdadera utilización de las PASO se utilizó en el 2013 para la elección de legisladores en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el Frente UNEN (cuatro partidos políticos presentaron sus candidatos) llevándose una elección que ejemplifico el sistema consagrado de primarias.

La ley tiene como objetivo, según el legislador, democratizar la selección de los candidatos, por lo tanto, profundizar la democracia al interior de los partidos. Y aumentar la representatividad de los partidos políticos al reconstruir los puentes entre éstos y la sociedad civil.

Al mismo tiempo, se alienta la renovación de las cúpulas partidarias y una creciente politización de la ciudadanía y su involucramiento en lo político-partidario.

Las PASO son un cambio radical en el procedimiento de elección de candidatos para la elección general.

Éstas son obligatorias para toda agrupación política (part. políticos, confederaciones o alianzas) que desee luego participar en la elección general. Y, también, son obligatorias para todos los electores, al igual que la elección general.

Estas nuevas elecciones primarias se realizarán el segundo domingo de agosto del año en que se celebren las elecciones generales.

La designación de los precandidatos es exclusiva de los partidos políticos, que mantienen el monopolio sobre las candidaturas, pero en el caso, de que haya más de un precandidato por partido ya no serán sólo los afiliados de ese partido los que decidan el orden en la lista o cuál será la fórmula que lo represente, sino que serán todos los electores habilitados para votar en el padrón general. Quienes podrán emitir un solo voto por categoría de cargos a elegir, pero podrán elegir entre listas de los diferentes partidos políticos, es decir, podrán cortar boleta.

Respecto a este último punto, cabe aclarar que las listas espejos o colectoras son posibles en las PASO. Los precandidatos sólo pueden presentarse por un partido político o agrupación y para una sola categoría, pero nada dice sobre la cantidad de listas internas del mismo partido y en la misma categoría en la que puede presentarse. Es decir, que un mismo precandidato, por ejemplo, a presidente de la Nación de un partido, puede repetirse en el mismo cargo en otras boletas del mismo partido con otros precandidatos a diputados o senadores. Tema que la sociedad como la opinión pública, se mostraron contrarios en elecciones pasadas que sí las habilitaba.

La situación es completamente distinta para las elecciones generales, pues, la ley es taxativa: Las agrupaciones políticas deberán presentar una sola lista por categoría, no admitiéndose la coexistencia de listas aunque sean idénticas entre las alianzas y los partidos que la integran.

Este nuevo procedimiento, las PASO, se propone como un mecanismo obligatorio para todos los partidos o alianzas de partidos que deseen luego presentarse en las elecciones generales.

Así, este mecanismo puede promover el combate al faccionalismo dentro de los partidos, evitando que los perdedores de la interna de un partido puedan presentarse por fuera de éste en las elecciones generales.

Las facciones debilitan a los partidos políticos, entonces una ley como esta fortalece a los mismos, no permitiendo ir a las elecciones generales a los que no se presentaron o perdieron en las PASO.

O, por efecto contrario, sincera divisiones insoslayables al interior de los partidos atrapa-todo, incentivando en el futuro nuevos “posibles” partidos que permitan una mayor gobernabilidad y que eviten la polarización del sistema o la suma cero.

Esta ley puede distribuir incentivos para romper el movimientismo y que se creen partidos con una mayor coherencia ideológica que permita un nuevo sistema de partido más estable con nuevas correlaciones de fuerzas. Por estos motivos, no pareciera ser la intención de la ley favorecer el bipartidismo, sino avanzar hacia un sistema de partidos pluripartidista de tres o cinco partidos con poder para formar un bloque legislativo que acuerde políticas públicas.

Los umbrales propuestos por la ley (1,5% de los votos válidamente emitidos en el distrito) para participar en las elecciones generales son muy bajos y facilitan la dispersión y, por lo tanto, uno de los problemas del federalismo electoral argentino, la alta fragmentación de la Cámara de Diputados.

Una exigencia superior en torno al piso requerido, además de favorecer la capacidad de un partido para formar acuerdos en la Cámara de Diputados, reforzaría los logros de achicamiento del número de partidos.

Por lo anterior, la nueva ley no establece un único procedimiento para la selección de candidatos, sigue siendo el partido el que ubica los puestos en las listas de candidatos a senadores y a presidente y vice de la Nación. Sólo se podrán alterar el orden de los candidatos a diputados nacionales, aplicando cada partido el sistema de distribución de cargos que establezca cada carta orgánica partidaria o el reglamento de la alianza partidaria, cuestión que ya ocurría, pero que demuestra la falta de reglamentación de un sistema de reglamento único para las primarias, ya que aquellos partidos que en su Junta Electoral tiene preeminencia, sancionan un reglamento que favorezca a su fracción, por encima del espíritu que el legislador fundamentó para la realización de las elecciones.

Sin bien las internas son ahora primarias, abiertas y sobretodo simultáneas, proporcionará un nuevo concepto. Los candidatos ya no le hablarán solamente al afiliado, sino que dirigirán su discurso a todo el electorado, incluyendo por supuesto, al votante independiente, porque será una competencia interna y externa a la vez.

El voto en el anterior mecanismo de selección de candidatos, de interna cerrada o abierta, pero no obligatoria y simultánea, en un alto porcentaje se correspondía con una identidad partidaria.

En este nuevo escenario institucional, la tendencia de los resultados en las PASO influirá en los resultados futuros de las elecciones generales.

El voto en las PASO en un alto porcentaje podría corresponderse con una identificación personal con el candidato, que luego se supone se trasladaría a la elección general.

De este modo, las PASO no contribuyen al debate interno por imponerle al partido un resultado general en una instancia de selección interna. Es decir, que el debate de ideas dentro de los partidos -con las PASO como marco- estaría moldeado por el logro de un resultado ante competidores externos a esos partidos.

Con respecto a la financiación quedará a cargo del Ministerio del Interior por medio de la Dirección Nacional Electoral quien otorgará, el año en que se realicen las PASO, un monto para los partidos políticos que presenten candidaturas en las mismas, equivalente al 50 % del que

le corresponderá, por aporte de campaña para las elecciones generales. Además, otorgará a cada partido político los recursos que le permitan imprimir el equivalente a una boleta por elector. Ambos aportes serán entregados a los partidos políticos.

Es decir, que sumados los gastos de todas las listas internas de un partido político o alianza no podrán superar el 50 % del gasto general del partido para las elecciones generales, según la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional. Además, todas las listas tendrán el mismo gasto, pues los aportes del Estado se reparten en partes iguales, según la ley.

Por lo tanto, una lista no oficialista, que no tiene el apoyo de la cúpula partidaria, y, en consecuencia del aparato, está en una doble desventaja, porque ni siquiera puede realizar una gran campaña de apoyo e instalación de su candidato, ya que la ley le prohíbe la contratación privada de publicidad política durante la campaña.

Estas nuevas reglas, no prevén las posiciones de poder en la que se encuentran los candidatos de la cúpula partidaria. No hay una visión del poder relativo y asimétrico para luego buscar la igualdad. Entonces, nos encontramos con una medida, claramente pro status quo y que desalienta la iniciativa y la creatividad. Porque todos los actores (las listas internas) son tomados como iguales en la relación de poder y se los iguala en sus posibilidades de gastos. Cuando es notorio que los precandidatos oficialistas largan la carrera con un margen superior que los opositores.

El precandidato interno que detenta la estructura de una institución obtiene un poder superior al del resto de sus competidores porque posee los resortes de la cúpula partidaria para otorgar cargos menores en la estructura de poder del partido.

A lo anterior, se le debe sumar que los aportes públicos serán otorgados a las autoridades partidarias, un 20% a las nacionales y un 80% a las de distrito. Además, quedará en manos de las autoridades partidarias la impresión y distribución de las boletas. Siendo ésta parte interesada. Por lo cual, se coloca a las listas internas opositoras en otra potencial desventaja.

En consecuencia, no se logran ni se garantizan, para todos los actores, condiciones de igualdad para la competencia interna.

Dada esta situación, difícilmente se cumplan los objetivos de democratizar la selección de candidatos y el de profundizar la democracia al interior de los partidos. Contrariamente, se podría obtener un resultado opuesto al declarado.

Con respecto a la utilización de publicidad, nos encontramos con variables que aparejan desventajas a los candidatos de la oposición.

Primero, los partidos políticos y sus listas internas no podrán contratar en forma privada publicidad en emisoras de radio o televisión. Se otorga el 50% de los espacios entre todos los partidos políticos y el 50% restante en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección general anterior de diputados nacionales.

A su vez, los partidos políticos distribuirán los espacios determinados a cada uno en partes iguales entre las listas internas oficializadas.

Los Art. 34 y 35 constriñen fuertemente los márgenes para los actores, otorgándoles nuevamente mayor poder a las cúpulas partidarias porque son éstas las que van a distribuir los espacios publicitarios a las listas internas. Esta limitación estatal, centraliza el juego de la discusión de ideas, cuestión básica para una sociedad pluralista, tendiendo a favorecer a una de las partes internas.

Segundo, actúa sobre la doble competencia, otorgando a los precandidatos del partido de gobierno una ventaja frente a los precandidatos de los partidos de oposición, pues los primeros junto al gobierno detentan a los medios estatales de comunicación para difundir los actos oficiales y las obras públicas del gobierno. Es simple visualizar los contenidos de propaganda oficialista en medios propios, como así también el utilizado en programas televisivos (ej. Fútbol para Todos) donde claramente se viola el espíritu que tiene la ley de que la publicidad se pareje a todos los frentes que se presenten en elecciones.

Este desbalance ya no podrá equipararse porque los partidos de oposición, sus listas y sus precandidatos no podrán contratar publicidad en forma privada en los medios masivos de comunicación (televisión y radio).

Además, el desbalance entre precandidatos oficialistas y de oposición es mayor aún, pues los actos de gobierno y su publicidad

operan constantemente durante la gestión. En cambio, los precandidatos opositores deben instalarse en los 30 días de campaña electoral.

En consecuencia, es factible que el objetivo de reconstruir los puentes entre los partidos políticos y la sociedad civil no se logre, y probablemente se obtenga un mayor distanciamiento entre la sociedad civil y la sociedad política.

En tercer lugar, las PASO imponen a las listas internas un inmenso desafío de fiscalización. Hacia el interior de los partidos, se espera que la estructura partidaria posea la cantidad de fiscales necesarios frente a las listas opositoras de todos los partidos y sus listas juntas. Asimismo, este sistema de votación otorga ventajas a las listas que cuenten con el apoyo del gobierno nacional o provincial que pueden proveer fiscales. Reforzándose aún más el poder de los gobernadores y la estabilidad que lograron luego de las reformas electorales provinciales durante la década de los '90.

Por último, la ley, parte de un precepto erróneo para propender a lograr condiciones de igualdad para la competencia, no se debe tratar a todos los actores como iguales. Porque la autoridad partidaria es parte de la competencia interna. Por lo tanto, la relación de poder es asimétrica.

Con respecto a la competencia simultánea, la Dirección Nacional Electoral, tampoco es neutral, es parte interesada y puede tener un manejo estratégico del reparto de los fondos públicos.

Todos estos mecanismos descriptos atentan contra el fin de regular equitativamente la competencia electoral. Por lo tanto, las PASO sólo lograrán funcionar como freno al faccionalismo pero difícilmente funcionen para profundizar la democracia al interior de los partidos, para aumentar su representatividad ni para promover la equidad del proceso electoral interno.

BIBLIOGRAFÍA

BASTIDA FREIJEDO, Francisco (Coord.). *La representación política*. Asturias: Ed. Universidad de Oviedo, 2004.

CALVO, Ernesto; ESCOLAR, Marcelo Escolar. *La nueva política de partidos en la Argentina*. Buenos Aires: Ed. Prometeo Libros, 2005.

- CHERESKY, Isidoro. *La política después de los partidos*. Buenos Aires: Ed. Prometeo Libros, 2006.
- FAYT, Carlos S. *Sufragio y representación política*. Buenos Aires: Ed. Libreros, 1963.
- MENEDEZ ALZAMORA, Manuel (Ed.). *Participación y representación política*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2009.
- NOLHEN, D. *Sistemas electorales y partidos políticos*. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- O'DONELL, Guillermo. *Disonancias: críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Ed. Prometeo, 2007.
- SARTORI, Giovanni. *Elementos de teoría política*. Buenos Aires: Ed. Astrea, 1992.
- TORRES DEL MORAL, Antonio. *Estado de Derecho y democracia de partidos*. Madrid: Editorial Universitas UNED, 2012.
- TULA, María Inés. *Aportes para la discusión de la Reforma Política Bonaerense*. Buenos Aires: Ed. Prometeo Libros, 2004.
- TULLIO, Alejandro. *Las elecciones nacionales en la Argentina*. Buenos Aires: Ed. Prometeo Libros, 2008.
- VANOSSI, Jorge Reinaldo A. *El misterio de la representación política*. Buenos Aires: Ed. América Actual, 1972.
- VANOSSI, Jorge Reinaldo. *Los sistemas electorales: sus consecuencias políticas y partidarias*. Buenos Aires: Ed. Fucade, 1986.

LA RESTRICCIÓN ENERGÉTICA ARGENTINA: UN ANCLA PARA SU CRECIMIENTO SOSTENIDO?

Gabriel Balbo

ESCENARIO ACTUAL

El crecimiento económico de Argentina ha sido sostenido desde 2002 hasta 2012, desacelerándose desde entonces. Durante este período no se habría desarrollado una política energética explícita y actualmente la energía necesaria para mantener la senda de crecimiento está en discusión, más que nada considerando la fuerte dependencia de los hidrocarburos que presenta la matriz energética.

El presente trabajo pretende primeramente exponer la situación actual del sector energético en el país, teniendo en consideración la oferta primaria de energía, la transformación de esa oferta, para su conversión en oferta secundaria de energía, y su consumo final. Se realizará hincapié en la dependencia de combustibles fósiles y en la estructura de transformación de energía, considerando el tipo de demanda final a satisfacer.

Seguidamente se plantearán los distintos condicionantes que tiene el Estado en materia energética en la búsqueda de optimizar la composición de la matriz.

Finalmente se relevará que tipo de herramientas y acciones de política pública en el plano científico- tecnológico se están utilizando/

realizando dentro del sector energético en Argentina que apunten a su fortalecimiento.

SITUACIÓN DEL SECTOR ENERGÉTICO EN ARGENTINA

LA ECUACIÓN ENERGÉTICA

El análisis del sector energético de un Estado puede hacerse considerando que su estructura se asemeja a una ecuación con tres variables independientes que se deben manejar para lograr el resultado esperado: la provisión necesaria de energía para el funcionamiento de la sociedad y de la economía. Así, la primera variable la representan las fuentes de energía primaria, cuyo valor está determinado por la capacidad y disponibilidad de generar recursos energéticos y/o adquirirlos en el mercado: la producción de petróleo y gas, la generación de energía a partir de recursos hídricos, la extracción de uranio, la producción de aceite para biocombustibles, la obtención de energía eólica y solar y/o la importación de cualquiera de estos productos primarios son los términos a considerar.

La segunda variable la conforma la etapa de transformación de la energía primaria en energía secundaria, que es el paso necesario que debe darse entre la mayoría de la oferta de energía primaria y el posterior consumo final por los diferentes sectores económicos, de acuerdo con la modalidad tipo de este consumo (que puede ser energía eléctrica, gas, derivados del petróleo, etc.).

La tercera y última variable es, justamente, la cantidad y forma de energía utilizada por el consumidor final, que varía desde la utilización de energía eléctrica (primordialmente de uso residencial, comercial e industrial), el uso de gas (residencial e industrial) el uso de derivados del petróleo (uso en el transporte y en el agro) y/o el uso (reciente) de biocombustibles (volcados principalmente a los cortes de combustibles derivados del petróleo). Dentro de este término también debe considerarse la eficiencia energética.

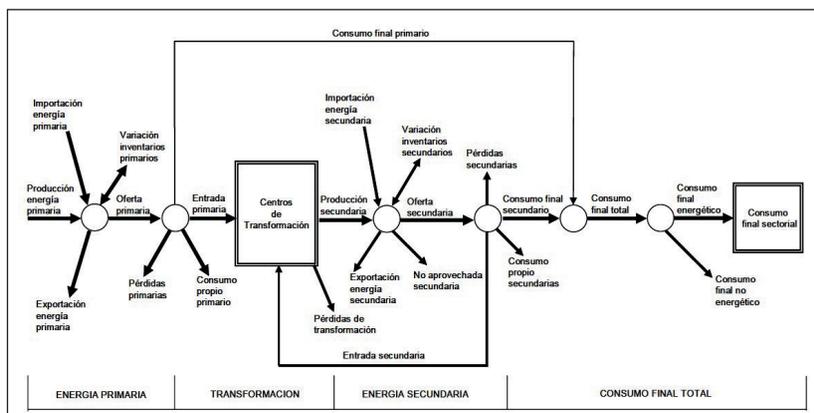


Gráfico 1: Estructura del balance energético

Fuente: OLADE-SIEN (2004).

OFERTA PRIMARIA DE ENERGÍA. IMPORTANTE DEPENDENCIA DE HIDROCARBUROS

A partir de la lectura de los Balances energéticos anuales desde 2001 hasta 2013, se puede apreciar que la producción primaria de energía en Argentina ha venido en declive, llevando al país a importar en 2013 el 12% del total de su oferta primaria (un total de 5.292 miles de TEP¹ de gas natural y 3.157 miles de TEP de insumo para energía nuclear).

La principal razón de esta situación se debe a la caída de la producción local de hidrocarburos: tanto el petróleo como el gas han mermado en su volumen durante el período considerado. En tal sentido, la disminución de la producción de petróleo ha sido mucho más significativa (2001: 40.089 MTns², 2013: 28.728 MTns) no obstante sigue aún representando una porción más que importante dentro del total de la producción local de energía primaria, específicamente un 33%. Actualmente las reservas argentinas de petróleo convencional alcanzan las 311.114,16 MTns, lo que equivale a 11,4 años de producción, de acuerdo a la proyección de los actuales niveles³.

En tanto que el gas natural también ha mermado su producción entre 2004 y 2013 aunque porcentualmente en menor medida que el

¹ TEP: Toneladas equivalentes de Petróleo

² MTns: miles de toneladas

³ Disponible en: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-263598-2015-01-10.html>> y <http://web.iae.org.ar/wpcontent/uploads/2015/01/Informe_reservas_2013_IAE_Mosconi.pdf>. Acceso en: 12 jan. 2015.

petróleo (41.878 MTEP⁴ vs 38.789 MTEP). Desde la visión contable, esta cuestión ha llevado a que su participación dentro del total de la oferta primaria nacional de energía se incremente (actualmente es del 45%). Las actuales reservas gasíferas alcanzan los 328.260 MMm³⁵ (295.434 MTEP), equivalentes a 7,9 años de producción.

Tanto la producción de petróleo como de gas, durante el período considerado han mermado principalmente a partir de las políticas de las operadoras privadas. En tal sentido, las perforaciones de pozos han sido mínimas hasta el año 2012, donde YPF, la principal petrolera argentina, vuelve a manos del Estado y reactiva la exploración y explotación.

Desde el año 2006, debido a los mayores requerimientos de energía, se comenzó a importar gas, tano para alimentar las centrales térmicas generadoras como para incrementar la oferta de gas distribuido por redes; esta práctica se ha agudizado en los últimos años, habiéndose alcanzado en 2012 un pico de importación de 7.537 miles de TEP de gas, equivalentes al 9% de la oferta primaria total (en 2013 han sido 5.292 miles de TEP los que se han importado).

Es por demás significativo que el 85% de la oferta total de energía (incluyendo la energía importada) corresponda a petróleo y gas natural.

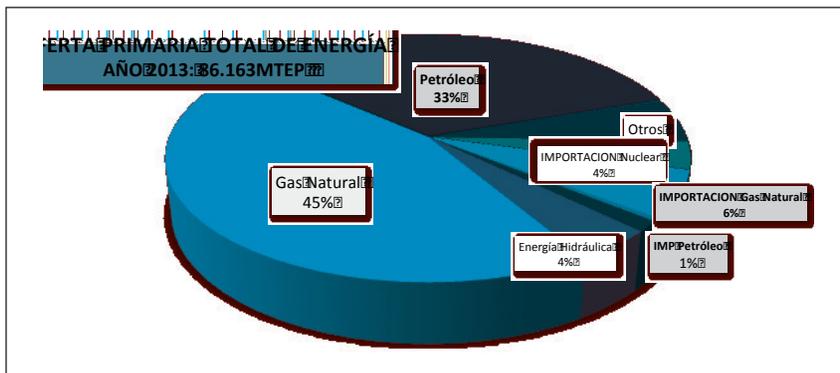


Gráfico 2: Oferta primaria total de energía

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de Balances Energéticos, Secretaría de Energía.

⁴ MTEP: Miles de Toneladas equivalentes de Petróleo, TEP: Toneladas equivalentes de Petróleo

⁵ MMm³: Millones de metros cúbicos.

Dentro del resto de fuentes primarias, la **energía hidráulica** ha observado en el período considerado un desempeño estable, con una ligera tendencia descendente, lo que refleja el estancamiento existente en materia de nuevas inversiones e incremento de capacidad de generación de este tipo de recurso. Actualmente representa el 4,2% de la oferta primaria total de energía (3.619 miles de TEP en 2013) y contribuye con el 31% del total de energía eléctrica generada (ver gráfico N°4).

En cuanto a la **energía nuclear**, el insumo utilizado es el uranio, mineral que fue extraído hasta el año 1996 de yacimientos argentinos, principalmente del de Sierra Pintada en San Rafael, Mendoza, para alimentar las centrales de Atucha I y la Central Nuclear Embalse. Ese año se discontinuó la actividad extractiva por considerarla no rentable (el precio del uranio estaba muy bajo), y a partir de entonces y hasta la actualidad se importa en su totalidad, principalmente desde Kazajistán. Existen actualmente acciones para reactivar la extracción de uranio en el país (la CNEA ha recibido autorizaciones para hacerlo en, por ejemplo, la provincia de La Rioja), no obstante hay que considerar el fuerte rechazo de los ambientalistas a esta actividad⁶.

Por último, es muy significativo el avance en la **producción de aceite** como insumo para la fabricación de biocombustibles, alcanzando en 2013 un 2,6% del total de la oferta primaria. La tendencia de producción es creciente y, como se podrá apreciar en el siguiente apartado, con importante repercusión en la participación porcentual de las aceiteras en la estructura de transformación de energía.

⁶ Reactivan la minería de uranio en Chubut y La Rioja, en Periódico El Inversor Energético y Minero (22 set. 2014) <<http://www.inversorenergetico.com.ar/reactivan-la-mineria-del-uranio-en-chubut-la-rioja/>>, Resistencia a la minería de uranio (13 mayo 2014), en <<http://www.unsam.edu.ar/tss/resistencia-a-la-mineria-de-uranio/>> y Por primera vez, Argentina producirá uranio enriquecido a escala industrial, en INFOBAE, 30 junio 2014 <<http://www.diarioba.com/notas/22518-por-primera-vez-argentinaproducira-uranio-enriquecido-a-escala-industrial.html>>. Acceso en: 13 enero 2015.

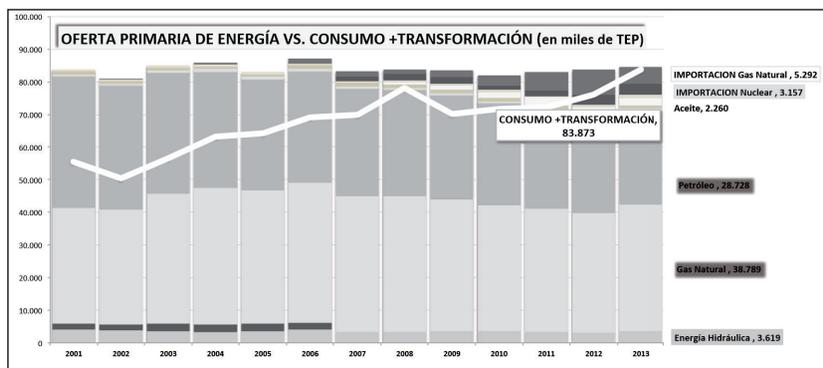


Gráfico 3: Oferta primaria de energía versus Consumo + Transformación, en miles de TEP

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de Balances Energéticos, Secretaría de Energía.

TRANSFORMACIÓN. ESTRUCTURA ACTUAL APOYADA EN EL GAS

La transformación de energía en Argentina ha crecido sólo un 18% en el período 2001-2013, contrastando significativamente contra un crecimiento del PIB del 82% para el mismo período.

En el **segmento petrolero**, las capacidad nominal de refinado no ha observado grandes variaciones durante los últimos años: más allá de limitados incrementos de capacidad de las actuales, la última refinería de envergadura inaugurada ha sido en el año 1960 (Campo Duran, en la provincia de Salta). Actualmente se estaría operando al máximo de las posibilidades de las instalaciones productivas para poder proveer al mercado interno⁷. Está en los planes de empresarios locales un proyecto de nueva refinería a ubicarse en Bahía Blanca⁸, que ampliaría en un 2% la actual capacidad (costo estimado USD 650 millones).

En lo que respecta al **tratamiento y distribución de gas**, la capacidad de producción está directamente ligada a la cantidad de insumo o producción primaria, ya que el gas requiere cuestiones mínimas de transformación, en donde se separan (recuperan) los hidrocarburos líquidos compuestos (gasolina y naftas) los productos no energéticos (carbón) y

⁷ Disponible en: <<http://www.surtidores.com.ar/Contenido/noticia6768.html>>. Acceso en: 2 jan. 2015.

⁸ Disponible en: <<http://www.surtidores.com.ar/Contenido/noticia9838.html>>. Acceso en: 2 jan. 2015.

los distintos componentes puros (gas etano, propano, butano o mezcla de ellos)⁹. Sí toma relevancia la distribución de este hidrocarburo, aún más considerando grandes distancias entre los yacimientos y los centros de consumo.

En lo que respecta a la **generación eléctrica de energía**, se debe tener en consideración las distintas modalidades de transformación. Así, las centrales eléctricas se dividen entre las térmicas (que funcionan primordialmente a gas), las hidroeléctricas y las centrales nucleares, existiendo en cantidades mucho menores generación eléctrica eólica y fotovoltaica .

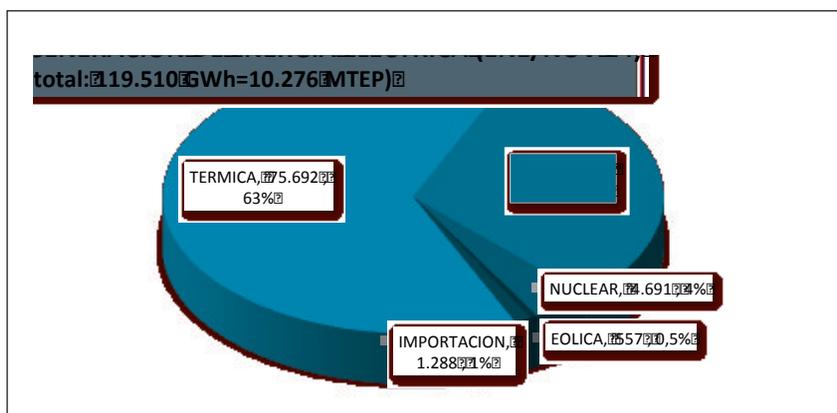


Gráfico 4: Generación de energía eléctrica por tipo

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de CAMMESSA.

La generación térmica de electricidad proviene de la combustión de gas, derivados del petróleo y/o carbón. Posee como ventajas sobre otras formas de generación que la construcción de centrales implican costos más accesibles, tiempo de construcción corto, tecnología bien desarrollada y energía limpia en el caso de centrales de ciclo combinado¹⁰.

Actualmente el 63% del total de la matriz eléctrica argentina está sostenido en la producción de centrales térmicas, primordialmente a partir del consumo de gas. Se destacan por su tipo aquellas centrales de ciclo

⁹ Disponible en: <<http://www.energia.gov.ar/contenidos/verpagina.php?idpagina=312>>. Acceso en: 2 jan. 2015.

¹⁰ Las centrales térmicas pueden ser: turbo vapor (consumen petróleo o gas), turbo gas, diesel y de ciclo combinado (ciclo de gas y ciclo de vapor).

combinado, siguiendo en importancia las turbo gas y las turbo vapor. Las siguientes son las centrales más relevantes dentro del SADI¹¹:

CENTRAL TÉRMICA	POTENCIA INSTALADA (MW)	UBICACIÓN
Central Costanera	1.982	Ciudad de Buenos Aires
Central Puerto	1.387	Ciudad de Buenos Aires
Dock Sud	870	Provincia de Buenos Aires
AES Paraná	845	Entre Ríos
Genelba	839	Provincia de Buenos Aires
Piedrabuena	620	Provincia de Buenos Aires
San Nicolás	675	Provincia de Buenos Aires
Capex	661	Neuquén
Belgrano	572	Provincia de Buenos Aires
San Martín	553	Santa Fé
Luján de Cuyo	494	Mendoza
Pluspetrol	446	Tucumán
Termoandes	411	Salta

Fuente: CAMMESA (datos de Dic '09)

Cuadro 1: Principales centrales térmicas del país

En lo que respecta a la explotación de los **recursos hídricos**, Argentina tiene actualmente una capacidad de producción estimada de 11.100 MW, que aportan al sistema eléctrico 41.000 GWh anuales. Como fue mencionado más arriba, en los últimos años no se ha invertido en mayor capacidad para generación hidráulica: las actuales presas se encuentran concesionadas para la explotación por operadores privados, los que no han tenido incentivos para aumentar la capacidad de producción¹². Asimismo, considerando una cartera de proyectos factibles, el Estado Nacional tiene actualmente que sortear condicionamientos adicionales para llevar adelante grandes obras hídricas. Así, debe considerarse que a partir de la Reforma Constitucional de 1994 el derecho originario sobre los recursos es de las

¹¹ SADI: Sistema Argentino de Interconexión

¹² Malinow (2013) señala que en “[...] la década del '90 del siglo XX, [...] se concesionó la explotación de las centrales hidroeléctricas ejecutadas por el Estado Nacional, sin tomar las previsiones necesarias para la ampliación del sistema de generación hidroeléctrica.”

provincias, que pueden entonces anular un proyecto; la autodeterminación de los pueblos y el derecho a un medioambiente sano también han sido introducidos como derechos en la Reforma, por cuanto ambas cuestiones se vuelven adversas a la concreción de los nuevos proyectos.¹³

Otra de las cuestiones (no menor) a considerar es la falta de fuentes de financiamiento para la consecución de las obras. Se propone, entre otras, el impulso de fondos específicos que financien este tipo de emprendimientos.

GENERACION HIDRAULICA - PRINCIPALES CENTRALES				
CENTRALES	ENERGIA GENERADA (GWh)	DIFERENCIA RESPECTO DE LA MEDIA ESPERADA (%)	COTA INICIAL (M)	COTA FINAL (M)
YACYRETA	1543.7	11.8%	83.30	83.20
SALTO GRANDE	480.5	35.3%	35.25	34.56
FUTALEUFU	255.6	-3.6%	487.86	490.00
ALICURA	219.1	-0.4%	704.57	703.97
P. DEL AGUILA	426.4	5.5%	590.34	591.23
P. P. LEUFU	86.1	14.8%	478.50	478.68
CHOCON	134.3	-8.0%	379.79	380.48
C. COLORADO	61.9	-25.4%	417.76	418.96
ARROYITO	32.9	-8.7%	----	----

Cuadro 2: Principales centrales de generación hidráulica

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de CAMMESSA.

En relación con obras en ejecución y proyectos en proceso licitatorio, la Secretaría de

Energía prevé sumar al sistema eléctrico argentino (conocido como SADI) 4.538 MW de potencia en aprovechamientos hídricos, los que representan un incremento en la energía generada en 17.644 GWh/año.

¹³ Pereyra (2014) señala en tal sentido que “La oposición existente en torno a la temática hidráulica sostiene los aspectos adversos de su impacto ambiental y proclama que la hidroelectricidad produce más inconvenientes que soluciones. Una de las críticas más fehacientes se encarga de señalar que del costo total de la construcción de represas, solo el 20% de él es destinado a atender la problemática socio – ambiental, mientras que el 80% restante se enfoca en el aprovechamiento del recurso.”

Proyecto	Río	Potencia (MW)	Energía (GWh/año)
En ejecución			
Punta Negra	San Juan	63	300
En proceso licitatorio			
Aña Cua (*)	Paraná	243	1800
Chihuido I	Neuquen	637	1750
Pte N. Kirchner	Santa Cruz	1140	3380
Gob J. Cepernik	Santa Cruz	600	1866
Los Blancos I	Tunuyán	324	900
Los Blancos II	Tunuyán	119	389
Portezuelo del Viento	Grande	210	887
Garabi (**)	Uruguay	576	2985
Panambi (**)	Uruguay	524	2738
La Elena	Futaleufú	102	649
		4538	17644

Cuadro 3: Proyectos de Aprovechamientos hídricos en ejecución y en proceso licitatorio

La **generación nuclear** representa actualmente el 4,4% del total de la matriz eléctrica y tiene como importante hito la incorporación durante 2014 de una tercera planta al sistema eléctrico (Atucha II) con una potencia de 745 MW. El sector nuclear está asimismo avanzando en la construcción de un pequeño reactor de 60MW de potencia (el CAREM25), con lo cual se pretende proveer de electricidad en el futuro a pequeñas poblaciones.

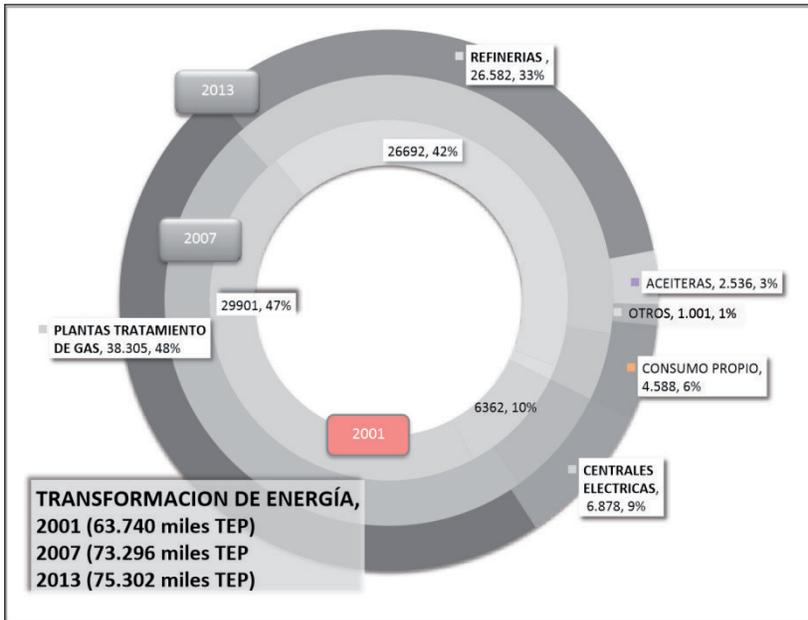


Gráfico 5: Transformación de energía. (2001 vs 2007 vs 2013)

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de Balances Energéticos, Secretaría de Energía.

CONSUMO. IMPORTANTE INCREMENTO DEL CONSUMO RESIDENCIAL

El consumo total de energía entre 2001 y 2013 ha crecido un 39%, muy por debajo del crecimiento del PIB, que en ese mismo período aumentó un 82%. Por sobre el comportamiento general de consumo se distingue el uso residencial (incremento del 68%), el uso agropecuario (67%) y el uso comercial y público de la energía (59%). Se infiere que el mayor uso agropecuario tiene su causa en la mayor actividad del sector y que tanto los incrementos en el uso residencial como comercial y público están acompañando el ritmo de la economía y se benefician de unos menores precios relativos de la energía eléctrica, la más utilizada por estos sectores.

Como se puede observar en el gráfico N°6, en el periodo 2001-2013 el uso residencial ha incrementado su participación en el total del consumo energético, ha descendido el consumo no energético (uso de fuentes energéticas como materias primas o productos de uso final diferente

al energético¹⁴) y no se observan grandes cambios porcentuales en el resto de los sectores económicos.

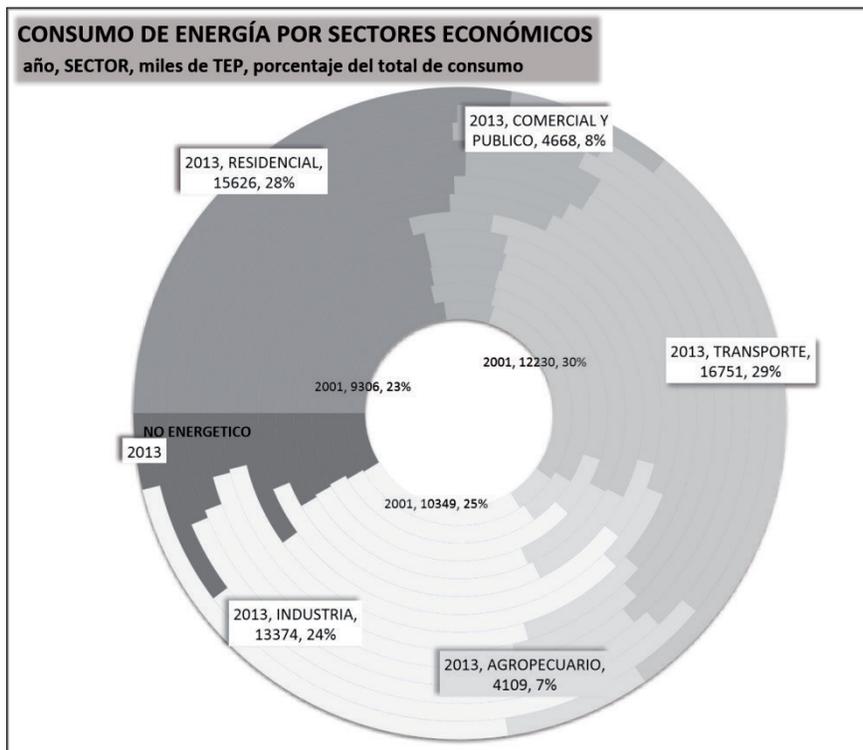


Gráfico 6: Consumo de energía por sectores económicos. Participación en el total

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de Balances Energéticos, Secretaría de Energía.

CONDICIONANTES DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA ARGENTINA EN LA ACTUALIDAD

EL SHALE OIL Y EL SHALE GAS: LA GRAN ESPERANZA DEL AUTOBASTECIMIENTO EN EL CORTO PLAZO

A partir del panorama que se presenta en los anteriores apartados sobre la ecuación energética argentina, se pueden trazar algunas líneas de comportamiento que estarían condicionando las acciones de política en energía.

¹⁴ EJEMPLO: Industria petroquímica, producción de solventes, lubricantes, aromatizantes, etc

Así, la primer cuestión que surge y probablemente la más determinante, es la necesidad de incrementar la obtención de recursos primarios, sobre todo aquellos sobre los cuales se apoya la matriz energética argentina: se ha apreciado el muy corto período de tiempo que representan las reservas actuales de petróleo y gas.

En este sentido, el descubrimiento del yacimiento de gas y petróleo no convencional de Vaca Muerta, en la provincia de Neuquén, otorgaría la posibilidad de incrementar significativamente la potencial producción de hidrocarburos. Esta línea de acción tiene como aspecto muy positivo la recuperación del autoabastecimiento en el corto plazo (se estima que en 2017 ya se podría dejar de importar gas y petróleo) y un horizonte de muchos años de crecimiento sin restricciones de energía.

Como atenuante del uso de la tecnología de *fracking* para la extracción de hidrocarburos surgen las cuestiones de política medioambiental, que consideran este tipo de metodología de explotación muy nocivo para el medio ambiente. Así, se ha prohibido el *fracking* en muchos países del mundo y se torna imprescindible asegurar una explotación segura de los recursos.

Se puede conjeturar que por detrás de la prohibición en determinados lugares (como por ejemplo Francia) lo que subyace es un sustento diferente de la política energética nacional. En tal sentido, el país gallo viene realizando una fuerte apuesta en la energía nuclear, apoyando su matriz energética en un 41% sobre este tipo de generación, siendo el gas un 15 % y el petróleo un 33% del total.

LA ENERGÍA HIDROELÉCTRICA. EL FRENO DESDE LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL O DESDE LA AUSENCIA DE UNA ADECUADA ESTRUCTURA FINANCIERA?

Más allá de la utilización de combustibles fósiles, surge como una alternativa de gran potencial para Argentina la generación de energía hidroeléctrica. Así, como se ha visto, actualmente se tiene un inventario de posibles aprovechamientos hídricos plausibles de ser explotados a partir de la construcción de presas, con un potencial de generación de 17.644

KWh anuales, equivalentes al 13% de la actual demanda anual de energía eléctrica del país.

Se trata de un recurso renovable, una energía limpia y que otorga estabilidad y flexibilidad para la atención de las demandas.

No obstante lo mencionado, existe una fuerte oposición a este tipo de emprendimientos, especialmente desde el punto de vista medioambiental local por cuanto se generan daños tanto a nivel ecosistema como desde el punto de vista social, interesando el derecho de los pueblos que son deslocalizados por los anegamientos de tierras que producen las presas.

La virtual ausencia de este tipo de obras públicas durante los últimos 15 años obedecería no solamente a la (falta de) decisión política de llevar a cabo estas obras y asumir el costo (político) de deslocalizar pequeñas poblaciones aledañas a las presas, sino que se debe sumar también la ausencia de una estructura financiera conveniente para los desarrolladores (lease créditos para construir y formas de repago de las obras).

LA ENERGÍA NUCLEAR. UNA APUESTA A RECUPERAR EL TIEMPO PERDIDO

A partir de la reactivación del Plan Nuclear Argentino se ha puesto manos a la obra en la recuperación del ciclo entero de producción de combustible nuclear, se ha finalizado y puesto en marcha la central Atucha II y se avanza en la construcción del CAREM, un reactor de menores dimensiones para uso en pequeñas ciudades.

La energía nuclear es la única fuente de generación que puede ubicarse en el lugar de la demanda obviando problemas de transporte de la energía, Desde este punto de vista se presenta como una de las mejores soluciones, dada la mencionada extensión geográfica del territorio argentino y los mayores costos que representa el transporte.

Desde el punto de vista medioambiental, se trata de una energía limpia considerando la correcta disposición de los residuos. Se requeriría aclarar algunas dudas de la opinión pública al respecto para lograr mayores apoyos a este tipo de energía.

Argentina tiene las condiciones de tecnología para poder avanzar en la construcción de nuevas plantas nucleares, tiene una “historia nuclear” que comenzó en 1950 durante el gobierno del presidente Perón.

LA BIOENERGÍA. GRAN IMPULSO DE LOS BIOCOMBUSTIBLES

La generación de biocombustible a partir de cereales y caña es una importante alternativa con la que cuenta Argentina y, en tal sentido, el Estado Nacional apoya el desarrollo de esta tecnología con medidas concretas, como la obligación de contemplar un determinado corte de biocombustibles en las naftas y en el gas oil: actualmente los cortes son del 10%, tanto para las naftas como para el gasoil y se pretende alcanzar el 20% en el futuro. De acuerdo con el crecimiento que tenga el sector de bioenergía, será factible crecer en estos porcentajes de corte. Actualmente la producción local de biodiesel se realiza en 22 plantas, mientras que el bioetanol se produce principalmente en 5 grandes establecimientos.

LA EFICIENCIA ENERGÉTICA. GASTAR MENOS ES TAN RELEVANTE COMO GENERAR MÁS

La eficiencia energética¹⁵ se presenta como un gran megayacimiento oculto de valor energético que se va formando con los ahorros producidos por mejoras en la utilización de los recursos energéticos disponibles. Así, al hacer una mejor utilización de los avances tecnológicos y al cambiar pautas de comportamiento se logran alcanzar ahorros muy importantes, ajustando la ecuación energética en la variable del consumo final.

Al respecto, existe desde 2007 el Programa Nacional de Uso Racional y Eficiente de la Energía (PROUREE), destinado a contribuir y mejorar la eficiencia energética de los distintos sectores consumidores. El Programa se apoya en líneas de acción en educación y concientización sobre pautas de consumo de energía, en beneficios promocionales para

¹⁵ Se define a la eficiencia energética como la “utilización de la misma cantidad de energía para proporcionar mayor cantidad de bienes y servicios”, lo que equivale al uso de menor energía para la misma dotación de bienes y servicios. (TRENTADUE; CARRANZA, 2014).

empresas que implementen mejoras de eficiencia energética¹⁶, en reemplazo masivo de lámparas incandescentes por lámparas de bajo consumo, en la realización de diagnósticos de desempeño energético en industrias para identificar oportunidades de mejora e implementarlas, en mejoras de la gestión del transporte público, entre otras.

Se puede ver por ejemplo que con el reemplazo de lámparas incandescentes por lámparas de bajo consumo, se estaría logrando un ahorro de 2000 GWh anuales¹⁷, equivalentes al 1,5% del consumo total actual de energía eléctrica.

En el sector Transporte se ha avanzado en la implementación de buses de tránsito rápido (BRT por sus siglas en inglés), que implican una fuente de mejora en la eficiencia energética no directamente ligada al uso de la tecnología. Actualmente el sistema está funcionando en la ciudad de Buenos Aires y existen proyectos para desarrollarlo en otras ciudades del país¹⁸.

POLÍTICAS DE CYT PARA LA MEJORA DEL SECTOR ENERGÉTICO

Desde el punto de vista de la generación de políticas públicas en Ciencia y Tecnología para mejorar la ecuación energética, se pueden distinguir las siguientes acciones:

EL FONDO ARGENTINO DE EFICIENCIA ENERGÉTICA

El denominado “Fondo Argentino de Eficiencia Energética-FAEE” fue desarrollado por la Secretaria de Energía a partir del apoyo de recursos (USD 15,155 millones) derivados de la donación realizada por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y girados a través del Banco Mundial. Del monto mencionado se han destinado USD 7,7 millones a proyectos vinculados con el ahorro y la cogeneración de energía

¹⁶ Las empresas que verifiquen la implementación de mejoras en el uso de la energía son plausibles de recibir un Certificado de Eficiencia Energética, que les permite mejor acceso a financiamiento promocional para mejoras tecnológicas.

¹⁷ Reemplazo de lámparas incandescentes por LFCs, lámparas compactas fluorescentes <<http://www.energia.gov.ar/contenidos/verpagina.php?idpagina=2924>>. Acceso em: 12 enero 2015.

¹⁸ Randazzo anunció que se construirá un metrobus en Santa Fe (17/12/14) <<http://www.nacionalrosario.com.ar/?p=16218>>. Acceso em: 13 enero 2015.

en PYMES, fondo que es administrado por la Secretaría de Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional –SEPYME (Ministerio de Industria) en convenio con la Secretaría de Energía (Ministerio de Planificación).

El FAEE contempla además 2 componentes adicionales, a saber: 1. Desarrollo de un Programa de Eficiencia Energética en empresas distribuidoras de energía eléctrica, y 2.

Fortalecimiento de capacidades en Eficiencia Energética y gestión del Proyecto.

El Fondo administrado por SEPYME, denominado FONAPYME Eficiencia

Energética, ha realizado especial hincapié en el financiamiento de “[...] proyectos de inversión que lleven a una mejora de la eficiencia energética [...] mediante la adquisición de nuevas tecnologías más eficientes, cambios en los procesos productivos, y cualquier otra acción que lleve a una reducción en el consumo de energía.”¹⁹

En el sentido mencionado, son considerados de carácter prioritario los proyectos con las siguientes implicancias:

1. Eficiencia en sistemas térmicos (vapor, agua caliente, hornos y/o secadores).
2. Eficiencia en sistemas de refrigeración.
3. Eficiencia en sistemas motrices.
4. Eficiencia en iluminación.
5. Eficiencia en procesos productivos

OTRAS MEDIDAS

El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva -MINCYT fomenta y lleva adelante el Consejo Tecnológico Sectorial de Energía, donde se intercambian ideas que lleven apoyo concreto al sector a partir de sus ejes de acción en nanotecnología, biotecnología y TIC, así

¹⁹ Resolución 1056/14, Ministerio de Industria, Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional.

como en el desarrollo de nuevos temas relacionados, como las energías del mar y la geotérmica.

Finalmente, es importante destacar que del total de recursos públicos destinados del presupuesto a Actividades de Ciencia y Tecnología, la Comisión Nacional de Energía Atómica tiene asignada un 14,4%, de los cuales más de un 12% se destinan a los suministros y tecnología dedicados al Ciclo de Combustible Nuclear.

CONCLUSIONES

A partir del relevamiento realizado sobre la situación actual de la matriz energética argentina, se ha podido precisar la fuerte dependencia de hidrocarburos que se mantiene, así como también se puede ver que en un horizonte próximo de búsqueda del autoabastecimiento energético, Argentina tiene unas condiciones potenciales muy favorables para la extracción y explotación de combustibles fósiles no convencionales (*shale* gas y *shale* oil), lo cual llevaría a mantener un cierto *status quo* en la composición de la matriz.

En lo concerniente a fuentes alternativas a las mencionadas, y en su caso renovables, se puede inferir que en los últimos 15 años no se habría avanzado en grandes proyectos hidráulicos por falta de condiciones claras de financiamiento y por el nuevo escenario que deben sortear los proyectos de nuevas presas a partir de la Reforma de la Constitución de 1994, en lo que concierne al derecho de las provincias sobre los recursos, al derecho de autodeterminación de los pueblos y al derecho a un medioambiente sano. Se presume que la importación de gas en los últimos tiempos genera en forma amplia menos voces disonantes que las grandes obras hidráulicas, cuestión completamente opuesta en los ámbitos especializados, donde la opinión de los idóneos es proclive a estas últimas.

En lo referente a la producción de energía nuclear, se observa un mayor apoyo a su desarrollo, a partir de la puesta en marcha de Atucha II, los trabajos concernientes a la futura planta de Atucha III y, en particular, al desarrollo de los CAREM.

En cuanto a bienergía, se ha observado desde el año 2008 un sostenido crecimiento en la producción de biocombustibles (biodiesel y bioetanol), que ha sido acompañada desde el Estado con políticas de promoción en su uso, especialmente a partir del establecimiento de determinados porcentajes de corte de biocombustibles que deben observar las petroleras, tanto en las naftas como en el gas oil. A partir de esta política se han incrementado significativamente las producciones de aceite para uso energético, alcanzando un 2,62 % de la oferta de energía primaria del país en 2013.

Por último, se remarca la importancia que tiene en la ecuación energética de una nación la eficiencia energética, por cuanto se puede reducir significativamente el consumo final a partir de cambios en pautas de comportamiento y/o del uso de nuevas tecnologías.

Desde el punto de vista de las políticas públicas en ciencia y tecnología se puede ver que, si bien no existen programas enfocados puntualmente en el sector energético, los lineamientos actuales de CyT contemplan la cuestión energética como un asunto transversal en todos los casos (nanotecnología, biotecnología, TIC).

No obstante lo mencionado en el párrafo anterior, es preciso señalar la reciente puesta en funcionamiento del FONAPYME Eficiencia Energética, un fondo creado para financiar proyectos que impliquen mejoras en el uso de la energía de manera tal que, sea mediante la adquisición de nuevas tecnologías más eficientes, cambios en los procesos productivos y/o cualquier otra acción, se logre una reducción en el consumo final de energía.

En resumen, desde la actual composición de la matriz energética argentina y su proyección en el futuro próximo, ante una situación dada de ventajas comparativas en recursos muy ventajosa a la explotación de hidrocarburos, se puede observar que los mayores esfuerzos continúan en línea con la actual composición de la matriz (con fuerte dependencia en hidrocarburos, particularmente en gas), con algunos desarrollos en fuentes alternativas que no presentan la suficiente relevancia como para vislumbrar una tendencia significativa de cambio. Así, no obstante los impulsos en el desarrollo nuclear, en nuevas presas, en la bioenergía y en acciones de eficiencia energética, la recuperación del autoabastecimiento está actualmente atada al éxito en la explotación de los recursos hidrocarburíferos no convencionales.

BIBLIOGRAFÍA

CALSIANO, A. *Se encuentra operativo el Fondo Argentino de Eficiencia Energética – FAEE, UIA, 04/09/14*. Disponible en: <<http://www.uia.org.ar/noticia.do?id=2335>>. Acceso en: 15 enero 2015.

CARATORI, L. *Evolución de las reservas de hidrocarburos en Argentina entre el 31 de diciembre de 2002 y el 31 de diciembre de 2013*. Buenos Aires: Instituto Argentino de la Energía “General Mosconi”, 2014. Disponible en: <http://web.iae.org.ar/wpcontent/uploads/2015/01/Informe_reservas_2013_IAE_Mosconi.pdf>. Acceso en: 12 enero 2015.

DE DICCO, R. *Indicadores energéticos de Argentina, Enero de 2014*. SC Bariloche OETEC-CLICET, 2014. Disponible en: <<http://www.oetec.org/informes/indicadoresenergeticos250114.pdf>>. Acceso em: 21 dic. 2014

FENÉS, G. Argentina aprovecha apenas el 30 por ciento de su potencial hidroeléctrico. *Energía Estratégica*, 2014. Disponible en: <<http://www.energi-aestrategica.com/la-potencia-instalada-de-energia-hidroelectricarepresenta-ape-nas-el-30-por-ciento-del-potencial-de-argentina/>>. Acceso en: 10 enero 2015.

IAE. *Las transformaciones de la energía*. Parte 1. Disponible en: <<http://www.iae.org.ar/archivos/educ1102.pdf>>. Acceso en: 20 dic. 2014.

INSTITUTO ARGENTINO DE PETRÓLEO Y GAS. *Suplementos Estadísticos*. Disponible en: <http://www.iapg.org.ar/web_iapg/suplementoestadistico/boletines/oct-2014>. Acceso en: 12 enero 2015.

JORNADA DE DESARROLLO DEL IADE “Desarrollo económico y política energética en la Argentina”, 3., 29 oct. 2014. Disponible en: <<http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=5773>>. Acceso en: 11 enero 2015.

MALINOW, G. *Potencial y desarrollo hidroeléctrico argentino*. Buenos Aires: IAE, 2013. Disponible en: <http://web.iae.org.ar/wp-content/uploads/2013/07/2013-potencial-ydesarrollo-hidroelectrico-argentino_G.Malinow_Rev-0.pdf>. Acceso en: 5 enero 2015.

MONTAMAT, D. La energía nos puede reinsertar en el mundo. *Diario La Nación*, 24 nov. 2014. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1746479-la-energia-nos-puede-reinsertaren-el-mundo>>. Acceso en: 4 enero 2015. Acceso en: 11 enero 2015.

PEREYRA, F. La seguridad energética en la Argentina: “el deterioro del sector hidroeléctrico en la Argentina y la importancia de revertir esta situación”. *Innovaes*, 2014.

REPUBLICA ARGENTINA. Decreto 140/2007. Programa Nacional de Uso Racional y Eficiente de la Energía. Interés y Prioridad Nacional. *Boletín Oficial*, n. 31309, 24 dic. 2007. Disponible en: <<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/136078/norma.htm>>. Acceso en: 25 enero 2015.

REPÚBLICA ARGENTINA. Ministerio de Industria. Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional. *Resolución 1056/14, de 26/08/2014*. Disponible en: <<http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/234395/norma.htm>>. Acceso en: 11 enero 2015.

REPÚBLICA ARGENTINA. Secretaría de Energía. *Balances energéticos*. Disponible en: <<http://energia3.mecon.gov.ar/contenidos/verpagina.php?idpagina=3366>>. Acceso en: 20 dic. 2014.

REPÚBLICA ARGENTINA. Secretaría de Energía. *Fondo Argentino de Eficiencia Energética*. Disponible en: <<http://www.energia.gov.ar/contenidos/verpagina.php?idpagina=3831>>. Acceso en: 10 enero 2015.

REPÚBLICA ARGENTINA. Secretaría de Energía. *Proyecto de Eficiencia Energética en Argentina*. Disponible en: <http://energia3.mecon.gov.ar/contenidos/archivos/Reorganizacion/eficiencia/proyecto_ _eficiencia_energetica_en_argentina.pdf>. Acceso en: 11 enero 2015.

REPUBLICA ARGENTINA. Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable. *Indicadores de desarrollo sostenible. Consumo final de energía per capita*. Disponible en: <<http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=6212>>. Acceso en: 21 dic. 2014.

SIEN-OLADE. *Guía SIEN M-1 Metodología de balances energéticos*. Quito: SIEN, 2004.

TRENTADUE, C.; CARRANZA, H. La eficiencia energética en el transporte, un megayacimiento posible. *Petrotecnia*, p. 14-37, oct. 2014.

UNITJUGGLER. *Conversiones*. Disponible en: <<https://www.unitjuggler.com/energyconversion.html>>. Acceso en: 2 enero 2015.

UN MUNDO EN CRISIS

Ángel Tello

*“La fortaleza de la Ciudad no está en sus naves
ni en sus murallas, sino en el espíritu de sus
ciudadanos”*

Tucídides

En los últimos años se produjeron cuatro acontecimientos mayores que marcaron de manera importante el escenario internacional y su probable evolución.

El primero de ellos tuvo lugar en 1991 con el derrumbe de la Unión Soviética, precedido dos años antes por la caída del Muro de Berlín y constituyendo un hecho mayor que marcó el fin de la bipolaridad existente hasta ese entonces en el mundo. Sobre ello mucho se ha escrito y hablado, pero una consecuencia a señalar de este cambio es el posicionamiento de los Estados Unidos como única superpotencia y que se comenzara a considerar, luego de la Guerra del Golfo de 1990-1991, a esta nación como a un nuevo tipo de imperio en crecimiento y a la configuración mundial de las relaciones de fuerzas como unipolar. También es importante destacar que la presencia de la URSS, tanto como la de los EE UU, ofrecía un marco de certezas y valores compartidos a aquellos que procuraban cambiar un orden que consideraban opresivo o injusto; con la extinción de la primera no sólo desapareció una gran potencia, sino que se hundió un marco de referencias, tanto en el Este como en el Oeste, predominando a partir de ello la incertidumbre en los planos político, ideológico y estratégico.

El segundo gran acontecimiento ocurrió el 11 de septiembre de 2001 con los atentados terroristas en Washington y Nueva York. Estos hechos mostraron el mundo una nueva realidad a partir de la cual los Estados Unidos ya no eran invulnerables, el territorio no conformaba más aquél *santuario de libertad ubicado entre dos océanos* como señalaba el ex presidente Ronald Reagan, y podía verse afectado por los conflictos que conmocionaban al mundo. Estos episodios ubicaron también en un primer plano el tema de las creencias y valores de individuos y grupos, equivocados o asesinados para algunos, mártires para otros, que otorgan más importancia a sus creencias religiosas y a la recuperación de una identidad que se considera perdida, que a la posesión de bienes materiales o su mismísima vida

El tercer acontecimiento estuvo marcado por la caída de la compañía financiera norteamericana Lehman Brothers en 2008 y las consecuencias de la misma tanto sobre la economía de los EE UU como las europeas, consecuencias que se mantienen hasta nuestros días y que muchos consideran como la crisis más grave del mundo capitalista ocurrida desde 1929. Este hecho puso sobre el tapete la enorme irracionalidad de la especulación financiera y los gigantescos beneficios por ella generados, que llegan sólo a algunos privilegiados, como aquél *broker* de Nueva York que había gastado un millón de dólares en construirse un baño en su oficina. *Codicia* pasó a ser el término de moda para designar a estos individuos que se aprovecharon para su accionar de un contexto ideológico fuertemente influenciado por lo que se ha dado en llamar *fundamentalismo* del mercado, el individualismo a ultranza y el sálvese quien pueda; dicho de otra manera: por aquello que conforma el sustento teórico esencial del neoliberalismo.

Para tener una idea más precisa de qué estamos hablando, hacia fines de junio de 2006 ¡en un solo día! giraron en los distintos Mercados de Divisas y Bolsas del mundo una cifra astronómica de veintiséis billones de dólares, es decir algo menos del doble del PBI anual de los Estados Unidos, de los cuales, sólo el 3% se relacionaba con la producción de algún bien, el resto era especulación pura.

¿Qué reveló y revela esta crisis? Que, como bien lo ha señalado a propósito de la misma el ex presidente de Alemania Horst Köhler, todo el mundo aspira a ganar dinero sin romperse la espalda trabajando. Resulta

sumamente ilustrativo lo que al respecto señala Pascal Boniface: “Es una crisis mundial, no una crisis europea. La causa fundamental es el desarrollo del capitalismo financiero en detrimento del capitalismo industrial, la búsqueda de beneficios a muy corto plazo y la falta de regulación de los flujos financieros que hace que algunos se beneficien rápido y otros están en la miseria.” (BONIFACE, 2011, p. 2). Pudiendo agregar la observación de George Soros relativa a que uno de los problemas centrales es que los ciudadanos de los países desarrollados gastan más de lo que producen. Parafraseando a los clásicos, debemos coincidir una vez más con Adam Smith y David Ricardo cuando señalaban al trabajo como fuente del valor.

Esta crisis, hasta el día de hoy no resuelta, puso en evidencia la falacia del neoliberalismo acerca de que el Estado es el problema y no la solución, en particular cuando el mismísimo Estado norteamericano destinó subsidios masivos del Tesoro para auxiliar a los bancos y empresas automotrices como ha sido el caso de la General Motors en Detroit.

Algo similar está aconteciendo en estos días en Europa, con la evolución de la crisis en Grecia y la posibilidad de que algo parecido ocurra también en España, Portugal, Irlanda ¿Italia? En estos casos el auxilio financiero es ofrecido por Alemania –sin poder evitar que al día siguiente de la votación de la ayuda en el Bundestag se produjera una nueva caída de las Bolsas europeas-, lo que para algunos no es suficiente, y en un contexto marcado por el crecimiento de los nacionalismos, cuando no discriminación y xenofobia. Para tomar un caso, durante 2010 Hungría le otorgó la nacionalidad a más de dos millones y medio de personas de etnia magiar que actualmente habitan en Serbia, Rumania, Eslovaquia y Ucrania, Como lo señalaba el diario *El País* en su edición del 25 de septiembre de 2011, “Primero se da nacionalidad y luego viene la reivindicación territorial de efectos incalculables. En Europa, las desgracias siempre empiezan por los Balcanes y Grecia forma parte de ellos.” Frente Nacional en Francia, Partido por la Independencia del Reino Unido, Amanecer Dorado en Grecia, corrientes políticas xenófobas en Holanda, norte de Italia, Hungría y Austria, entre otros, separatismos en Escocia, Cataluña, Bélgica, etc., están evidenciando el malestar creciente de millones de personas que se ven más como objetos de un mundo extraño que como sujetos de su propio destino. Y ello no conforma una enfermedad que en otros tiempos se le

atribuía a los *subdesarrollados e ineficientes actores del Tercer Mundo*, sino a las antiguas, cultas y prolijas naciones de Europa.

¿O será que estamos asistiendo a una confrontación despiadada entre el euro vs. dólar estadounidense, asociado éste a la libra esterlina? Recordemos al pasar la curiosa ¿coincidencia? que apareció entre la invasión a Irak en 2003 por parte de los Estados Unidos y Gran Bretaña, y el hecho de que Saddam Hussein, algunos unos meses antes de la misma, empezara a cobrar las exportaciones de petróleo en euros en vez de dólares.

Uno de los resultados que arroja esta crisis muestra que los Estados nacionales vuelven a instalarse en el centro de la escena, sin haber desertado totalmente nunca de la misma, aunque reducidos a un rol secundario, aún subsidiario, por el *discurso único* de la globalización.

Sin embargo la última palabra aún no fue dicha, y el debate actual se plantea en términos de a quién corresponde asistir en la emergencia que plantean las economías desarrolladas; en los casos de Europa y los Estados Unidos el auxilio estuvo y está actualmente dirigido principalmente para beneficiar a los bancos y al sector financiero, (hecho que ha generado no pocas críticas particularmente de los premios Nobel de Economía Paul Krugman y Joseph Stiglitz) no así para ayudar a los ciudadanos que ven recortados los gastos de salud y educación, el incremento de la desocupación, aumento de los impuestos, etc. y constituye el eje de los reclamos de los autodenominados *indignados* en Madrid, Roma, Paris, Atenas y Wall Street. Debate que desnuda un nuevo intento de retorno del neoliberalismo mediante la imposición de ajustes draconianos, como es el caso de Grecia hoy, pero a los cuales deberán someterse en grados distintos España, Italia, Irlanda, Francia e Islandia, ajustes comprendidos en una gigantesca ofensiva de los sectores del privilegio y cuya fuerza de choque cada vez más está representada por las sociedades calificadoras de riesgo.

En definitiva de lo que se trata es de quién paga la crisis y los platos rotos de una fiesta que ha terminado, por estas razones estas políticas generan cada vez más resistencias y oposiciones, llevándose puestas a las organizaciones y partidos políticos que no se hallan a la altura de las circunstancias, tal como puede observarse en algunos casos con las socialdemocracias española, griega y francesa, no hace mucho tiempo al

laborismo británico y también al Partido Demócrata en las elecciones presidenciales norteamericanas de 2012 y en las parlamentarias de 2014

La globalización, que tuvo un impulso importante a partir de la desaparición de la URSS y sustentada en su correlato ideológico neoliberal, generó una gigantesca transferencia de riquezas desde los sectores más desfavorecidos en el mundo hacia los más favorecidos. Por ejemplo, según del Banco Mundial que provee datos de 2007, 384 personas en el mundo disponían en ese tiempo de una riqueza anual equivalente a la obtenida durante el mismo período por el 46% de la población mundial, tendencia que no se ha visto invertida en la actualidad; aun en los países más desarrollados este proceso trajo aparejada también una fuerte concentración de las riquezas, el caso norteamericano –pudiendo citar en el mismo sentido el británico o el francés– es ilustrativo, cuando se observa que los impuestos sobre las ganancias pasaron de más de 80% en los años sesenta a menos del 30% en tiempos de la revolución conservadora de Ronald Reagan. Aquella conocida y difundida “teoría del derrame” según la cual el mercado *derrama* espontáneamente sin una necesaria acción política de por medio, resultó falsa: el mercado –que sin contención política se asemeja cada vez más a la jungla– no sólo no derrama espontáneamente sino que concentra cada vez más, tal como de manera reiterada ha sido señalado por informes de la ONU y el Banco Mundial.

Nos ilustra Jean-Paul Fitoussi al respecto cuando se refiere al mito de la cuasi racionalidad del *mercado*, similar al mito del legislador racional:

El mercado anónimo ha triunfado en todas partes, pero tiene un designio misterioso. La mayoría de los comunicadores habla de él como una persona dotada de capacidad de producción y de poder. Se dice, por ejemplo, que el mercado aprueba o sanciona la política de tal o cual gobierno. Sin embargo, el mercado no es Dios que vino a la Tierra después de la caída del socialismo. Sólo es un método cómodo y eficaz de los economistas para hablar de los recursos que serán afectados a los usos más productivos: por ejemplo, en las oportunidades de inversión. (FITOUSSI, 1998, p. 1823).

El mercado ha funcionado y funciona como producto de una relación histórica entre los seres humanos, transformar al mismo en una ideología cuando se trata de un instrumento es inapropiado, más aún

cuando esta presunta “ideología” sirve para legitimar el enriquecimiento obscuro de algunos en perjuicio de los más.

El caso de Argentina es significativo para comprender los efectos perniciosos del neoliberalismo: según datos aportados por el funcionario de la ONU Bernardo Kliksberg, la brecha entre el 10% más rico y el 10% más pobre pasó de 18 veces en 1993 a 24 veces en 1998, llegando a 26 veces en el año 2000 y situándose en torno a las 32 veces en 2008, con una tendencia actual a la profundización de este fenómeno.

Individualismo, éxito fácil, la realización del ser humano a través de la acumulación de riquezas y objetos, la declaración de la obsolescencia de los instrumentos de acción colectiva, tales como el Estado, los partidos políticos y/o diversas asociaciones, todo ello para reducir, cuando no eliminar, las antiguas y siempre vigentes e irremplazables nociones del bien común y el interés general: estos son los postulados básicos del *fundamentalismo* del mercado. Durante los años noventa, por ejemplo, aquél que no se veía tocado por la varita mágica de la fortuna globalizada, atribuía su fracaso a motivos de índole personal por no sentirse a la altura de la demanda que una nueva realidad, cruel y competitiva, imponía. Esta situación vivió un cambio importante –en lo que a nuestro país respecta– desde el año 2001 cuando los argentinos advirtieron que, en realidad, no se trata de fracasos o éxitos individuales sino de un sistema perverso que salva a pocos y condena a la mayoría, generando reacciones violentas de resistencia, algo parecido a lo que hoy puede observarse en algunas naciones europeas y en los Estados Unidos, aunque en una dimensión todavía menor y en pleno desarrollo en este último caso.

También nos decían en los noventa que la economía debía ser considerada casi como una ciencia “exacta”, gozando el mercado al mismo tiempo de un status *cuasi divino* cuando, tal como la dura y testaruda realidad se ha encargado de demostrarlo, se trata de una construcción humana, insertándose mucho más en el área del conocimiento que conforman las ciencias sociales que en el de las físico matemáticas, sumamente ilustrativa al respecto es la caracterización que el profesor de *Stanford*, Lewis Lapham hace, con bastante ironía, al respecto:

Según los sofistas al servicio de la administración de Reagan, aprobados luego por sus sucesores de los gobiernos de Bush y Clinton, la base

intelectual de la riqueza y la felicidad de Norteamérica reposa sobre cuatro pilares de sabiduría eterna:

1- Un Estado fuerte por definición es marxista, sinónimo de derroche e incompetencia, una conjuración de imbéciles indiferentes al bienestar del hombre común. 'Estado fuerte' quiere decir pesada burocracia, pobreza, indolencia y enfermedad.

2- La mundialización es la octava maravilla del mundo, la luz de las naciones y la coronación de todos los deseos. Nada debe obstaculizar sus sagrados misterios y su juicio infalible.

3- El arte de la política (lamentablemente humano y en consecuencia corrupto) debe inclinarse ante las ciencias económicas (maravillosamente abstractas y por lo tanto irreprochables).

4- Cuando son los mercados quienes determinan la política, financian las tropas y construyen la oración, ¿qué utilidad tienen los principios políticos y filosóficos? ¿Para qué tener hombres de Estado y políticos si no hay necesidad de memorizar sus nombres y discursos?

Hemos llegado al fin de la historia. El nuevo orden económico mundial se ha impuesto a los últimos escépticos oponiéndose a los engaños del comunismo soviético. (LAPHAM, 2002, p. 152).

Resulta aquí interesante mencionar a modo de ejemplo el pedido realizado por los norteamericanos a los acreedores europeos de Irak después de la invasión de 2003 –pedido que fue puntual y prolijamente satisfecho– a los efectos de eliminar una deuda contraída por Saddam Hussein del orden de los treinta mil millones de dólares. El argumento esgrimido entonces fue que la misma había sido tomada por un dictador sanguinario y no se le podía imputar al pueblo iraquí una vez eliminado éste, lo que demuestra de manera contundente la naturaleza esencialmente política y social de la economía, cuando razones de índole geoestratégicas imponen otras decisiones. ¿O acaso gran parte de las deudas externas de los países latinoamericanos no han sido contraídas, también, por dictadores? Sin entrar en detalles acerca del rol *humano y político* en un sentido amplio, jugado por los *Brokers* y operadores financieros de Wall Street y otras Bolsas del mundo en la crisis de 2008. A ello podríamos agregar que la deuda externa de Polonia fue condonada cuando era necesario enfrentar a la URSS, también casos similares se registraron en Egipto en momentos en que Saddam Hussein invadió Kuwait y en Paquistán cuando el apoyo

de este país resultaba imprescindible para las operaciones de los efectivos norteamericanos y de la OTAN en Afganistán en 2001.

Contrariamente a lo que muchos han pensado y piensan en la actualidad, no existen leyes económicas y sociales de cumplimiento obligatorio y debemos, en consecuencia, hablar más de posibilidades y probabilidades, de tendencias, todo ello en un contexto marcado por la irrupción de lo político como expresión altruista y solidaria de lo colectivo. Como bien lo observaba en su tiempo Raymond Aron: “Las máquinas no hacen la historia, ayudan a que los hombres la hagan”.

El cuarto acontecimiento de los mencionados al inicio de esta presentación se vincula con la nueva realidad que desde hace algunos años representan los países denominados *emergentes* y en particular el caso de la República Popular China.

China, potencia emergente de enormes dimensiones, conducida por el Partido Comunista desde 1949 y habiendo atravesado diversas etapas de ajustes, errores y conflictos internos, ha registrado hasta hoy índices de crecimiento económico que la ubican como segunda economía en el mundo por detrás de los Estados Unidos y por delante de Japón. De perdurar estos índices, muchos pronostican que superará a los norteamericanos en algo más de diez años. Recordemos al pasar aquel estudio realizado en su tiempo por el sociólogo Immanuel Wallerstein cuando concluía que las dos grandes guerras mundiales del siglo XX habían estallado cuando se intentó cambiar el centro del poder en el mundo.

China ha efectuado una buena lectura marxista del capitalismo, particularmente cuando ésta se refiere al trabajo como fuente genuina del valor y para lo cual en muchos casos aplica condiciones laborales que no envidiarían a las existentes en las minas británicas durante el siglo XIX y oportunamente denunciadas por Carlos Marx.

En lo político, la realidad está señalando que el PC chino apela cada vez más al nacionalismo como factor de cohesión de la sociedad en reemplazo del marxismo leninismo, añadiendo además los principios tradicionales de la filosofía de Confucio que ponen al trabajo como objetivo final de la vida humana, en una construcción que se asemeja bastante a la cultura protestante analizada en su tiempo por Max Weber.

Según estos puntos de vista, los humanos se redimen por medio del trabajo y la acumulación de riquezas frente a un Dios lejano e inaccesible. Un dato que viene al caso aquí es aquel vinculado con la crisis de los mercados financieros de 2008 y su correlato con el sistema productivo, particularmente el relacionado con la fabricación de automóviles en los Estados Unidos a partir de las dificultades que encontraron General Motors, Ford y Chrysler para competir exitosamente con sus rivales asiáticos. El salario medio por hora de un obrero altamente especializado en Detroit alcanzaba aproximadamente los 78 dólares antes de la crisis, mientras que en Toyota o Mitsubishi, en Japón, un operario percibe 35 dólares y en China 18 dólares, con idéntica calificación, por el mismo trabajo e igual cantidad de tiempo. Hoy China es el primer constructor de automóviles en el mundo y el 75% de los artículos que la cadena de comercialización Wall Mart coloca en sus góndolas es *made in China*.

China, además de transformarse en un consumidor voraz de materias primas de todo tipo, plantea un desafío mayor a la *doxa* neoliberal a partir de una fuerte presencia del Estado en el crecimiento de la economía, cuestionando también aquella idea occidental de que el desarrollo capitalista va necesariamente unido al fortalecimiento de la democracia. En realidad, lo que China está mostrando es que no existe una receta única y universal en lo político y en lo económico para el crecimiento, y que el mismo se apoya en un factor inmaterial como es la *confianza*, es decir, el conjunto de valores, ideas, creencias, tradiciones y principios que dan vida y sustentan a una sociedad, contexto frente al cual el mercado viene a ocupar una posición secundaria.

Dice bien Fitoussi cuando observa que más que en economías de mercado vivimos en democracias de mercado. En esta caracterización del sistema que nos rige, cada palabra es importante ya que cada palabra remite a un principio de organización contradictorio. En el principio democrático, el principio del sufragio universal, cada uno cuenta por igual en la vida pública. Todos se confunden en las urnas, no existe el voto del rico y el voto del pobre. Es el principio de igualdad lo que está estructurando la democracia. En el principio de mercado, no son las personas lo que importa sino la cantidad de signos monetarios que poseen. Un dólar equivale a un voto. El que tiene muchos dólares vota mucho más

que aquél que tiene pocos. Es un principio que acepta la desigualdad como estructurante.

Carlos Marx, que elaboró una teoría en muchos aspectos acertada acerca del funcionamiento de la sociedad capitalista y sus contradicciones, fue dogmático y determinista en lo ideológico y lo político al considerar al ser humano como engranaje de una inmensa maquinaria conformada por el sistema productivo y al cual se puede programar como se programa a un ingenio mecánico. Tiene razón Alexander Yakovlev, ideólogo del PCUS en tiempos de Gorbachov, cuando señala autocriticamente que “la voluntad no es una fábula absurda” y que el dogmatismo de Marx lo llevó a considerar -en contra de la dialéctica- que “el ser social determina la conciencia”, sin llegar a pensar la antítesis de este enunciado en el sentido de que la conciencia determina, o puede determinar, el ser social. Nuevamente viene a la memoria Raymond Aron cuando sostenía que el marxismo es “milenarismo judeo cristiano más pretensión científica”.

Esto nos lleva a pensar cuál es la antítesis en este mundo globalizado y básicamente neoliberal, cuando aparece un determinado *ser social* que se define a partir del consumo, y sustentado en un sistema de comunicación que procura vender lo frívolo, lo material, el individualismo, la desmovilización de los sectores populares y fundamentalmente carente de valores trascendentes.

Gran parte de la antítesis planteada está basada en la actualidad en la oposición que ofrecen tanto los Valores Asiáticos (*Asian values*) como el Islam. Valores asiáticos que no sugieren necesariamente la existencia de un bloque homogéneo, pero apoyados en la familia, la comunidad, la protección de niños y ancianos y el trabajo tal como fue analizado en otra parte de esta presentación. Islam, que tampoco implica una actuación unívoca pero que para más de mil trescientos millones de seres que pueblan este mundo ofrece una salida trascendente a aquella angustia existencial básica definida por Hegel como la capacidad que tenemos los humanos de imaginar y pensar el infinito sabiéndonos finitos al mismo tiempo. Debiendo también incluir, dentro de la antítesis señalada, a nacionalismos, particularismos y regionalismos de todo tipo. De lo que se trata en consecuencia es de recuperar identidades y cohesiones perdidas, ante lo que se considera una globalización agresiva que arrasa con costumbres, creencias, valores y

tradiciones sin que la misma esté en condiciones de ofrecer una alternativa superadora. De esta manera lo consideró Jean Baudrillard luego de los atentados del 11/S cuando observaba que “Occidente carece de valores trascendentes”, dicho de otra manera, Occidente perdió el monopolio del relato que mantuvo durante los últimos quinientos años, emergiendo pueblos, naciones y comunidades que aspiran a ocupar un lugar bajo el sol y a recibir una parte importante de las riquezas producidas. Como puede apreciarse, estamos asistiendo a una verdadera revolución en el mundo de la cual aun no pueden avizorarse sus resultados finales.

No nos alejamos demasiado de la realidad si afirmamos que así como durante siglos los valores aparecieron principalmente encapsulados dentro de los intereses en el desarrollo de los conflictos, hoy la ecuación se ha invertido y son los intereses quienes de manera creciente aparecen encapsulados dentro de valores contradictorios. Por ello muchos investigadores hoy consideran que estamos frente a una nueva Edad Media, o en una situación parcialmente equiparable a la de las guerras de religión de los siglos XV y XVI en Europa.

En este contexto emergieron los levantamientos contra los poderes establecidos desde hace décadas en el norte del continente africano, las denominadas “primaveras árabes”, movimientos que han contado con fuertes simpatías a nivel mundial pero que han dejado más preguntas que respuestas en lo que a su futuro respecta. Por caso, una pregunta que aparece es quién o quiénes habrán de recuperar estas movilizaciones, si tenemos en cuenta que las organizaciones políticas en presencia son muy débiles o prácticamente inexistentes, los ejércitos son una de las pocas estructuras que quedan en pie, y los grupos religiosos (Hermanos musulmanes en Egipto por ejemplo) cuentan con cuadros, historia y predicamento en la gran mayoría de estos países, todo ello en un marco de gran exclusión y pobreza cuando la opulencia y el lujo emergen no muy lejos, del otro lado del Mediterráneo en el sur de Europa y en manos de los potentados locales. Debemos señalar aquí que el Muro ideológico de Berlín en muchos aspectos ha sido reemplazado por los muros globalizados de la exclusión y la discriminación: frontera EE UU-México, muro de Cisjordania, Estrecho de Gibraltar, Mar Adriático, etc.

El caso de Libia merece una consideración particular pues aquí Francia, Gran Bretaña y los Estados Unidos en el marco de la OTAN han asumido una actitud ofensiva con operaciones militares que han ido mucho más lejos de lo que en su momento autorizó el mandato aprobado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; ya no se trata de proteger al pueblo libio de las políticas de un dictador, sino de intervenir lisa y llanamente mediante acciones a todas luces violatorias de principios consagrados por la comunidad internacional, como los de no intervención y autodeterminación de los pueblos. También en este caso aparece de manera evidente el interés de las potencias intervinientes por un país con abundantes recursos petroleros y que motiva (¡oh sorpresa!) una gran preocupación por las violaciones de los derechos humanos que *ahora* han sido descubiertas. Preocupación que no genera tanta movilización en otros casos donde también existen violaciones similares y fuertes reacciones populares, como son Siria, Barhein y Yemen. Para no hablar de las reiteradas violaciones a los derechos humanos perpetradas por Israel contra el pueblo palestino. Esto nos recuerda al descubrimiento, por parte del gobierno británico, de que en nuestro país existía una dictadura militar que violaba los derechos humanos cuando se produjo el desembarco en las Islas Malvinas en 1982. Más cerca en el tiempo merece destacarse que no se ha tratado de la misma manera a Rusia luego de la anexión de Crimea o a la situación explosiva que hoy genera el poder creciente del Estado Islámico en Siria y parte de Irak.

Estamos viviendo entonces en una realidad signada por una nueva redistribución del poder en el mundo, con un continente –Asia- que se perfila como nuevo centro del poder mundial hacia las próximas décadas. Y tal como lo señala la ciencia política clásica, la gloria se comparte, el poder se disputa.

Por ejemplo en el sistema anglosajón mercado y derecho son las dos caras de una misma moneda con reglas jurídicas que encuadran al mercado. La pregunta que surge es ¿a qué se asemeja un mercado sin Estado y sin normas del derecho como ocurre en la actualidad con el sistema financiero?, y una de las respuestas posibles es: a la jungla, constatando en consecuencia que una de las organizaciones emergentes de esta situación es la mafia, desde el momento mismo en que la línea de

separación entre economía legal e ilegal se esfuma al no existir leyes, reglas, hábitos de comportamiento y moral en los negocios. El sistema entonces, deviene *gris* por sí mismo y por los participantes en él; todo está permitido, constituyendo la fuerza el único freno. Esto plantea un esquema novedoso en la disputa por el poder a escala global del que la violencia no sólo no ha desaparecido, sino que se potencia como mecanismo de resolución de los conflictos. Uno de los problemas centrales del actual escenario internacional es la existencia de considerables factores de poder que no cuentan con la debida legitimidad de origen, pero sí pueden complicarle la existencia a más de uno, pueblos, Estados o personas; y dirigentes, organizaciones políticas y sociales, que cuentan con legitimidad de origen pero disponen de escaso poder para cambiar la realidad.

El cambio de sistema acaecido en 1991 no fue la consecuencia de una gran guerra como ocurrió en 1914-18 y en 1939-45, ello fue así debido en parte a la existencia de las armas nucleares y a que una confrontación militar generalizada entre las superpotencias habría vaciado de sentido político a la misma.

¿Podemos afirmar lo mismo ahora? Difícilmente se pueda realizar un pronóstico cerrado cuando predomina la incertidumbre tanto en lo político como en lo estratégico. Cuando China está invirtiendo sumas considerables y en aumento en el sector militar al mismo tiempo que reivindica *oficialmente* la figura del almirante Heng Ze, quien a inicios del siglo XV construyó una inmensa flota, y llegó durante el año 1421 a las costas americanas, tal como lo han comprobado diversos historiadores navales.

Difícilmente cuando los Estados Unidos, potencia en crisis pero todavía la primera a escala global, disponen en la actualidad de un despliegue de más de ochocientas bases y facilidades militares en el mundo, gran parte de las cuales rodean a China. Al mismo tiempo que académicos, expertos y funcionarios, de manera creciente hablan públicamente de que una confrontación con el gigante asiático es posible en el futuro, se arrojan el derecho de la vida y la muerte de aquellas personas que son calificadas como terroristas sin otorgarles el derecho a defenderse en un juicio justo, y en el caso del continente americano activan la IV^o Flota con el argumento de intervenir en el caso de desastres naturales y ayuda humanitaria.

Se plantea en consecuencia la cuestión acerca de cuál es el orden emergente en este nuevo y cambiante escenario mundial, si es que se puede hablar de orden. Aparecen dos pulsiones: una que indica que podemos dirigirnos hacia una novedosa configuración imperial sostenida por algunas naciones europeas, con centro en los Estados Unidos, y la OTAN como brazo armado y fuerza de intervención *urbi et orbe*. La otra pulsión se basa en el derecho internacional y en el respeto de las normas y principios por el mismo establecidos, con la vigencia de más democracia, diversidad e igualdad a nivel global, de manera tal que permita el progreso de las naciones y los pueblos, el respeto de las diferencias, un reparto más equitativo de las riquezas, y consoliden definitivamente la paz.

La situación actual del mundo, lamentablemente, nos lleva a considerar la primera opción como la más probable, dados los conflictos en curso y sus eventuales evoluciones futuras. Una luz de esperanza nos permite abrigar las movilizaciones masivas de personas, espontáneas en su mayoría, que no aceptan la imposición de un orden injusto y desigual y que aspiran de manera creciente a adueñarse de su destino.

Son las acciones políticas las que se imponen en estos tiempos. Política con P mayúscula, entendida como actividad noble, desinteresada y altruista, como expresión y acción de los pueblos y naciones en su búsqueda de igualdad y fraternidad, por encima de factores de poder transnacionales que responden a intereses particulares y corporativos. Sólo la política en su expresión más elevada puede impedir que el mundo se asome a catástrofes mayores.

El caso de Argentina merece una consideración especial, pues nos encontramos en un continente y habitamos un país que alberga enormes y variadas reservas de recursos naturales, necesarios para el crecimiento económico de los países asiáticos, los cuales de manera creciente aparecen interesados en los mismos.

La globalización, tal como ha sido analizada, presenta aspectos positivos, como el crecimiento del intercambio, un incremento del conocimiento entre naciones y pueblos, el avance y la difusión tanto de la ciencia como de la tecnología, etc. Pero también aspectos negativos y que han sido mayormente considerados en esta presentación. De lo que se trata

es de establecer de manera clara cuáles son nuestros intereses nacionales y desde allí contar con las capacidades para decidir qué nos conviene y qué no. Intereses que se pueden asociar a la integridad territorial, al crecimiento económico, al sistema democrático y a la soberanía, entre otros; pero que esencialmente se vinculan con un conjunto de valores y creencias compartidos. Los intereses nacionales de la República Argentina no son muy diferentes o contradictorios con los de otras naciones sudamericanas. América del Sur goza de un beneficio particular que se sitúa en el hecho de compartir valores comunes en materia de democracia, derechos humanos y creencias compartidas; a diferencia de otras regiones del mundo que han sido mencionadas aquí, ello conforma un capital extraordinario que es necesario apreciar y resguardar frente a los retos que plantean tanto la globalización como el retorno a la escena mundial de las ideas y recetas neoliberales.

No se equivocaba Aristóteles cuando señalaba que “[...] existen dos tipos de ciudades, las que tienen murallas y las que no tienen murallas; aquéllas que tienen murallas pueden optar entre ser ciudades abiertas o cerradas, opción de la que carecen las ciudades que no tienen murallas”. Recuperar el sentido de vivir juntos, compartir valores trascendentes y una visión común de lo político como actividad noble y desinteresada, constituyen las grandes y simbólicas murallas de nuestras sociedades latinoamericanas.

REFERENCIAS

BONIFACE, Pascal. La salida del euro sería un suicidio. *La Nación*, Buenos Aires, p. 2, 5 oct. 2011.

FITOUSSI, Jean-Paul. Mercado y democracia. “*Archivos del Presente*” de la *Fundación Foro del Sur*, Buenos Aires, n. 12, p. 1823, 1998.

LAPHAM, Lewis. *Le djihad américain*. Paris: Saint-Simon, 2002.

SOBRE OS AUTORES

AGNALDO DOS SANTOS

Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo. Professor do Departamento de Ciências Políticas e Econômicas, do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e pesquisador do Grupo de Pesquisa e Estudos da Globalização (GPEG) da Faculdade de Filosofia e Ciências de Marília, Universidade Estadual Paulista. Autor dos livros *Juventude metalúrgica e sindicato: ABC Paulista, 1999-2001* (Agbook - Edição do Autor, 2010) e *Entre o cercamento e a dádiva: inovação, cooperação e abordagem aberta em biotecnologia* (Blucher Acadêmico, 2011). E-mail: agnaldo@marilia.unesp.br

ÁNGEL TELLO

Licenciado en Ciencias Políticas y doctor en Relaciones Internacionales. Profesor titular de la cátedra Relaciones Internacionales y Comunicación, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Argentina. Profesor del Seminario en Relaciones Internacionales de la Escuela Naval Militar, en conjunto con la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP. Docente en diversas materias a nivel posgrado e investigador en política internacional, globalización y seguridad y defensa.

FRANCISCO LUIZ CORSI

Possui graduação em Ciências Sociais e Economia pela Universidade de São Paulo. É mestre em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas e doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas. Fez pós-doutorado no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Atualmente é Professor Assistente Doutor da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em História Econômica. Atuando principalmente nos seguintes temas: Estado Novo, Política Externa, Nacionalismo, Projeto Nacional, Economia Brasileira. E-mail: corsi@marilia.unesp.br

GABRIEL BALBO

Graduado em Economia pela Universidade Nacional de La Plata (Argentina). É mestre em Desenvolvimento Econômico pela Fundação CIDOB e pela Universidade Autônoma de Barcelona (Espanha). É docente da Universidade Nacional de La Plata (UNLP), Universidade Nacional de Rosário (UNR), Universidade Nacional do Noroeste de Buenos Aires (UNNOBA) e da Universidade Nacional de Entre Rios (UNER). Também ministra aulas sobre desenvolvimento econômico no Instituto Nacional de Capacitação Política (INCaP) do Ministério do Interior da Argentina. É diretor da ESPADE, consultoria especializada em inteligência competitiva e problemas industriais. Dirige o Projeto de Vigilância Tecnológica patrocinado pelo Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação Produtiva. E-mail: gabrielbalbo@espade.com.ar

GIOVANNI ALVES

Doutor em Ciências Sociais pela Unicamp, livre-docente em Sociologia e professor da Unesp, campus de Marília. É pesquisador do CNPq, com bolsa-produtividade em pesquisa, e coordenador-geral da Rede de Estudos do Trabalho (RET), do Projeto Tela Crítica (www.projetocinetralho.org) e do projeto CineTrabalho (www.projetocinetralho.org). É um dos líderes do Grupo de Pesquisa CNPq “Estudos da Globalização”. É autor de vários livros e artigos sobre o tema trabalho e sociabilidade, entre os quais *O novo (e precário) mundo do trabalho: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo* (Boitempo Editorial, 2000), *Trabalho e subjetividade: o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório* (Boitempo Editorial, 2011), *Dimensões da precarização do trabalho* (Editora Praxis, 2013) e *Trabalho e neodesenvolvimentismo* (Editora Praxis, 2014). E-mail: giovanni.alves@uol.com.br

JORGE SZEINFELD

Profesor titular de derecho político y de relaciones internacionales. Facultad de ciencias jurídicas y sociales y periodismo y comunicación social. Universidad Nacional de La Plata. E-mail: szejfeld@gmail.com

JOSÉ MARANGONI CAMARGO

Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (1981), mestrado em Economia pela Universidade de São Paulo (1988) e doutorado em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (2007). Atualmente é Professor Doutor Assistente da Universidade

Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho e Membro de corpo editorial da *Aurora* (Unesp - Marília) e do grupo de pesquisa Estudos da globalização. Tem experiência na área de Economia. Atuando principalmente nos seguintes temas: Emprego, Agricultura Paulista, Modernização, Agroindústria e Comércio Internacional de Produtos Agroindustriais. E-mail: jmaraga@uol.com.br

LINCOLN SECCO

É professor livre docente de História Contemporânea do Departamento de História da USP, é autor dos livros *Gramsci e o Brasil* (Cortez, 1995), *A Revolução dos Cravos* (Alameda, 2005) e *Caio Prado Júnior* (Boitempo, 2008). É também colunista do Blog da Boitempo. E-mail: lsecco@usp.br

MARCOS CORDEIRO PIRES

Possui graduação em História, mestrado em História Econômica, doutorado em História Econômica, todos pela Universidade de São Paulo e Livre Docência em Economia Política Internacional pela Unesp. É professor na Unesp - Faculdade de Filosofia e Ciências - Marília, no curso de graduação em Relações Internacionais e pós-graduação em Ciências Sociais. Tem experiência nas áreas de História Econômica e Economia Política. São áreas de interesse a inserção da economia brasileira na economia mundial, globalização e desenvolvimento econômico. Atualmente pesquisa as transformações econômicas e políticas recentes da República Popular da China. É membro do Núcleo de Economia Política e História Econômica da USP, do grupo de Pesquisa dos BRICs e do grupo de Pesquisa “Estudos da globalização”, na Unesp-FFC-Marília. Além disso, é membro da diretoria do Instituto Confúcio na Unesp e do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais. E-mail: mcp@marilia.unesp.br

RODRIGO DUARTE FERNANDES DOS PASSOS

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, Docente do Departamento de Ciências Políticas e Econômicas e do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais da FFC-Unesp de Marília. Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação da Unicamp. É co-líder do Grupo de Pesquisa “Marxismo e Pensamento Político”, cadastrado no CNPq. E-mail: rodrigopassos@uol.com.br

ROSÂNGELA DE LIMA VIEIRA

Possui graduação em História pela Universidade do Sagrado Coração, mestrado em Projeto, Arte e Sociedade pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, doutorado em História pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho e pós-doutorado em Economia pela Universidade Federal de Santa Catarina. É professora assistente doutor da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Tem experiência na área de História, com ênfase em História Econômica. Atuando também no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências / Unesp - campus de Marília. E-mail: rosangela_vieira@uol.com.br

SILVIA APARECIDA DE SOUSA FERNANDES

Possui graduação geografia pela Universidade Estadual Paulista, mestrado em geografia pela Universidade e doutorado em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista. Atualmente é professora do Departamento de Ciências Políticas e Econômicas, na Unesp. É docente do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial da América Latina e Caribe – Territorial, Cátedra da Unesco de Educação do Campo e Desenvolvimento Territorial. Integra os grupos de pesquisa Estudos da globalização; Ensino de Ciência do Sistema Terra e formação de professores; ELO - grupo de Estudos da Localidade, Centro de Estudos e Pesquisas Agrárias e Ambientais. Tem experiência nas áreas de geografia e Educação. É membro do corpo editorial do periódico *Plures Humanidades* (CUML Ribeirão Preto) e membro do conselho consultivo dos seguintes periódicos: *Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos - RIDH* (Unesp Bauru/São Paulo), *Revista Contemporânea de Educação* (FE/UFRJ), *Revista Espaço Acadêmico* (UEM) e outros periódicos científicos. E-mail: silvia-sousa@uol.com.br

SOBRE O LIVRO

Formato	16X23cm
Tipologia	Adobe Garamond Pro
Papel	Polén soft 85g/m2 (miolo) Cartão Supremo 250g/m2 (capa)
Acabamento	Grampeado e colado
Tiragem	300
Catálogo	Telma Jaqueline Dias Silveira - CRB- 8/7867
Normalização	Maria Luzinete Euclides
Assessoria Técnica	Maria Rosangela de Oliveira - CRB-8/4073
Capa	Edevaldo D. Santos
Diagramação	Edevaldo D. Santos

2014

Impressão e acabamento

Gráfica Shinohara
Marília - SP

A Conjuntura Econômica e Política Brasileira e Argentina

Os artigos apresentados na presente coletânea buscam ser uma contribuição para estimular a reflexão sobre os impasses vividos pelo Brasil na atual conjuntura de crise do capitalismo global, que consiste em uma crise estrutural e não apenas em mais um descenso cíclico da economia. O momento atual parece ser decisivo para o Brasil no sentido de construir uma sociedade mais democrática, igualitária e autônoma.

ISBN 978-85-7983-683-1



9 788579 836831