

nas **Desenvolvimento**
Ciências Sociais
o estado das artes

Livro **3**

**Política Externa, Espaço
e Desenvolvimento**



Organizador
Aristides Monteiro Neto



O projeto O Estado das Artes do Tema do Desenvolvimento foi concebido em 2011 e executado ao longo de 2012 e 2013, com vistas a contribuir para a problematização e aprofundamento de uma agenda renovada sobre a ideia do desenvolvimento, num momento de grandes transformações e desafios na vida social, política e econômica brasileira. Para parceiros realizadores desta discussão, o Ipea convidou um conjunto expressivo da academia nacional relacionado com as ciências humanas para se debruçar sobre limites e possibilidades da ideia do desenvolvimento neste início de século XXI. Tornaram-se colaboradores de primeira hora as associações nacionais de pós-graduação nas áreas do direito, ciência política, sociologia, antropologia, história, comunicação, economia, serviço social, planejamento urbano e regional, relações internacionais e educação, para realizar um esforço coletivo de atualização do debate e reflexão sobre os estudos do desenvolvimento.

Em face do momento atual, em que o país está passando por transformações profundas em seu ritmo e modo de desenvolver-se – em caráter inclusivo, democrático e sustentado –, colocou-se como imperativo compreender os desafios e oportunidades abertas para a sociedade brasileira em tempos de intensa incorporação de cidadãos das camadas mais vulneráveis da população ao acesso a bens, serviços e direitos fundamentais. Tempo este também de intensas relações e entrecruzamentos de cidadãos, instituições, empresas e interesses, com as suas contrapartes no exterior possibilitadas pelo processo de globalização.

A resposta à chamada pública para realização de estudos dada por várias das entidades nacionais de pós-graduação materializa-se nesta coletânea composta por três livros, a seguir nomeados, estruturados em dezenove capítulos, sendo um deles dedicado a uma reflexão sob a forma de entrevista coletiva:

1. *Direito e desenvolvimento*
2. *Sociedade, política e desenvolvimento*
3. *Política externa, espaço e desenvolvimento*

nas **Desenvolvimento**
Ciências Sociais
o estado das artes

Livro **3**

**Política Externa, Espaço
e Desenvolvimento**



Organizador
Aristides Monteiro Neto

ipea

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete

Bernardo Abreu de Medeiros

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

nas **Desenvolvimento**
Ciências Sociais
o estado das artes

Livro **3**

**Política Externa, Espaço
e Desenvolvimento**



Organizador
Aristides Monteiro Neto

ipea

Brasília, 2014

Política externa, espaço e desenvolvimento / organizador:
Aristides Monteiro Neto. – Brasília: Ipea, 2014.

170 p. : il. gráfs. – (Desenvolvimento nas Ciências
Sociais: o Estado das Artes ; Livro 3).

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-7811-202-8

1. Desenvolvimento Econômico. 2. Economia
Internacional. 3. Política Exterior. 4. Planejamento
Urbano. 5. Desenvolvimento Rural. 6. Economia
Ambiental. 7. Brasil. I. Monteiro Neto, Aristides.
II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 338.9

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1 O PROJETO AUTONOMISTA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	17
Matias Spektor	
CAPÍTULO 2 PADRÃO DE ESPECIALIZAÇÃO PRIMÁRIO EXPORTADOR E DINÂMICA DE DEPENDÊNCIA NAS DUAS ÚLTIMAS DÉCADAS NA ECONOMIA BRASILEIRA	59
José Raimundo Trindade Wesley Oliveira	
CAPÍTULO 3 ESTADO DA ARTE NA ÁREA DO PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL EM SUA ARTICULAÇÃO COM A TEMÁTICA DO DESENVOLVIMENTO	91
Roberto Luís de Melo Monte-Mór	
CAPÍTULO 4 ESTADO DA ARTE SOBRE DESENVOLVIMENTO RURAL: REFLEXÃO TEÓRICA E APONTAMENTOS EM FACE DAS ESPECIFICIDADES DO NORDESTE DO BRASIL	115
Cynthia Xavier de Carvalho	
CAPÍTULO 5 TEORIA PÓS-KEYNESIANA E ECONOMIA ECOLÓGICA: ESBOÇO DE APROXIMAÇÃO TEÓRICA	147
Vitor Eduardo Schincariol	

APRESENTAÇÃO

A coletânea que ora disponibilizamos ao leitor reveste-se de uma característica muito particular: resulta de esforço conjunto do Ipea com várias associações nacionais de pós-graduação em ciências sociais em torno da reflexão sobre o tema do desenvolvimento brasileiro.

Se o debate sobre o desenvolvimento se fez mais presente nos meios acadêmicos e governamentais durante as décadas de 1960 e 1970, no período posterior as discussões tornaram-se cada mais rarefeitas, tendo mesmo o objeto do desenvolvimento assumido novos contornos.

Nas décadas de auge da produção acadêmica sobre a temática, o desenvolvimento foi visto quase como sinônimo de industrialização e de mimetização de estilos de vida dos países europeus e da América do Norte. As reflexões apontadas em vários dos estudos aqui presentes, por sua vez, sinalizam para uma renovada leitura do desenvolvimento como conceito associado a uma busca por diversidade cultural, sustentabilidade ambiental, garantia de direitos individuais universais e formas de produção econômica que não apenas as industriais.

Não se pretende chegar, com estes trabalhos, a uma conclusão única do que seja o desenvolvimento. Pelo contrário, o que se buscou com este esforço foi a retomada de um debate necessário; debate que se inicia permanentemente, mas não se esgota. Gera reflexões e abre novos rumos para o exercício do trabalho intelectual e acadêmico comum entre o Ipea e a academia. Não surpreende, portanto, que, ao longo dos capítulos que compõem os volumes da obra, tenham sido mobilizadas ferramentas conceituais em tantas áreas do conhecimento: na sociologia, na antropologia, no serviço social, no direito, no planejamento urbano e regional, na comunicação, na ciência política, na economia e nas relações internacionais.

O Ipea se sente honrado com o resultado desta importante parceria institucional. A academia brasileira, representada por todas as associações de pós-graduação que dialogaram por meio desta obra, mostra mais uma vez o elevado nível que atingiu a produção intelectual das ciências sociais no país.

Boa leitura a todos.

Sergei Suarez Dillon Soares
**Presidente do Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada (Ipea)**

INTRODUÇÃO

O projeto O Estado das Artes do Tema do Desenvolvimento foi concebido em 2011 e executado ao longo de 2012 e 2013 com vistas a contribuir para a problematização e aprofundamento de uma agenda renovada sobre a ideia do desenvolvimento num momento de grandes transformações e desafios na vida social, política e econômica brasileira. Para parceiros realizadores desta discussão, o Ipea convidou um conjunto expressivo da academia nacional relacionado com as ciências humanas para se debruçar sobre limites e possibilidades da ideia do desenvolvimento neste início de século XXI. Tornaram-se colaboradores de primeira hora as associações nacionais de pós-graduação nas áreas do direito, ciência política, sociologia, antropologia, história, comunicação, economia, serviço social, planejamento urbano e regional, relações internacionais e educação para realizar um esforço coletivo de atualização do debate e reflexão sobre os estudos do desenvolvimento.

Em face do momento atual, em que o país está passando por transformações profundas em seu ritmo e modo de desenvolver-se – em caráter inclusivo, democrático e sustentado –, colocou-se como imperativo compreender os desafios e oportunidades abertas para a sociedade brasileira em tempos de intensa incorporação de cidadãos das camadas mais vulneráveis da população ao acesso a bens, serviços e direitos fundamentais. Tempo este também de intensas relações e entrecruzamentos de cidadãos, instituições, empresas e interesses, com as suas contrapartes no exterior possibilitadas pelo processo de globalização.

A resposta à chamada pública para realização de estudos dada por várias das entidades nacionais de pós-graduação materializa-se nesta coletânea composta por três livros. São ao todo dezenove capítulos, sendo um deles dedicado a uma reflexão sob a forma de entrevista coletiva.

O primeiro volume da coletânea, intitulado *Direito e desenvolvimento*, registra oito contribuições da área do direito sobre o tema do desenvolvimento, as quais foram organizadas pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (Conpedi), representado por Vladmir Oliveira da Silveira, Samyra Napolini Sanches e Monica Bonetti Couto. Ressalte-se aqui o elevado interesse desta instituição, que solicitou aos seus pesquisadores não apenas um trabalho – como foi a ideia original do projeto –, mas vários, proporcionando a oportunidade de se publicar um número inteiramente dedicado ao tema.

O segundo livro, *Sociedade, política e desenvolvimento*, traz seis reflexões das áreas de antropologia, sociologia, ciência política, serviço social e comunicação. São textos que problematizam a trajetória recente dos estudos do desenvolvimento

como objeto teórico em mutação, apresentando a mudança de interesse reflexivo do que se entende por desenvolvimento, bem como apontando sua fragmentação e dispersão quanto aos objetos de interesse.

O capítulo 1, *Estado da Arte da sociologia nos estudos sobre o desenvolvimento*, da professora Anete Brito Leal Ivo, do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia (UFBA), traz uma brilhante problematização da mudança de conceito e de objeto da sociologia do desenvolvimento desde os anos 1960. Observa-se que as noções de modernização e progresso são entendidas pelos economistas como a busca do crescimento sustentado do produto *per capita*; pelos cientistas políticos, como a institucionalização de uma democracia representativa; e pelos sociólogos, como difusão de valores de racionalização, universalismo, desempenho e secularização. As transformações promovidas pela globalização dos costumes, dos valores e das economias a partir dos anos 1990 resultaram no enfraquecimento da ideia de desenvolvimento e, segundo a autora, numa polissemia conceitual que vai do desenvolvimento sustentado ao desenvolvimento local, dos direitos humanos ao solidarismo.

Os capítulos 2 e 3 tratam da abordagem do desenvolvimento para o serviço social. No capítulo *O estado das artes na produção teórica do serviço social sobre desenvolvimento*, os professores Carlos Eduardo Montaña Barreto e Rodrigo de Souza Filho realizam uma investigação da produção acadêmica do serviço social entre 2003 e 2010: dissertações de mestrado, teses de doutorado, comunicações dos encontros nacionais da pós-graduação em serviço social e nas revistas *Serviço Social & Sociedade* e *Katálisis*. O balanço da produção acadêmica aponta para uma ampliação numérica dos trabalhos no tema do desenvolvimento, da pobreza, da desigualdade, do combate à pobreza, do pauperismo, do orçamento público. As universidades das regiões Sudeste e Nordeste foram as que mais produziram estudos sobre os temas do desenvolvimento, da desigualdade e da pobreza. Recortados por uma classificação ideológica sugerida pelos autores, os vários estudos analisados alistaram-se, majoritariamente, nas categorias reformistas (38%), acrílicos (36%) e radicais (26%).

Por sua vez, o terceiro capítulo, intitulado *As controversas noções de desenvolvimento e o campo temático e operativo do serviço social*, da professora Joaquina Barata Teixeira, discute a transformação do conceito de desenvolvimento, tal como visto pelos estudiosos do serviço social, apontando para seu caráter volitivo, submetido à vontade humana e, portanto, contingente e mutável. Faz uma breve apreciação da trajetória dos conceitos de desenvolvimento, iniciando na versão etapista e passando pelas versões da dependência, do sustentável, do ecodesenvolvimento. Por fim, a autora, faz uma importante digressão sobre a assimilação dos conceitos e da práxis do desenvolvimento entre os profissionais da área do serviço social.

No quarto capítulo, *Ciência política e relações internacionais: avaliação da produção sobre desenvolvimento na pós-graduação*, os autores Janina Onuki, Eduardo Noronha, Ivan Ervolino e Rafael Nunes apresentam uma avaliação quantitativa da produção acadêmica sobre o tema do desenvolvimento na ciência política brasileira. Foi realizado um levantamento exaustivo em: *i*) três revistas classificadas no sistema Qualis da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) – *Dados, Revista Brasileira de Ciências Sociais e Revista de Sociologia e Política*; *ii*) trabalhos de pós-graduação (dissertações de mestrado e teses de doutorado) durante os anos de 2005 a 2011; e *iii*) comunicações apresentadas nos congressos anuais de 2008, 2010 e 2012 da Associação Brasileira de Ciência Política. Diante da expansão do número de trabalhos mapeados, o texto identifica o crescimento do interesse no tema do desenvolvimento. Entretanto, os autores alertam para o desdobramento da temática, que passa de temas como desenvolvimento autárquico para processos de democratização e consolidação democrática, bem como sobre integração competitiva e qualidade da democracia. Deste modo, o estudo aponta para a redefinição do escopo do tema desenvolvimento em torno de visões mais abrangentes dos processos políticos no país.

O quinto capítulo, *Comunicação para o desenvolvimento, comunicação para a transformação social*, de autoria de Círcia Maria Krohling Peruzzo, do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Metodista de São Paulo, é devotado ao debate sobre o tema do desenvolvimento na área de pesquisa das comunicações. Com base em investigação documental, o trabalho se debruça sobre a produção acadêmica na área a partir de algumas questões: quais são as relações entre as teorias do desenvolvimento e a comunicação? De que modo a comunicação para o desenvolvimento foi vista como funcional à modernização? E que parâmetros reorientam suas concepções na linha do desenvolvimento participativo? Neste percurso, a autora verifica a consolidação da função da comunicação no capitalismo contemporâneo atrelada à noção precípua de difusionismo das ideias de progresso e consumismo, entretanto aponta para o surgimento de novas orientações teóricas que concebem uma comunicação para a ampliação da cidadania e da transformação social.

O sexto capítulo consiste não em um estudo propriamente, mas no registro de uma conversa-entrevista realizada com antropólogos da Associação Brasileira de Antropologia (ABA). O encontro gravado e reproduzido para esta coletânea aconteceu na sede do Ipea, em Brasília, em fevereiro de 2011, e contou com as participações da profa. Bela Feldman, da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), então presidenta da ABA, e dos seguintes professores: Alfredo Wagner Berno (Universidade do Estado do Amazonas – UEA), Andrea Luiza Zhouri (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG), Cornélia Erke (Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS), Sergio Lopes (Universidade Federal do

Rio de Janeiro – UFRJ), João Pacheco (UFRJ) e Gustavo Ribeiro (Universidade de Brasília – UnB). Representando o Ipea, o evento teve a participação do pesquisador Aristides Monteiro. Neste encontro, com base em suas largas experiências como pesquisadores, os entrevistados puderam apontar e registrar o avanço do campo da antropologia no país. Ressaltaram a dimensão que a ABA já assume internacionalmente como a terceira maior associação de antropologia do mundo, somente atrás da americana e da japonesa. E, mais importante, discutiram amplamente as mudanças por que continua a passar a sociedade brasileira neste último século e o papel protagônico dos antropólogos em revelar facetas destas transformações, em particular, na questão indígena, mas também em temas como antropologia do trabalho, antropologia urbana e violência, bem como antropologia dos deslocamentos populacionais.

O terceiro livro, *Política externa, espaço e desenvolvimento*, com cinco capítulos, foi pensado para agregar e tornar próximas as discussões acerca do espaço e do território. De um lado, dois trabalhos versam sobre política externa brasileira, isto é, a relação do país com o mundo, e de outro lado, são apresentadas reflexões sobre o território nacional visto a partir do filtro do espaço, isto é, da região. Neste caso do interesse sobre o território, a Associação Nacional de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (Anpur) traz uma reflexão sobre os principais temas do desenvolvimento regional e urbano e, mais recentemente, das questões ambientais, que vêm orientando as discussões nos seus encontros acadêmicos anuais. A reflexão sobre o mundo rural no Nordeste brasileiro trouxe novos elementos a um debate esquecido no contexto de um Brasil da retomada dos grandes projetos industriais. Adicionalmente, o último capítulo do livro dedica-se a uma reflexão sobre a compreensão do meio ambiente como objeto de avaliação teórica.

O primeiro capítulo, *O projeto autonomista na política externa brasileira*, de Matias Spektor, professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV-RJ), discute as possibilidades e limites do projeto de busca de autonomia da política externa brasileira no cenário internacional. Entendendo que o projeto autonomista tenha se iniciado na década de 1950 e perdura até os dias atuais, o autor problematiza e mapeia suas transformações no tempo e centra energia nas últimas duas décadas de consolidação do processo de globalização, em que os esforços da agenda autonomista brasileira são amplamente desafiados. Entre vários aspectos importantes assinalados, o autor aponta que

o relativo declínio da primazia norte-americana, a progressiva abertura e internacionalização da economia brasileira, e a pluralização de agentes que definem o comportamento externo do país criam dificuldades para a sobrevivência de um consenso nacional em torno da autonomia (p. 47).

Acrescenta, ainda, que

A política externa autonomista foi desenhada para servir ao grande capital industrial. Hoje, este grupo de elite assiste a uma mudança no equilíbrio de influências, que migra em direção ao grande agronegócio e às altas finanças. Da mesma sorte, o projeto autonomista foi instrumentalizado pela tecnocracia para proteger o processo de modernização conservadora controlado pelo Estado e suas alianças com as elites econômicas. O programa não estava talhado para servir à maioria da população. Hoje, a transformação do país em uma sociedade de classe média baixa tende a criar pressões sobre a política externa antes inéditas (p. 48).

Sem sombra de dúvida, as recentes e rápidas transformações no cenário internacional no interno ao país exigem novas reflexões sobre o curso da política externa brasileira até mesmo para se repensar novas formas, contornos e instrumentos que possam assumir a ideia autonomista caso ela ainda se coloque como um objetivo nacional.

O segundo capítulo, *Padrão de especialização primário exportador e dinâmica de dependência nas duas últimas décadas na economia brasileira*, é assinado por José Raimundo Trindade, da Universidade Federal do Pará (UFPA), e Wesley Oliveira, da UnB. Por meio de literatura da economia política internacional, os autores discutem as mudanças na matriz produtiva brasileira em face de sua inserção internacional nas últimas duas décadas, e elencam o surgimento de vulnerabilidades quase intransponíveis, construídas com as políticas nacionais de inserção à globalização. De um lado, nota-se uma perda estrutural na matriz produtiva, tendo em vista o declínio relativo da atividade industrial – que passou de 20% do valor adicionado da indústria de transformação no total do PIB, em 1947, para o máximo de 35%, em 1985 – e sua queda subsequente até atingir 15% em 2011. Decorre desta perda de participação da atividade industrial um avanço da produção e exportação de bens básicos (minerais e *commodities* agrícolas) na pauta exportadora nacional. A relação de exportação entre produtos básicos e produtos manufaturados passou de 0,3 em 1995, para 0,4 em 2005 e para 0,9 em 2011, com a expansão acelerada das exportações de minérios de ferro e soja nesta última década. O país estaria, nesta visão, tornando-se, de maneira preocupante, um país com estrutura produtiva de baixo valor agregado e forte incapacidade de incorporar novos setores produtivos de mais alta intensidade de capital e tecnológica à sua matriz econômica.

O terceiro capítulo, elaborado pelo professor Roberto Luís de Melo Monte-Mor, da UFMG, e intitulado *Estado da arte na área do planejamento urbano e regional em sua articulação com a temática do desenvolvimento*, remete à discussão dos estudos sobre as questões do território: o urbano e o regional. O autor centrou-se na avaliação da produção acadêmica especializada no planejamento urbano e regional e sua derivação sobre o tema do desenvolvimento. Sua reflexão investiga a produção de artigos apresentados nos encontros nacionais da Anpur desde o primeiro, em

1981, até 2011, bem como os artigos publicados na *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* (RBEUR), da Anpur, entre 1999 e 2012. Entre os achados da pesquisa, o autor aponta para a mudança na ênfase dos trabalhos voltados para a dimensão regional do desenvolvimento brasileiro para a consolidação das suas dimensões urbana e ambiental. Ademais, verifica a emergência nos estudos de novos atores sociais e políticos, bem como novas temáticas. Afirma o autor:

novos atores sociais derivados de espaços e grupos sociais historicamente marginalizados ou excluídos, sejam populações pobres e/ou tradicionais, sejam novas formas de associação e cooperação para a produção, expressam alternativas contemporâneas ao modo de integração social e econômica hegemônico, centrado no mercado capitalista (p. 112).

Os debates emergentes problematizam, segundo o trabalho, velhas concepções desenvolvimentistas e contribuem para a construção de novos entendimentos sobre a ideia do desenvolvimento no mundo contemporâneo.

No capítulo *Estado da arte sobre desenvolvimento rural: reflexão teórica e apontamentos em face das especificidades do Nordeste do Brasil*, Cynthia Xavier de Carvalho, da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), problematiza o desenvolvimento no meio rural a partir do tema da incorporação social de tecnologias e da inovação. Colocam-se, portanto, os desafios da adequação de tecnologias e inovações tecnológicas no ambiente da agricultura familiar no Nordeste brasileiro. A autora coloca as dificuldades de coexistência de paradigmas de produção no campo: um modelo de modernização agrícola, com elevada intensidade tecnológica e rentabilidade; e outro de agricultura familiar, que já conta com importante absorção tecnológica, mas que trabalha com outro viés de utilização da terra e dos insumos e com proteção da biodiversidade. Neste caminhar recente de padrões tecnológicos, a antinomia tão forte no passado entre as duas vertentes passa a se resolver com a emergência de novas possibilidades tecnológicas para o sucesso da agricultura familiar.

Por fim, o capítulo *Teoria pós-keynesiana e economia ecológica: esboço de aproximação teórica*, de Vitor Eduardo Schincariol, empreende uma discussão teórica sobre a ideia de progresso e desenvolvimento econômico como trajetórias contínuas de intensa utilização de recursos econômicos e naturais, introduzindo os problemas ambientais e de perdas contínuas de recursos naturais pela atividade produtiva. Sua questão essencial é da intensa utilização de recursos não renováveis e dos limites que esta causa ao sistema econômico no longo prazo, temas pouco discutidos nos arcabouços teóricos vigentes. O autor entende que o paradigma keynesiano para o crescimento econômico merece aproximações dos elementos de uma economia de recursos ambientais. Para tal, ele provoca o debate afirmando que “sua especificidade [do keynesianismo] dá-se por sua preocupação com a manutenção do nível de emprego e a construção de condições para um crescimento

adequado, elementos não enfatizados pelos ambientalistas”. Deste modo, o autor discorre pela necessária incorporação de elementos da economia do meio ambiente àquele paradigma, de maneira a se fortalecerem suas linhas programáticas de busca por estabilidade econômica e de geração de emprego em sociedades de mercado.

A realização desse projeto, desde seu início, contou com o trabalho de vários colaboradores, sem os quais não teríamos logrado êxito. Registre-se aqui agradecimento especial ao apoio de Bernardo Abreu de Medeiros, chefe de gabinete da Presidência da instituição, por ter aceitado dividir a coordenação do volume 1 desta coletânea com este organizador, e por assim ter feito com presteza e celeridade, de maneira que a edição do primeiro volume se adiantou à dos demais, tendo sido concluída ainda em fins de 2013. A gratidão também se estende ao colega Cláudio Passos de Oliveira, da Coordenação Editorial do Ipea e à sua equipe, nomeadamente, Jane Fagundes dos Santos, Everson da Silva Moura e Reginaldo da Silva Domingos, pelo inestimável trabalho de revisão e edição dos três livros nos quais se materializou o projeto.

Aristides Monteiro Neto
Organizador

O PROJETO AUTONOMISTA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Matias Spektor*

1 INTRODUÇÃO

Há cinquenta anos, um projeto básico de política externa guia o comportamento brasileiro nas relações internacionais – a busca por autonomia. A marca distintiva desse projeto é a definição de interesse nacional em termos de modernização industrial com vistas à construção de um capitalismo nacional blindado contra pressões políticas e econômicas de um sistema internacional do qual o Brasil é dependente.¹

Nessa concepção, a distribuição de poder no sistema internacional resultaria, sobretudo, do viés da globalização capitalista a favor do conjunto de países que se encontram no centro do sistema e em detrimento daqueles situados em sua periferia. O poder político nas relações internacionais seguiria a hierarquia ditada pela distribuição de capital e trabalho. No caso do sistema internacional contemporâneo, a preponderância dos Estados Unidos e de seus aliados teria um lastro acima de tudo econômico. Por isto, mudanças estruturais na economia global, necessariamente, afetariam a distribuição de poder e influência nas relações internacionais.²

Contudo, essa perspectiva não é determinista. Na concepção autonomista, as leis do capital e do trabalho certamente estabelecem limites àquilo que cada país pode aspirar a realizar em suas relações internacionais, mas não predeterminam os resultados da interação política entre as nações. As relações econômicas internacionais seriam, nesta leitura, essencialmente políticas. Dentro de um mesmo sistema hegemônico, haveria ampla latitude para a experimentação.

O projeto autonomista brasileiro não buscou subverter a lógica capitalista nem resistir a ela, mas operá-la de forma a criar as condições para um desenvolvimento capitalista de caráter nacional. Assim, recomenda políticas desenhadas com vistas a aumentar o espaço de manobra das elites nacionais diante de um sistema global que impõe estritas amarras e tende a enquistar o país em sua posição de relativa

* Professor do Centro de Relações Internacionais da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro (FGV-Rio).

1. Para o primeiro tratamento acadêmico explícito do projeto autonomista, ver Hurrell (1986). Ver também Albuquerque (1996). Para a mais recente iteração do argumento, ver Vigevani e Capaluni (2009).

2. Ver Lima (1986). Ainda não há um tratamento sistemático da política externa brasileira sob a ótica da Economia Política Internacional, com suas respectivas escolas de pensamento. Para um tratamento da história econômica, ver Malan (1995), Abreu (2011), Giambiagi *et al.* (2011) e Abreu (2008).

dependência. O objetivo é aumentar o controle nacional sobre o ritmo, escopo e profundidade de adesão ao processo inescapável da globalização.³

Para isso, o projeto enfatiza a obtenção de meios para alavancar a capacidade brasileira de barganha, visando negociar em condições de menor desigualdade diante das principais economias industriais. Nesta interpretação, a política externa não deve se dedicar à projeção de força militar, à promoção de concepções alternativas de ordem global nem à provisão de bens públicos internacionais a não ser quando estas medidas conduzam a uma melhora significativa da posição negociadora do país “na era dos gigantes” (Guimarães, 2006).

No projeto autonomista, as relações do Brasil com os Estados Unidos são marcadas pelo relativo distanciamento. Afinal, as autoridades brasileiras esperam que o processo de modernização nacional leve a frequentes e crescentes atritos com interesses públicos e privados norte-americanos. Assim, a leitura autonomista teme as intenções norte-americanas, que estariam, via de regra, voltadas para manter o Brasil em sua posição dependente. Por isto, nos últimos cinquenta anos de projeto autonomista, tentativas de alinhamento (1964-67) ou engajamento ativo (1974-76 e 2002-5) foram tímidas e parciais, tiveram vida curta e enfrentaram sérios obstáculos internos.⁴

O projeto autonomista domina o horizonte estratégico brasileiro desde meados da década de 1950. Naturalmente, em sua longa trajetória, adaptou seu repertório de políticas, tendo em vista as profundas mudanças que marcaram a sociedade brasileira e o sistema internacional ao longo de meio século. Em suas origens, como face externa do programa nacional-desenvolvimentista, dedicou-se a construir robustos muros contra o livre comércio, condicionar o investimento externo a parcerias com empresários nacionais, garantir transferência de tecnologia ao setor científico nacional, diversificar a dependência criando laços com a Europa ocidental, Japão e o então chamado Terceiro Mundo. Na primeira fase, a política externa autonomista dedicou-se também a legitimar o regime de exceção inaugurado em meado dos anos 1960, vigiar seus exilados e lutar na Guerra Fria contra o comunismo internacional.

O projeto sobreviveu ao colapso do modelo econômico do nacional-desenvolvimentismo e à redemocratização no fim dos anos 1980. Voltou-se para gerir a guinada global em direção ao neoliberalismo e à onda global de redemocratização. Assim, a diplomacia passou a servir como escudo para resguardar o processo de reformas estruturais e estabilização financeira empreendido

3. Para uma ilustração desse aspecto, consultar Guimarães (2007).

4. Para o período de 1964-1967, ver Vizentini (1998) e Fico (2008). Sobre relações com Estados Unidos durante golpe: para 1974-1976, ver Spektor (2009); para 2002-2005, Spektor (2009). Para uma interpretação informada pela suspeita das intenções americanas, ver Bandeira (2011).

por sucessivos governos desde meados da década de 1980. Também operou a adesão parcial e negociada a regimes característicos da “ascensão liberal”, como de não proliferação nuclear, de comércio, de direitos humanos e de proteção ambiental. O foco do trabalho era transformar a América do Sul em espaço de projeção do capitalismo brasileiro, zona de democracia e não proliferação afastada de possíveis pressões externas, e escudo para alavancar a capacidade de barganha diante de propostas norte-americanas de integração hemisférica (Hurrell, 2001).

Nos anos 2000, o projeto autonomista ganhou fôlego adicional diante das complicações vividas pela hegemonia norte-americana e do lento, mas significativo, processo de reversão da desigualdade social interna. A leitura dominante da época era aquela segundo a qual mudanças estruturais cediam ao Brasil mais espaço de manobra que em qualquer momento do passado. Assim, a política externa foi instrumentalizada para politizar as relações econômicas globais, criando uma nova arquitetura decisória por meio de grupos tais como G20, BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e IBSA (Índia, Brasil, e África do Sul). O projeto promoveu diversificação comercial intensa com África, Oriente Médio e, sobretudo, a China ascendente, e buscou complicar a capacidade norte-americana de utilizar normas internacionais liberais – por exemplo, a intervenção humanitária ou a não proliferação nuclear – como instrumento de asserção hegemônica.

Em todas as instâncias citadas, sucessivos governos brasileiros mantiveram intacto o princípio segundo o qual a política externa é e deve ser um instrumento para dotar as elites locais dos instrumentos necessários para operar a adesão brasileira ao capitalismo global em termos minimamente autônomos. Mesmo os governantes mais críticos do tradicional repertório autonomista – Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso – adaptaram-lhe as características básicas sem desmontá-lo. Isto se explica devido aos poderosos aliados que a ideologia autonomista amealhou ao longo de sua história no setor privado e no aparelho de Estado, em partidos políticos de esquerda e de direita, em forças conservadoras e reformistas. Explica-se também pela leitura hegemônica segundo a qual o autonomismo serviu bem aos interesses brasileiros desde meados do século XX.

O Brasil não é o único país em que a política externa é talhada para aderir aos fluxos da globalização mantendo algum grau de distância defensiva do centro de gravidade política centrado no Atlântico Norte. China, Índia e Rússia, guardadas as vastas diferenças, adotam versões desta temática. A participação ativa na globalização sem com isso aderir em cheio à constelação econômica e normativa do Ocidente liberal é um dos elementos que amalgamam o grupo BRICS.⁵

A recepção do projeto autonomista fora do país nunca foi livre de problemas. Via de regra, terceiros países o interpretam como um programa mais profundamente revisionista do que sua enunciação sugere. Com intensidade crescente nos últimos anos,

5. Para este argumento, ver Hurrell *et al.* (2008).

apareceram em cena argumentos a respeito da suposta ambição brasileira em minar as regras do jogo (como *rising spoiler*, na expressão de Randall Schweller) ou atuar para subvertê-las (como *irresponsible stakeholder*, na expressão de Stewart Patrick). Isto ajuda a explicar por que “os Estados Unidos têm relutado em ungir a ascensão do Brasil”.⁶

O mesmo vale no entorno regional sul-americano. Na década de 1970, havia temor do “subimperialismo brasileiro”. Hoje, há interpretações sobre a suposta “hegemonia consensual” que o país estaria buscando em face dos vizinhos. A literatura recente tem enfatizado principalmente a incapacidade do país de institucionalizar sua presença regional e amarrar-se a regras comuns, apelando, sempre que necessário, ao distanciamento unilateral. Nesta leitura, ao mesmo tempo em que o Brasil seria o principal promotor da institucionalização regional, seria também sua principal fonte de fraqueza.⁷

Este capítulo apresenta e caracteriza o projeto autonomista. Seu objetivo é explicitar as premissas, a lógica e a concepção normativa por meio das quais sucessivas gerações de políticos, funcionários de governo, elites empresariais, acadêmicos e comentaristas brasileiros pensam a respeito das relações internacionais em geral e operam as relações exteriores do país na prática.⁸

A primeira seção apresenta os elementos centrais do projeto autonomista: suas ideias-força, suas premissas e as ausências mais recorrentes. A segunda seção lida com a tradução dos objetivos autonomistas em estratégias de política externa. A terceira, explora o conjunto de fatores que explicam o projeto autonomista. Em seguida, mostra-se a evolução das práticas autonomistas do país em três períodos históricos distintos: 1958-1988; 1989-1999; 1999-2008. A seção final explora as implicações do argumento para as perspectivas futuras da autonomia como conceito estratégico central da política externa brasileira. O objetivo deste capítulo é oferecer insumos para responder à pergunta que se coloca hoje: o projeto da autonomia continua sendo adequado para o Brasil contemporâneo ou há demanda por um novo esforço criativo?

2 ELEMENTOS DO PROJETO AUTONOMISTA

A construção de um projeto de política externa centrado no tema da autonomia pode ser vista como uma resposta das elites nacionais a dois desafios que, iniciados na década de 1950, marcaram a trajetória histórica até os dias de hoje: *i*) a consolidação dos Estados Unidos como potência hegemônica incontestada no mundo capitalista;

6. Para “*rising spoiler*”, ver Schweller (2011). Para “*irresponsible stakeholder*”, Patrick (2010). Para “relutado em ungir”, Goforth (2012). Para uma síntese do argumento a favor de reconhecimento do Brasil como potência emergente favorável aos interesses norte-americanos, Council on Foreign Relations (2011).

7. Para “sub-imperialismo”, ver Marini (1992). Para “hegemonia consensual”, Burges (2011). Para dificuldades de conseguir apoio na região, Malamud (2011); para retração unilateral, Bouzas (2002, p. 146).

8. Para uma discussão a respeito do papel de “projetos” em política externa, ver Hurrell e Spektor (2010).

e *ii*) o processo de rápida modernização doméstica. Assim, a atividade diplomática foi posta a serviço da integração do país aos fluxos globais de consumo, crédito, investimento e trabalho com vistas a mitigar a assimetria de poder internacional, aumentar-lhe a capacidade de barganha e resguardar o *establishment* nacional dos potenciais efeitos disruptivos da rápida urbanização e industrialização do país.

O projeto autonomista, contudo, nunca foi concebido em termos estreitos de cálculo estratégico. Integral a seu desenvolvimento foi a noção segundo a qual a política externa expressaria uma identidade nacional – as crenças e valores do que constituiria a “civilização brasileira”.⁹ Assim, seria equivocado ver o projeto autonomista como mero produto de interesses constituídos no Estado e no mercado. Concepção estratégica da elite governante, sua base está profundamente enraizada nos entendimentos dominantes a respeito da orientação geral da identidade nacional. Trata-se de ideias a respeito da posição cultural brasileira nas relações internacionais, que não podem ser vistas apenas como justificativas para legitimar ou facilitar posições predeterminadas. O papel dessas ideias, ao contrário, é constitutivo destes interesses, na medida em que estas definem as opções de política externa que as elites governantes consideram como plausíveis e desejáveis.

O projeto autonomista nunca foi articulado em um conjunto preciso de proposições nem tem paternidade única. Contribuíram para ele pensadores tão variados como Hélio Jaguaribe, Celso Furtado e Fernando Henrique Cardoso. Sua trajetória foi moldada pelas escolhas de políticos tão díspares como Juscelino Kubitschek, San Tiago Dantas, Ernesto Geisel e Lula, e de diplomatas profissionais como João Augusto de Araújo Castro, Miguel Álvaro Osório de Almeida, Antônio Francisco Azeredo da Silveira, Samuel Pinheiro Guimarães e Celso Amorim (Jaguaribe, 1958).¹⁰ É importante ressaltar que o consenso em volta à noção de autonomia apenas existiu em um nível abstrato – o compromisso com uma política de adesão ao capitalismo que assegurasse alguma margem de manobra nacional. Na prática, as escolhas de política externa foram intensamente disputadas entre os próprios expoentes do autonomismo.

Esta seção passa em revista três elementos centrais da ideologia autonomista: a leitura a respeito do equilíbrio de poder global, a interpretação sobre a natureza da hegemonia liberal e o entendimento referente à identidade do Brasil no mundo.

9. Para “civilização brasileira”, ver Fausto, Campos e Holanda (1981). Para um debate sobre a identidade do suposto projeto nacional brasileiro, ver Martins e Velloso (1993). Para uma discussão sobre a identidade internacional do Brasil, ver Lafer (2004); para um debate sobre identidade internacional na literatura conceitual, ver Legro e Kowert (1996).

10. Sobre Furtado, ver Tavares (2000) e Cardoso e Faletto (2004). Sobre a política externa do governo Geisel, ver Spektor (2009; 2011a). Sobre San Tiago Dantas, ver Moreira e Niskier (2007). Sobre Araújo Castro, ver Vargas (2008). Sobre Celso Amorim, ver Amorim (2011).

2.1 Equilíbrio de poder

Na concepção autonomista, o sistema hegemônico originado na segunda metade do século XX seria perverso porque, ao globalizar o capitalismo, reforçaria velhas assimetrias de poder, prestígio e influência entre as nações, condenando o Brasil a uma posição secundária nas relações internacionais. O progresso na política internacional, nesta leitura, dependeria de esforços essencialmente políticos que permitissem transcender os incentivos estruturais do capitalismo à manutenção de um centro privilegiado e de uma periferia dependente. A política externa poderia, desta forma, contribuir para transformar o equilíbrio de poder entre as nações.

Esse raciocínio traz embutida a premissa segundo a qual o processo de adesão condicionada ao capitalismo trará mais benefícios que malefícios. O argumento vai contra o cânone econômico liberal, para o qual políticas nacionais alinhadas às leis da economia de mercado são o método mais eficiente para aumentar o bem-estar de uma população e elevar o *ranking* de um país na hierarquia das nações.¹¹

Na leitura autonomista, o livre comércio seria um projeto hegemônico para reforçar a posição dos países mais avançados economicamente. Mais que isso, os efeitos do livre comércio não seriam necessariamente estabilizadores, conforme prega o liberalismo, mas podem aumentar a instabilidade do sistema como um todo ao acirrar a desigualdade entre os países e dentro deles. É importante notar que este tipo de análise não se limita às esquerdas brasileiras, mas pode ser encontrada em todo o espectro ideológico nacional.¹²

A lógica autonomista também denota uma premissa de caráter otimista, segundo a qual o capitalismo admitiria adesões de modo negociado, cauteloso e controlado por linhas políticas definidas nacionalmente. Assim, autonomistas de toda estirpe compartilham da premissa normativa segundo a qual aderir à globalização capitalista sem cláusulas defensivas constituiria um erro estratégico. Os exemplos mais citados pelas elites brasileiras para alertar contra estes riscos são México e Argentina, duas nações periféricas com aspirações industrializantes que, na concepção brasileira, pagaram mais custos que obtiveram benefícios no processo de globalização.

A terceira premissa é que as grandes potências tentarão limitar o processo brasileiro de modernização, posto que o sucesso capitalista na periferia impactaria uma redefinição da posição relativa do centro. Em sua versão mais extrema, este aspecto do ideário autonomista vê nos Estados Unidos uma, senão a principal, ameaça direta aos interesses de um Brasil em ascensão.¹³

11. Para a primeira e mais eloquente apresentação do argumento que vincula modos de produção capitalista à ascensão e declínio entre as nações, ver Smith (2012).

12. Ver Resende (2009).

13. Para este argumento, ver Bandeira (2011) e Guimarães (2007).

Por isso, via de regra, autonomistas veem com preocupação ganhos de poder relativo por parte dos Estados Unidos e seus aliados. Assim, o processo de *détente* americano-soviética dos anos 1960 e 1970 não foi celebrado como fonte de estabilidade e paz mundial. Ao contrário, na leitura brasileira, este processo permitiu aos grandes fazer acordos mais ou menos explícitos que terminaram por “congelar o poder mundial” em detrimento de países como o Brasil (Castro, 1971).¹⁴

Não surpreende que, na perspectiva autonomista, sejam bem-vindos os períodos de percebido declínio relativo do compacto liberal do Atlântico Norte. Quando a *détente* começou a definhar na década de 1970, por exemplo, o então chanceler brasileiro, Azeredo da Silveira (1974, p. 2), raciocinou assim:

A existência das clivagens, entre os países da aliança [do Atlântico Norte] e dentro de cada país do mundo industrial, poderá ser utilizada, com grande margem de autonomia, pelos países-chave do mundo em desenvolvimento, com o objetivo de conduzir uma política externa baseada nas estruturas de seus interesses nacionais. O Brasil é o país-tipo da categoria dos países insatelitizáveis (...). Os interesses fundamentais da aliança imporão determinados limites à diplomacia brasileira: mas a grande mobilidade e a fluidez no interior da aliança permitirão uma política externa soberana, autêntica e imaginativa.¹⁵

Da mesma sorte, a reação brasileira diante do fim da Guerra Fria não foi de celebração acrítica.¹⁶ Como escreveu Celso Amorim à época, a vitória de uma das partes tornaria “a ordem internacional muito mais rígida do ponto de vista dos países mais fracos”. O mesmo acontecia com o processo de globalização neoliberal, que reduziria “consideravelmente os espaços de manobra dos países em desenvolvimento” (Amorim, 1991, p. 27).

Não surpreende, portanto, que as leituras brasileiras sobre o equilíbrio de poder ficassem notadamente mais otimistas no início da década de 2000. Segundo Amorim, haveria “vários outros polos de poder” para além dos Estados Unidos, “o que é saudável para todos e até para a grande potência” (Moreira, 2002). A diluição da hegemonia americana seria pré-condição necessária para, por exemplo, incluir o tema da agricultura nas negociações sobre liberalização comercial, velha bandeira do mundo em desenvolvimento, que enfrentava resistência do Norte global (Amorim, 2004). Ou, ainda, “em um mundo multipolar, países em desenvolvimento terão maiores oportunidades de influir nas decisões internacionais. Um sistema internacional caracterizado pela multipolaridade tem mais chances de ser regido pelas normas do que pelas arbitrariedades do poder hegemônico” (Amorim, 2009).

14. Para uma análise, ver Spektor (2010c).

15. Agradeço a Luiz Felipe Lampreia por facilitar-me o acesso ao documento.

16. Para uma análise, ver Spektor (2011b).

Ao celebrar a “morte” do agora chamado G8 em 2009, a postura brasileira era de comemoração (G8 está morto..., 2009).

Em síntese, indo contra boa parte das teorias sobre ordem global para as quais uma potência hegemônica capaz e interessada em pagar os custos da ação coletiva é essencial para um mundo estável, justo e afluyente, a leitura brasileira autonomista enxerga que “um mundo em que os Estados Unidos são mais fracos pode ser bom para o Brasil”.¹⁷

2.2 A natureza da aliança liberal

O projeto autonomista brasileiro difere fundamentalmente da leitura dominante a respeito do internacionalismo liberal construído nos últimos cinquenta anos. Para a literatura especializada, a arquitetura de alianças liberais teria “constitucionalizado” as relações internacionais, impondo limites à hegemonia norte-americana e fazendo o sistema mais palatável para países mais fracos, que teriam grandes incentivos para aderir à grande aliança comandada desde Washington. Nesta leitura, os Estados Unidos seriam uma potência satisfeita e, portanto, defensora do *status quo*. Sua grande estratégia estaria voltada para proteger as regras do jogo de ameaças oriundas de países revisionistas (como a União Soviética durante a Guerra Fria ou o Irã nos dias de hoje).¹⁸

Não na interpretação brasileira. Aqui, a hegemonia institucionalizada é vista como não liberal. Trata-se de um arranjo hierárquico que não é aberto para todos, mas fechado e controlado por critérios de pertencimento (*membership*, na expressão em inglês) definidos em Washington. O leque de instituições e regras não funciona como amarra contra o arbítrio das grandes potências, mas como instrumento que facilita a imposição hegemônica de suas preferências (Spektor, 2010a).

Assim, o internacionalismo liberal pós-45 compartilharia características básicas com o colonialismo europeu do século XIX. Sob esse prisma, a longa era da Guerra Fria seria caracterizada menos por um embate entre o Ocidente liberal e o Leste comunista, e mais uma competição de caráter neocolonial entre duas superpotências para assegurar ascendência sobre o chamado Terceiro Mundo. Nesta concepção, estima-se que os Estados Unidos não buscam preservar o *status quo*, mas seriam, eles mesmos, uma força revisionista, mudando as regras do jogo a todo momento para maximizar sua posição relativa no sistema internacional e impedir, desta forma, a ascensão de outras potências.¹⁹

17. Expressão proferida por um funcionário brasileiro de alto escalão em encontro governado por regras de Chatham House (FGV, 2012).

18. Para a versão mais sofisticada desse argumento, ver Ikenberry (2000).

19. Para Guerra Fria como competição neocolonial entre as duas superpotências, ver Westad (2007).

Nessa perspectiva, o sistema internacional operado pelos Estados Unidos não seria nem amigável nem flexível, dois fatores que justificariam uma política externa brasileira militante e voltada a reduzir ou mitigar a capacidade norte-americana de influenciar as escolhas do país. Curiosamente, esse argumento do projeto autonomista não é recorrente apenas entre grupos tradicionalmente marginais no debate público brasileiro, como a extrema esquerda ou os movimentos sociais. Encontra também ampla guarida em grupos que normalmente apreciam o valor de boa parte do ideário liberal, tais como a classe média, a sociedade civil organizada e a elite de negócios (Albuquerque, 1996; Cervo, 2007; Dupas, 2005; Fonseca Junior, 1998; Guimarães, 2007; Vizontini, 1998; Vizontini e Wiesebron, 2006).

Essas crenças do projeto autonomista levam a uma postura de adesão ao internacionalismo liberal, mas de forma parcial e com profundas ressalvas, que terminam constituindo fontes de atrito de baixa intensidade com os Estados Unidos.

Observe-se a trajetória histórica. A partir da década de 1950, sucessivos governos brasileiros celebraram a criação de regras globais de comércio e investimento, o dólar norte-americano como moeda de reserva, a existência de um credor global de última instância (o Fundo Monetário Internacional – FMI), a segurança coletiva formalizada no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), os acordos militares e de defesa regional patrocinados por Washington, e a ideologia anticomunista que, incorporada à política nacional, facilitou uma modernização sem rupturas e relativamente controlada pelas elites no poder.

Contudo, esse processo de celebração e adesão ao jogo liberal nunca foi completo. O país usou parte das regras econômicas globais para fechar sua economia, não para abri-la (Faria, 2012). Manteve relações tensas com o FMI a todo momento (Almeida, 2001). Ocupou cadeiras rotativas no Conselho de Segurança da ONU mais que qualquer outro país depois do Japão, mas foi crítico sistemático do comportamento das grandes potências no Conselho e não hesitou em ficar de fora dele durante duas décadas consecutivas (Vargas, 2011). Além disso, o Brasil sediou a negociação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), mas, já a partir da década de 1950, as elites militares brasileiras viram os limites inerentes à cooperação com os Estados Unidos e dela se afastaram progressivamente (Moreira, 1996).

Sem dúvida alguma, o anticomunismo serviu como ímã de atração entre Brasil e Estados Unidos. Governos norte-americanos até Jimmy Carter (1977-1981) apoiaram a repressão no país e receberam as lideranças autoritárias brasileiras na Casa Branca em operações de *marketing* com vistas a legitimar o regime de exceção. Mas, como mostra a documentação agora disponível para a pesquisa pública, em todo momento a relação conviveu com frieza e distanciamento, nunca havendo coordenação estreita entre as políticas externas de

um e outro país. A cooperação norte-americana na era da Guerra Fria foi mais intensa com a Argentina, tradicional fonte de problemas para Washington, que com o suposto aliado Brasil.

A postura brasileira de crítica ao internacionalismo liberal manteve-se intocada durante a guinada liberal do sistema político brasileiro com o fim do regime militar, a restauração da democracia e a abertura econômica. Mesmo para os dois presidentes brasileiros mais identificados com uma agenda liberalizante – Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso –, os Estados Unidos eram inúmeras vezes irresponsáveis, violando as regras e instituições do compacto liberal. Para ambos os presidentes, o melhor antídoto contra os riscos inerentes a este modelo de gestão da ordem global era guardar algum grau de distanciamento. Ao deixar o poder, ambos os seus governos estavam afastados dos Estados Unidos.²⁰

Isso revela que, na constelação do projeto autonomista, é perfeitamente plausível para o Brasil ser defensor de princípios tipicamente liberais e, apesar disso, discordar dos Estados Unidos. Em anos recentes, houve inúmeros exemplos deste fenômeno. O Brasil interpretou que uma perigosa ameaça ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear advém do próprio comportamento norte-americano, ao conceder um acordo bilateral à Índia (que sempre rejeitou o regime de não proliferação), dar guarida a Israel (que detém armas nucleares, mas não as declara) e punir sistematicamente o Irã (signatário do Tratado). Da mesma forma, o Brasil estima que os Estados Unidos comumente representam uma ameaça à democracia na América Latina, conforme visto no apoio norte-americano a um golpe em Honduras (2009) e à tentativa de deposição de Chávez na Venezuela (2002). Segundo esta mesma perspectiva, o embargo imposto a Cuba há cinquenta anos permitiria ao regime em Havana manter mão de ferro sobre a sociedade, enquanto a integração do país aos órgãos multilaterais da região e ao comércio global seria o método mais eficaz para minar o autoritarismo na ilha. O mesmo vale para a nova era de intervenções humanitárias: ao usar o argumento da “responsabilidade de proteger” para fazer mudança de regime na Líbia (2011), a aliança liberal estaria usando normas nobres para avançar interesses nacionais espúrios.²¹

Em suma, na perspectiva autonomista, não é óbvio ou evidente que a aliança liberal em volta da qual se estruturou a política global nos últimos cinquenta anos seja sempre fonte de estabilidade, justiça e afluência. Sua natureza hegemônica contribui para criar instabilidade, promover a injustiça e condenar parte do mundo à pobreza.

20. Ver Lampreia (2010), Azambuja (2010), Ricupero (2011) e Barbosa (2010; 2011a-d; 2012).

21. Sobre Tratado de Não-Proliferação Nuclear, ver Spektor (2010a). Sobre a Líbia, ver Spektor (2002).

2.3 Identidade internacional do Brasil

O projeto autonomista assenta-se em três noções a respeito da imagem e dos valores do Brasil em face do sistema internacional.

Em primeiro lugar, está a crença de que o Brasil merece mais autoridade do que tem hoje no sistema internacional. Este aumento de influência seria traduzido em pertencimento aos principais clubes de governança. Assim, o projeto autonomista orientou-se para obter acesso a instâncias como o Grupo de Supridores Nucleares, o Conselho de Segurança da ONU ou o G8 expandido. Da mesma forma, a política externa trabalhou para criar e manter grupos como G20, BRICS, Basics, IBSA e União de Nações Sul-Americanas (Unasul).²²

Por trás disso está a ideia de que o país tem algo a dizer sobre a ordem global para além do entorno regional. Daí a sensibilidade brasileira à acusação de que o Brasil busca reconhecimento como grande potência sem pagar os custos associados. Com bastante ênfase nos últimos anos, a política externa tem buscado amearhar credenciais que permitam desenvolver o argumento de que o Brasil ajuda a custear a ordem global em temas tão variados como mudança do clima, operações de manutenção da paz, ajuda internacional para o desenvolvimento e não proliferação nuclear (Hurrell, 2008).

Segundo, a identidade internacional do país centra-se no princípio de que o Brasil está posicionado sobre as bordas ou fronteiras da formação Ocidental. O país estaria fora e dentro do Ocidente devido a sua formação: é claramente ocidental quando comparado ao mundo islâmico, Índia ou China; não o é tão claramente se comparado às expressões globais do império anglo-saxão, como a África do Sul na era do *apartheid*, o Canadá, a Austrália e a Nova Zelândia. No caso brasileiro, a “miscigenação racial”, o “sincretismo religioso” e o legado ibérico dariam ao Brasil essa condição de “extremo ocidente”. Estas características não apenas seriam dados da formação do Brasil como também seriam fundamentalmente positivas: seriam, em si mesmas, fonte de virtudes como a criatividade, a tolerância e a capacidade de empatia com outros povos.²³

Terceiro, o projeto autonomista descansa sobre a premissa do excepcionalismo brasileiro. Segundo esta visão, o Brasil seria *avis rara* por chegar à independência como monarquia em uma região de repúblicas, falar português em vez de espanhol, expandir seu território quando todos os outros vizinhos se desmembraram, obter soberania sem guerra revolucionária contra a metrópole, partilhar a fronteira com dez vizinhos contíguos sem ir à guerra contra nenhum deles ao longo de

22. Sobre direitos inerentes a mais voz, ver Hurrell (2009); sobre grupos, ver Stuenkel (2012a; 2012b).

23. Sobre miscigenação, sincretismo e extremo ocidente, ver Freyre (2002) e Holanda (1978). Sobre criatividade, tolerância e empatia, ver Lafer (2004), Ricupero (2011); sobre o pertencimento do Brasil à América Latina, ver Bethell (2010).

um século e meio, e ser a única potência emergente representada nos BRICS que optou por não construir um artefato nuclear. Assim, no ideário nacional, o país pode perfeitamente ser da América Latina e, ao mesmo tempo, não sê-lo. Ou ser um país desenvolvido e em vias de desenvolvimento simultaneamente, amalgamando características de Bélgica e Índia, conforme sugere a expressão *Belíndia*.

Essas dicotomias não são, na leitura dominante, contradições irreconciliáveis, mas fontes de singularidade. No projeto autonomista, esta identidade contribui para que as elites nacionais aspirem a uma posição privilegiada no sistema internacional. O Brasil mereceria tratamento especial na sociedade das nações porque seria sem igual. Da mesma sorte, o projeto autonomista sustenta a crença de que as características da identidade brasileira permitiriam ao país funcionar como mediador natural entre ricos e pobres, árabes e judeus, o Ocidente e o resto (Amorim, 2011).

Esse elemento é crucial para entender a demanda brasileira por reconhecimento internacional. Quando interlocutores estrangeiros se perguntam quais funções o Brasil cumpre na sociedade internacional para merecer direitos especiais, ignoram o fato de que, na concepção dominante no Brasil, este reconhecimento é em função menos do que o país *faz* no mundo do que daquilo que o país é e representa. Isto gera problemas de comunicação recorrentes nos Estados Unidos e na Europa, onde a métrica para julgar aliados e inimigos é geralmente dada por critérios de comportamento, não somente por critérios de procedência (Spektor, 2012).

3 ESTRATÉGIAS AUTONOMISTAS

Em seus cinquenta anos, o projeto autonomista desenvolveu cinco tipos de estratégias de política externa. Todas elas foram perseguidas com mais ou menos intensidade em diferentes momentos históricos, e apareceram em cena sob diferentes combinações. Esta seção sintetiza a lógica conceitual de cada uma delas. Em seguida, aponta estratégias alternativas – a princípio plausíveis – que não foram seguidas.

3.1 Balanceamento

Esta estratégia consiste em acumular recursos materiais que permitam às autoridades brasileiras resistir a eventuais pressões oriundas das grandes potências. Historicamente, a ênfase desse comportamento recaiu na busca de capacidade industrial e tecnológica, não no acúmulo de recursos militares. Assim, na concepção autonomista, os elementos constitutivos do capitalismo brasileiro valem não apenas por seu impacto econômico doméstico, mas também por sua função geoestratégica internacional. Na leitura dominante, esse comportamento foi particularmente valioso em momentos críticos de alta fragilidade financeira (como na década de 1980) e ajudaria a explicar por que o Brasil se viu menos desamparado em face das grandes potências que outros países da região, como Argentina e México. Este tipo

de raciocínio permite compreender por que a definição de “política industrial”, no caso brasileiro, nunca foi mera resposta a demandas de grandes corporações ou aos vaivéns dos ciclos econômicos, mas também a cálculos governamentais a respeito da posição relativa do país nas relações entre Estados.²⁴

3.2 Diversificação

Esta estratégia busca diversificar o número de consumidores, provedores e investidores do Brasil. A teoria por trás deste comportamento é a de que, como os fluxos de capital e comércio nas relações internacionais tendem a ser politicamente orientados e são fruto de negociações assimétricas, a posição relativa do país em uma barganha é inversamente proporcional ao grau de dependência do país em relação a cada parceiro. Nesta leitura, a capacidade de barganha do país é proporcional ao número de terceiras nações que têm presença como exportadores, importadores, credores ou investidores na economia nacional. A estratégia de diversificação também busca um *hedge* contra as incertezas a respeito do futuro das relações do Brasil com cada um de seus parceiros. Este tipo de preocupação é central devido à premissa autonomista segundo a qual o acúmulo brasileiro de capacidades materiais perturbará as relações de poder com países mais poderosos, que por sua vez buscarão limitar, no futuro, o processo brasileiro de ascensão. A diversidade de parceiros reduziria os custos que cada um deles pode impor individualmente sobre as escolhas do Brasil. Assim, as decisões por trás de políticas tais como a comercial, de privatizações, de transferência de tecnologia ou de atração de investimentos não são feitas exclusivamente com base em cálculos de eficiência econômica, mas como parte de uma operação política voltada a preservar o campo de ação nacional.²⁵

3.3 Construção de coalizões

Este comportamento busca coalizões que possam melhorar a posição negociadora do Brasil diante dos Estados Unidos e seus aliados ou que possam limitar e diluir a capacidade dos mais fortes de impor suas preferências sobre o Brasil. A estratégia não tem por objetivo transformar a distribuição de capacidades no sistema internacional, porque não busca a criação de alianças densas (estas amarrariam o Brasil a terceiros países, fenômeno que o autonomismo busca evitar). Trata-se de criar coalizões táticas com vistas a melhorar os resultados das negociações em que o Brasil se encontra. Em sua expressão histórica, este tipo de coalizão pode ser global (como o G77 ou os BRICS em negociações ambientais) ou regional (como o Mercosul/Unasul em negociações com a Europa e os Estados Unidos, ou diante da globalização neoliberal). Crucial aqui é a ênfase em coalizões como alavancagem para ganhos nacionais, não como plataformas de identidades

24 Sobre este assunto, ver Evans (1995); sobre tecnologia, ver Adler (1987).

25. Para um tratamento do tema, consultar Altemani e Lessa (2012).

coletivas. Isto ajuda a explicar por que o Brasil nunca aderiu ao Movimento dos Países Não Alinhados (MNA), apesar de compartilhar dos princípios centrais do movimento terceiro-mundista. Este tipo de comportamento ainda visa aumentar o poder relativo brasileiro no sentido de fazer do país um elemento necessário para a obtenção de grandes acordos multilaterais. O exemplo mais vivo talvez seja o ativismo brasileiro em rodadas comerciais nas quais o país, que responde por menos de 2% do comércio mundial, adota uma orientação nas coalizões das quais participa que lhe asseguram assento nas mesas formais e informais (no caso comercial, por exemplo, acesso ao Green Room da Organização Mundial do Comércio – OMC).²⁶

3.4 Distanciamento

Esta estratégia tem por objetivo reduzir a presença brasileira no radar dos Estados Unidos. A orientação é primordialmente defensiva: diante da expectativa norte-americana de que o Brasil se alinhe às preferências de Washington, cumpra o papel de liderança regional ou trabalhe como mediador das relações entre os Estados Unidos e terceiros países sul-americanos, o comportamento brasileiro volta-se para reduzir expectativas. Trata-se de uma decisão voltada a negar cooperação às demandas da grande potência. Assim, esta estratégia dita que é melhor se esquivar da criação de instâncias de coordenação de políticas externas ou de planejamento diplomático conjunto com os Estados Unidos. Também busca mitigar ou eliminar a expectativa norte-americana de que o Brasil possa organizar ou gerenciar seu entorno regional. A estratégia de distanciamento também inclui a não adoção de políticas de penetração no sistema político norte-americano. Como na lógica autonomista a interdependência reforça a assimetria entre os dois países, o repertório da política de distanciamento busca reduzir estes laços: não aposta no uso político dos cidadãos brasileiros residentes nos Estados Unidos (como o faz a Índia), reduz ao mínimo a interação com o Congresso norte-americano (diferentemente de México, Colômbia ou República Dominicana) e resiste à facilitação de negócios e investimentos de ambas as partes. Assim, embora pontos de contato entre as duas sociedades e governos sejam numerosos, a política de distanciamento ajuda a prevenir que proliferem relações sociais e econômicas sem controle estatal.²⁷

3.5 Pertencimento

Esta estratégia busca assegurar ao Brasil pertencimento aos clubes formais e informais que proveem governança global. Aplica-se a foros de segurança internacional (como o Conselho de Segurança da ONU), finanças (como G20), comércio

26. A diversificação é uma categoria do comportamento genérico que a literatura especializada chama de balanceamento brando – *soft balancing*, em inglês (Walt, 2006). Sobre as coalizões na área ambiental, ver Hurrell e Sengupta (2012). Para a área comercial, consultar Blunstein (2009).

27. Na literatura especializada, esta estratégia também é chamada de *balking* (Walt, 2006, p. 141-143; Hirst e Hurrell, 2009; Spektor, 2009; Spektor, 2014).

(o chamado “quarteto” na OMC) ou regulação (como o Grupo de Supridores Nucleares). A tese por trás deste comportamento é simples: o pertencimento aos grupos que determinam as regras do jogo é, em si mesmo, um recurso de poder. Ter um assento nas “grandes mesas” nem sempre é função daquilo que um país faz ou dos custos que paga, mas muitas vezes é uma definição política a respeito de quais países têm *status* diferenciado nas relações internacionais. De todas as estratégias brasileiras, esta é a que foi adotada de modo menos sistemático. Em algumas ocasiões, o interesse nominal por pertencimento a um ou outro grupo não se traduziu em ativismo político capaz de viabilizar a adesão do país aos foros em questão (como a questão do assento permanente quando da criação do Conselho de Segurança da ONU). Em outras, o Brasil preferiu manter-se fora para evitar ora a adesão assimétrica a estes, ora o pagamento de altos custos (como nos debates iniciais sobre a expansão do G8).²⁸

3.6 Estratégias alternativas

As estratégias até aqui caracterizadas foram adotadas em detrimento de outros caminhos que, na longa trajetória do projeto autonomista, terminaram sendo inviáveis, fracassados, postos de lado ou simplesmente ignorados. Esta seção lida com quatro tipos de comportamento que o Brasil não adotou ou apenas testou parcialmente: balanceamento de poder (*balancing*), institucionalização (*binding*), deslegitimação e alinhamento automático (*bandwagoning*).²⁹

Uma política de balanceamento de poder (*balancing*) levaria o Brasil a buscar aliança com uma grande potência extraterritorial com vistas a resistir à hegemonia norte-americana. Não houve na experiência histórica nacional uma possibilidade real de alinhamento a um terceiro polo de poder. Qualquer possibilidade hipotética de aliança político-diplomática com a União Soviética foi prontamente eliminada na década de 1930 (Trindade, 1974). E em que pesem os laços de crescente aproximação entre o Brasil do Estado Novo e a Alemanha de Hitler, os vínculos existentes nunca chegaram a se voltar para a construção de uma aliança, muito menos de caráter antiamericano (Bandeira, 2011).

Por sua vez, a busca de balanceamento de poder por meio da entrada em coalizões anti-hegemônicas com outros países do Sul Global também foi e é fundamentalmente limitada. Assim, o Brasil participou como observador, mas não aderiu, ao MNA. Na composição do chamado Diálogo Norte-Sul, na década de 1970, adotou um tom notadamente moderado. Na década de 2000, o engajamento com a Comunidade Árabe, a União Africana, IBSA e BRICS pode ser visto como tentativa para mitigar

28. Para um exemplo aplicado ao campo nuclear, ver Patti (2012). Para a lógica aplicada ao caso do Conselho de Segurança da ONU, ver Vargas (2011). Para a resistência brasileira a pagar os custos associados a esta estratégia, ver Spektor (2014). Para uma instância de interesse nominal, mas de ausência de ativismo, ver Garcia (2012).

29. Para uma discussão detalhada de cada uma dessas estratégias, ver Walt (2006).

o lado mais duro da hegemonia americana e insistir que “outro mundo é possível”, mas não é realista avaliar o comportamento brasileiro nem as funções destas instituições como lanças apontadas contra o perfil hegemônico dos Estados Unidos. Em todo o processo, o revisionismo brasileiro foi notadamente moderado.³⁰

O balanceamento de poder também pode ocorrer em termos regionais, quando um país busca alianças regionais para fazer frente a uma grande potência. Certamente, o Brasil instrumentalizou seu relacionamento com a América do Sul em alguma medida para mitigar o poder norte-americano. Isto pode ser visto na criação de um sistema de inspeções nucleares mútuas com a Argentina com vistas a limitar pressões norte-americanas de não proliferação. Mais recentemente, definiu seu processo de integração regional sul-americano como escudo protetor contra a Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e criou o Conselho Sul-Americano de Defesa com vistas a reduzir a exposição da região ao radar estratégico norte-americano. Mas estas instâncias são mais bem interpretadas como coalizões que permitem fortalecer a posição negociadora brasileira e diluir marginalmente o poder americano sobre o Brasil, e não como alternativas ao ordenamento hegemônico. O teor anti-hegemônico da retórica nunca se traduziu em estratégias para combater esta hegemonia, apenas para aumentar seus custos.

O projeto autonomista também lançou mão apenas parcialmente de estratégias de formalização e institucionalização do relacionamento com os Estados Unidos com vistas a limitar-lhes a capacidade de pressionar o Brasil (*binding*, em inglês). Historicamente, a busca brasileira por normas, regras, marcos regulatórios e instituições desenhadas para “amarrar” os Estados Unidos limitaram-se a breves períodos durante a década de 1970, com Henry Kissinger, e, novamente, durante a década de 2000, com George W. Bush. Mesmo assim, em ambas as ocasiões, esta opção não foi perseguida sistematicamente pelo lado brasileiro, em boa medida devido à percepção de que a aproximação excessiva terminaria “amarrando” o parceiro mais fraco com maior intensidade que o mais forte (Spektor, 2009; 2014).

O Brasil tampouco adotou uma política de deslegitimação da ordem internacional vigente. Embora em diferentes momentos históricos do autonomismo houvesse críticas às hierarquias do sistema que as considerassem ilegítimas, perversas ou datadas, a política externa manteve-se estritamente vinculada ao princípio de que a ordem internacional vigente é, em sua essência, legítima. Não houve críticas aos procedimentos estabelecidos nem se buscou eliminar as instituições existentes (com a exceção, quiçá, do G8, na esteira da crise econômica da década de 2000). A insatisfação com normas específicas – como foi o caso quando a “responsabilidade de proteger” apareceu no léxico normativo global – foi sempre branda.

30. Sobre as limitações de balanceamento de poder contra os Estados Unidos hoje, ver Brooks e Wohlforth (2005). Sobre o Brasil e o MNA, ver Kocher (2010; 2011), Hershberg (2004a; 2004b) e Farias (2012).

O mesmo valeu para a reação brasileira a concepções de ordem global tais como a “guerra contra o terror” ou a divisão do mundo entre “civilizados *versus* bárbaros”, típica do pós-11 de setembro. O projeto autonomista não investiu na criação de concepções alternativas de ordem global. Isto foi válido mesmo para as instâncias históricas de maior crítica às regras dominantes do jogo, como visto no início dos anos 1960, em meados dos 1970 e durante a era Lula nos anos 2000.

Finalmente, sucessivos governos brasileiros na era da política externa autonomista descartaram o que se convencionou chamar de “alinhamento automático” e que a literatura especializada chama de *bandwagoning*. Seguir os Estados Unidos a reboque, na leitura autonomista, não seria plausível para o Brasil porque a potência hegemônica não teria incentivos para premiar o comportamento adesista nem os recursos para impor grandes perdas ao Brasil por não o fazer. O argumento ainda sustenta que o leque de interesses nacionalmente constituídos na sociedade brasileira seria tão complexo que nenhum governo em Brasília teria condições de sustentar uma política de alinhamento sistemático aos Estados Unidos, competidor com o qual há poderosos choques de interesses materiais.³¹

Houve apenas uma tentativa de implementar política de alinhamento no período autonomista (em seguida ao golpe de 1964). Mesmo naquela instância, a aproximação foi parcial. Em pouco tempo, o comportamento foi descartado como ineficiente pela elite no poder. Isto não significa, naturalmente, que a opção da adesão não tenha sido pensada e debatida. Ao contrário, em meados do século XX, houve poderosa tradição nas Forças Armadas brasileiras em defesa da tese da aproximação sistemática aos Estados Unidos como método para a obtenção de poder, prestígio e influência no exterior e como escudo contra mobilizações populares em casa. Nos anos 1960, o papel da aliança com os Estados Unidos como resseguro para o regime autoritário contra a subversão deu origem à Doutrina de Segurança Nacional. E, finda a Guerra Fria, o governo Collor patrocinou, ao menos nos primeiros meses, uma política de aproximação. Contudo, nenhuma destas iniciativas vingou.³²

4 EXPLICAÇÕES

Para explicar os porquês do projeto autonomista e suas estratégias é necessária uma teoria causal. A literatura especializada ainda não investiu neste esforço explicativo. Sem ter a pretensão de oferecer os contornos de dita teoria, esta seção aponta os fatores externos e domésticos que possivelmente deverão ser levados em conta em uma apreciação conceitual sistemática a respeito da trajetória autonomista.

31. Para uma síntese sobre *bandwagoning*, ver Schweller (1994).

32. Para mais informações sobre o papel dos Estados Unidos no ideário das Forças Armadas, ver McCann (2007) e Moura (1980). Sobre o papel dos Estados Unidos na Doutrina de Segurança Nacional, ver Spektor (2009). Para uma defesa do alinhamento aos Estados Unidos como alavanca geopolítica para o Brasil, ver Silva (1995). É importante notar que a política de aproximação aos Estados Unidos patrocinada pelo Barão do Rio Branco (1902-1912) não pode ser vista sob o prisma aqui proposto, porque, à época, os Estados Unidos não eram uma potência hegemônica, e sim uma potência emergente.

4.1 Fatores sistêmicos

O primeiro fator sistêmico que marca a posição do Brasil no mundo é a hegemonia norte-americana no entorno geopolítico do país. Isto, por si só, ajuda a explicar dois fenômenos no padrão de comportamento brasileiro desde meados do século XX: a impossibilidade de engajar-se em equilíbrio de poder com terceiros polos e os incentivos para abdicar da projeção militar para fora das fronteiras como um elemento do poder nacional.³³

Em grande medida, a definição de interesse nacional em termos de desenvolvimento interno foi possível devido à presença de um *hegemon* regional disposto a pagar os custos de manter um ambiente externo relativamente estável. A hegemonia americana permitiu ao Brasil definir sua política externa em termos de aquisição de recursos materiais econômicos e tecnológicos sem desviar esforços para assegurar a independência física do Estado em um sistema internacional que, por definição, tende a ser inseguro e hostil. Assim, as elites locais tiveram o privilégio de engajar o resto do mundo de forma seletiva (a título ilustrativo, até a década de 1980 nenhum chefe de Estado brasileiro pisara na Colômbia, Peru ou Venezuela, por exemplo).

O segundo fator sistêmico diz respeito à natureza da hegemonia americana na região. Os contornos desta foram e são relativamente frouxos, tendo em vista a ausência de competidores imediatos e a distância desta região dos grandes focos de conflito internacional. Esta relativa indiferença por parte da grande potência certamente não significa que o padrão de relacionamento norte-americano com o resto do hemisfério tenha sido tranquilo ou livre de choques. Quer dizer, ao contrário, que os custos de manter a hegemonia regional foram historicamente baixos para os Estados Unidos, permitindo-lhes adotar uma atitude de “presunção hegemônica” sem investimento ou atenção sustentada. A implicação disto para o projeto autonomista brasileiro é precisa: as características da hegemonia americana criaram para o Brasil ampla latitude para definir sua política externa em termos de distanciamento dos Estados Unidos, com algum investimento na construção de coalizões regionais. Em um ambiente hegemônico mais estrito este espaço seria mais limitado.³⁴

O terceiro fator sistêmico diz respeito aos atributos materiais do Brasil. Em perspectiva comparada com outros países sul-americanos, desde os anos 1950 o Brasil acumulou recursos capazes de funcionar como anteparo diante de pressões hegemônicas. Não se trata apenas do tamanho, população e riquezas naturais. Mas o parque industrial e o mercado consumidor permitiram ao Brasil resistir a

33. Para um argumento conceitual sobre os Estados Unidos na América Latina que enfatiza o caráter hegemônico, ver Mearsheimer (2002).

34. Sobre “presunção hegemônica”, ver Lowenthal (1976). Para duas excelentes histórias sobre o tema, ver Grandin (2007) e Shultz (1998).

pressões norte-americanas em temas como direitos humanos, não proliferação ou comércio de forma mais ou menos sistemática ao longo das últimas seis décadas. O mesmo vale para o Estado brasileiro, relativamente forte e capaz de funcionar como escudo contra pressões internacionais. Parte do motivo pelo qual o Brasil pôde adotar uma estratégia de política externa de caráter relativamente autárquico se deve a sua capacidade de mobilizar estes recursos domésticos para resistir a pressões externas. Essa é uma característica ausente do leque de possibilidade da maioria dos vizinhos na região.³⁵

O quarto fator sistêmico refere-se à natureza das instituições globais que moldaram o capitalismo desde o pós-Guerra. A modernização brasileira teve lugar em um ambiente global altamente institucionalizado. Basta listar o dólar como moeda de reserva e trocas, o credor de última instância (FMI), o banco de desenvolvimento (Banco Mundial), o financiador de comércio (Eximbank), o sistema financeiro centrado em formas de governança privada (Clube de Paris) e o sistema multilateral de liberalização comercial (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – GATT/ Organização Mundial do Comércio – OMC). Em que pesem os custos e perversidades inerentes a este padrão de governança, as regras institucionalizadas permitiram às autoridades nacionais amplo espaço de manobra. Sucessivos governos brasileiros puderam erguer tarifas e condicionar a entrada de capitais, mantendo o acesso a crédito externo, ganhando mercados consumidores e orientando a atividade econômica para criar e proteger grandes campeões da indústria nacional. Neste ambiente global institucionalizado, o Brasil passou do estágio de economia agrícola ao de economia industrializada e urbanizada, acumulando no período taxas elevadas de crescimento. O sistema foi, neste sentido, permissivo para a estratégia autonomista (Gilpin, 1987; Ruggie, 1982).³⁶

Juntos, esses fatores ajudam a explicar por que o Brasil nunca teve incentivos sistêmicos para liderar movimentos contestatórios globais com base em uma agenda normativa de caráter profundamente revisionista. Assim, o autonomismo brasileiro não gerou nada similar ao que a França experimentou sob De Gaulle, a China sob Mao Tse Tung, o Egito sob Nasser ou a Índia sob Nehru. Ao contrário, mesmo nos momentos mais intensos de questionamento da ordem global, como nos governos Jânio Quadros, Ernesto Geisel e Lula, a diplomacia foi moderada.

Os limites estruturais que o sistema impôs ao projeto autonomista são claros. Apesar de toda a ênfase na obtenção de espaços de manobra, o fato é que o Brasil manteve-se altamente dependente do compacto dominado pelos Estados Unidos. Durante os anos do nacional-desenvolvimentismo, a modernização brasileira

35. Sobre o papel diluidor da hegemonia americana dos atributos nacionais brasileiros, conferir Lafer (1991). Para um estudo de caso, ver Vigevani (1995).

36. Para apreciação sobre a trajetória econômica brasileira, ver Baer (2007).

precisou de poupança externa. Nos anos 1980, a crise da dívida externa travou-se nos salões do Tesouro norte-americano. Nos anos 1990 e no início da década de 2000, o aval da Casa Branca foi essencial para garantir a sobrevivência do plano de estabilização financeira e controle inflacionário. A autarquia pode ter contribuído para a formação de um estamento capitalista nacional, mas, certamente, não preservou o país e sua sociedade intactos nem assegurou fatias significativas de poder. Ao contrário, como será visto a seguir, os custos da escolha autonomista foram notadamente altos.

4.2 Fatores internos

O leque de interesses materiais domésticos e sua interface com as ideologias dominantes no país durante o período também devem contar com uma explicação sofisticada para o projeto nacional autonomista. Há pelo menos cinco grandes temas que merecem destaque.

Em primeiro lugar, está o papel central do aparelho de Estado brasileiro como local de mediação e criação de interesses autonomistas. Seu impacto sobre as relações internacionais do país pode ser visto na integração do território nacional, na imposição da ordem interna, na promoção do desenvolvimento econômico capitalista tanto quanto nos fracassos que levaram o país a ser uma das sociedades mais desiguais e violentas do mundo.³⁷

Segundo, o projeto autonomista e suas respectivas estratégias foram suficientemente flexíveis para atrair atores políticos de extremos opostos do leque ideológico. A metáfora da autonomia serviu a democratas e ditadores, partidos de esquerda e de direita, governadores de estados do Norte e do Sul do país. Tanto João Goulart como os militares que o derrubaram abraçaram argumentos autonomistas. Fernando Henrique Cardoso definiu sua política de adaptação à globalização em termos autonomistas, tanto quanto era autonomista a crítica feita pela oposição no PT. Isto não exclui, conforme notado anteriormente, as intensas disputas dentro da comunidade de política externa a respeito de como implementar os objetivos da pauta autonomista, como atestam o debate entre os chanceleres Araújo Castro e Azeredo da Silveira, por um lado, ou aquele entre Celso Lafer e Celso Amorim, por outro.³⁸

O terceiro ponto a ressaltar é a relativa ausência de antiamericanismo nos fundamentos do projeto autonomista. Embora o projeto esteja voltado para mitigar e diluir a posição dependente do Brasil em relação aos Estados Unidos e ao compacto internacionalista liberal, sua lógica está voltada à busca de alavancagem

37. Para uma discussão comparativa sobre o Estado, ver Whitehead (1995) e Sikkink (1991). Sobre o papel recente do Estado na inserção internacional do país, ver Diniz (2011).

38. Para saber mais sobre Araújo Castro e Azeredo da Silveira, ver Spektor (2009). Sobre Lafer e Amorim, ver Spektor (2011b). Para as divisões no seio da política externa, consultar Vargas (2010).

para barganhas diplomáticas, não ao desafio ou denúncia do comportamento norte-americano no mundo. Em perspectiva comparada com outros países latino-americanos ou do chamado Sul Global, o Brasil nunca albergou movimentos intensamente antiamericanos. A adoção de uma política externa que visou reduzir a hegemonia dos Estados Unidos sobre as opções brasileiras não necessitou de uma orientação cultural ou moral de cunho antiamericano para operar no dia a dia.

A explicação para esse fenômeno tem pelo menos três partes. Os Estados Unidos exercem poderosa atração no Brasil pela força das similaridades – são dois países-baleia, economias de *plantation*, sociedades jovens, marcadas pela escravidão, imigração e pela miscigenação, e ambas assistiram a processos de rápida ascensão social.³⁹ Além disto, as elites brasileiras compartilharam a identidade com o *establishment* norte-americano durante toda a era da Guerra Fria: as conexões transnacionais de caráter anticomunista foram centrais à posição relativa do Brasil no mundo da segunda metade do século passado. As elites governantes brasileiras também instrumentalizaram a luta contra o comunismo internacional com vistas a fortalecer sua posição interna, banindo a esquerda da competição política formal e dando lugar a um grande consenso em prol de um padrão de modernização pelo topo e de caráter desmobilizador. Essa dinâmica fundamental não mudou com o fim da Guerra Fria. A “ascensão liberal”, com sua ênfase na gestão neoliberal da economia e na constitucionalização das relações internacionais por meio de regimes e instituições multilaterais, também viu elites norte-americanas e brasileiras do mesmo lado da cerca. Assim, Sarney, Collor, Itamar, Fernando Henrique e Lula trabalharam para posicionar o Brasil firmemente no campo da globalização econômica e financeira que caracterizou o período. Para isto, buscaram adequar-se à globalização neoliberal, embora o fizessem com estilos e ênfases diferentes.⁴⁰

Em quarto lugar, o projeto autonomista, com sua ênfase nas estratégias de política externa aqui descritas, encaixou-se como uma luva nas sucessivas iterações da modernização conservadora brasileira. Em nenhum momento a política externa foi instrumentalizada para mobilizar o apoio da população, como foi o caso com Nehru na Índia, Mao na China ou Nasser no Egito. Ao contrário, a busca por autonomia foi definida em termos de negociação em âmbito bilateral ou em foros internacionais. Sua ideologia buscou expurgar a noção de que a política externa deveria servir a ideologias, a partidos ou ao jogo político doméstico. Sucessivas gerações de autonomistas apresentaram o projeto em termos “técnicos”, enfatizando o papel de diplomatas profissionais em sua execução. Somente no início dos anos 1960 a política externa ecoou nas mobilizações de rua. Pouco tempo depois, voltou aos gabinetes, de onde não saiu mais. Isto, naturalmente, gerou um problema:

39. Para o tratamento comparado de Brasil e Estados Unidos por ensaístas e historiadores, ver Oliveira (2000). Sobre o trânsito de intelectuais brasileiros nos Estados Unidos, ver Wegner (2002).

40. Para uma avaliação sobre a adaptação da Nova República à globalização, ver Vianna (2011).

sem a opção da mobilização interna, a política externa tampouco obteve apoio e legitimidade interna para entrar em rota mais revisionista.⁴¹

Por fim, o projeto autonomista é hegemônico para além do aparelho de Estado brasileiro. Resistiu, por exemplo, ao processo de pulverização de atores relevantes para as relações internacionais típico da era da redemocratização e da internacionalização do capitalismo nacional. As premissas fundamentais do projeto não sofreram questionamento sério por parte das novas agências que ganham força na política exterior do país, tais como Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (BNDES), a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), a Petrobras, a Fundação Oswaldo Cruz e a Embrapa. A instância em que o autonomismo encontra maior resistência – a sociedade civil organizada – continua sendo o elo mais fraco entre os novos atores que moldam o comportamento internacional do país.⁴²

5 FASES DO AUTONOMISMO

É impossível, no escopo deste trabalho, oferecer uma narrativa detalhada do projeto autonomista. Esta seção oferece uma síntese de caráter meramente tipológico em três fases: o período que coincide com a criação de um sistema hegemônico norte-americano e com o programa nacional-desenvolvimentista brasileiro (anos 1950-1980); a etapa marcada pela globalização liberal e pelo fim do nacional-desenvolvimentismo (1989-1999); e a fase caracterizada pela instabilidade do ordenamento global unipolar e pela ascensão da esquerda no Brasil (1999-2008).⁴³

5.1 A primeira fase (anos 1950-1980)

O ideário autonomista tem longo *pedigree*, sendo possível encontrar referências desde os anos 1920 e durante o Estado Novo para a ideia de que o melhor caminho para galgar posições na hierarquia internacional seria a construção de um capitalismo de cunho industrial e nacional. Mas a tradução do projeto desenvolvimentista em um programa de política externa apareceu em cena apenas nos anos 1950.⁴⁴

O ambiente internacional que marcou esta fase foi caracterizado pela criação de um ordenamento hegemônico centrado em volta dos Estados Unidos e suas alianças, tendo como complemento um modelo de integração econômica capitalista altamente institucionalizado (Ikenberry, 2009; Westad, 2007; Gilpin, 1987). No Brasil, a época foi marcada pela adoção da luta anticomunista, pelo aparecimento de novos grandes grupos de interesse de caráter industrial, por altas taxas de crescimento econômico e pela aposta em um modelo de modernização acelerada, mas conservadora.

41. Este parágrafo baseia-se em Hurrell e Spektor (2010).

42. Sobre novos atores, ver Pinheiro e Milani (2012).

43. Para um grande narrativa sobre a Guerra Fria, ver Westad (2007). Para "ascensão liberal", ver Ikenberry (2010).

44. Exponentes intelectuais incluem, por exemplo, Helio Jaguaribe (1958) e José Honório Rodrigues (1965).

O pensamento autonomista encontrou eco em figuras tão diversas como Juscelino Kubitschek, Ernesto Geisel e, na diplomacia, Miguel Álvaro Osório, João Augusto de Araújo Castro, Antônio Francisco Azeredo da Silveira e Armando Frazão. Era uma geração que compartilhava a crença de que os benefícios obtidos pelo Brasil em suas relações com os Estados Unidos teriam sido parcos. Não se tratava de um grupo coeso, mas, em seus embates, todos eles operavam em um mesmo diapasão autonomista.⁴⁵

Esse ideário sustentava que a modernidade brasileira passava, necessariamente, por aderir ao sistema econômico e político global com centro de gravidade no Atlântico Norte e operado pelos Estados Unidos. Assim, o Brasil adaptou-se à nova preeminência dada pela Carta da ONU às normas de soberania e de não intervenção e vinculou-se ao FMI, Eximbank e redes privadas de credores internacionais. As elites governantes também abraçaram a causa anticomunista e a política externa foi posta a serviço de seguir, vigiar e cooperar com terceiros países para reprimir, no estrangeiro, exilados políticos, ativistas e personalidades públicas de oposição.⁴⁶

Ao longo desse período, a política externa adotou as seguintes estratégias de cunho autonomista.

Em primeiro lugar, definiu o poder nacional em termos do acúmulo de recursos econômicos, populacionais, industriais e tecnológicos. Ao fazê-lo, abriu mão da projeção de poder militar (apesar de o Brasil da época ter sido governado durante longa data por homens de farda). Assim, finda a década de 1960, o projeto de Brasil Potência (voltado para a modernização conservadora em casa) ganhara a competição contra a Doutrina de Segurança Nacional (programa alternativo de projeção geopolítica).⁴⁷

Segundo, a partir da década de 1950, o Brasil redefiniu sua relação com a Europa em termos de diversificação da dependência financeira, comercial e tecnológica. Criou relações comerciais e de transferência tecnológica com o Japão e mesmo com países do bloco comunista, como China, União Soviética e Europa do Leste. Lançou, pela primeira vez, políticas para os países recém-independentes da África e para o mundo árabe. Apesar de ser anticomunista, o regime em Brasília não hesitou em patrocinar este alargamento do leque de parceiros com vistas a reduzir a dependência brasileira em face das nações capitalistas do Atlântico Norte.

Terceiro, esta fase viu o Brasil passar de uma postura distante em relação a coalizões terceiro-mundistas como o Movimento dos Países Não Alinhados em

45. Ver Castro e Amado (1982); Miguel O. Almeida (2009); Spektor (2011a). Para embates no período comumente chamado de "Política Externa Independente", ver Dantas (2011).

46. Para ONU, ver Garcia (2012). Para exilados, ver Quadrat (2011).

47. Vale contrastar, por exemplo, *O poder nacional*, de Araujo Castro (1999), com *Geopolítica do Brasil*, de Golbery do Couto e Silva (1995).

direção a uma postura muito mais assertiva com o G77, o Diálogo Norte-Sul, a UNCTAD e outras coalizões em foros multilaterais. A operação tinha o objetivo de criar mecanismos para resistir ou ao menos mitigar a proliferação de normas tipicamente liberais de comércio, direitos humanos, meio ambiente e não proliferação nuclear.⁴⁸

Quarto, sucessivos governos – de Juscelino Kubitschek a Emílio G. Médici e José Sarney – buscaram legitimar-se com o apoio da Casa Branca. Entretanto, em todo o período, as relações com os Estados Unidos foram marcadas por atritos de baixa intensidade e uma política brasileira de distanciamento explícito. O distanciamento brasileiro buscava, em grande medida, reverter a expectativa norte-americana de que o Brasil auxiliasse, por meio de coordenação de políticas, a luta anticomunista. O Brasil preferia engajar-se nessa luta seguindo preferências exclusivamente nacionais, rejeitando propostas de coordenação. O distanciamento também resultava de choques de interesses materiais em áreas como comércio, energia, direito do mar e acesso a tecnologias sensíveis (Spektor, 2009).

Quinto, em termos de pertencimento, o Brasil da época buscou ressaltar sua vinculação simultânea ao Ocidente anticomunista e a elementos para além do Ocidente. Data deste momento a instrumentalização do legado africano na política externa. A diplomacia passou a enfatizar uma identidade brasileira comprometida em reduzir a assimetria entre as nações e demandar políticas de justiça redistributiva. Nesta leitura, as rachaduras inerentes à aliança ocidental eram positivas (da mesma forma que os processos de fortalecimento dessa aliança, como a *détente* na década de 1960, eram vistos negativamente).

Em termos de resultados práticos, o autonomismo amargou um fracasso fundamental. Não apenas o Brasil manteve-se amplamente dependente de poupança externa para financiar sua industrialização, como as dificuldades inerentes a um modelo econômico inflacionário e produtor de vasta dívida externa levaram sucessivos governos a uma posição dependente em relação ao FMI, ao Clube de Paris e, acima de tudo, ao Tesouro dos Estados Unidos. Além disto, o projeto autonomista, em sua expressão naquela fase, deixou o Brasil isolado do mundo. Findo o período (e o regime militar), o país era visto como caloteiro, autoritário, subimperialista em seu entorno regional, campeão da violência urbana e da desigualdade, e um pária na área nuclear.

48. Ver Quadros (1961).

5.2 A segunda fase (1989-1999)

A fase compreendida entre 1989-1999 foi marcada por uma profunda onda de globalização econômica, pelo fortalecimento relativo dos Estados Unidos no sistema internacional e pelo aparecimento em cena de regras, normas e instituições crescentemente intrusivas na vida dos Estados. O cenário interno foi caracterizado pela revolução do sufrágio universal, que transformou o Brasil em democracia competitiva focada na estabilidade financeira e na redução das desigualdades sociais. Neste momento, o projeto autonomista criado nos anos 1950 foi mais sistematicamente desafiado.

Contudo, a liderança política e diplomática não abandonou o autonomismo. Reinterpretou-o à luz de novos condicionantes externos e internos. Na liderança dessa operação estiveram Fernando Collor de Mello, Fernando Henrique Cardoso, Celso Lafer, Celso Amorim, Luiz Felipe Lampreia, Marcílio Marques Moreira, Rubens Ricupero, Marcos Azambuja e Ronaldo Sardenberg. Em que pesem as vastas diferenças entre uns e outros – e os recorrentes desencontros entre si –, todos partilharam da percepção de que valeria a pena manter o objetivo autonomista central, qual fosse a definição de “interesse nacional” em termos de transformações no cenário interno, não em termos de projeção de poder militar ou de oferta de uma concepção alternativa de ordem global.⁴⁹

A redefinição ocorreu nos seguintes termos.

Primeiro, a ênfase tradicional no acúmulo de recursos econômicos, industriais e tecnológicos foi submetida ao trabalho prévio de obtenção de “credenciais de boa conduta”. Afinal, as fragilidades do país e seu comportamento pregresso limitavam sua capacidade de barganha. Era necessário “arrumar a casa”. Aqui havia duas visões. Uma delas, melhor representada por Fernando Henrique Cardoso em seu primeiro mandato, argumentava que a globalização atava as mãos dos governos nacionais. “O sul se encontra sob uma dupla ameaça – aparentemente incapaz de integrar-se, buscando seus próprios interesses, e tampouco capaz de evitar ‘ser integrado’ como servo das economias mais ricas”, diria no início de seu primeiro mandato (Cardoso, 1996, p. 12). “Queiramos ou não a globalização econômica é uma nova ordem internacional (...). O mundo pode ser dividido entre as regiões ou países que participam do processo de globalização e usufruem seus frutos e aqueles que não participam” (Cardoso, 1996a, p. 11). A outra, melhor representada por Celso Amorim, via nas dimensões do Brasil um resseguro contra as mudanças do capitalismo global. Para ele, havia espaço de manobra porque a transformação não

49. Para Collor, ver Pedone, Cavalcante e Cruz Júnior (1993). Para FHC, ver Hurrell (2010); Lampreia (2010); Moreira (2001); Ricupero (2012); Azambuja (2011). Celso Lafer, Celso Amorim e Ronaldo Sardenberg ainda não escreveram memórias sobre o período. Ver sobre o período, Power (2000). Para o pensamento de FHC sobre o tema, ver Cardoso (1972; 1977); Sorj e Font (1985); Love (1990); Cruz (1999).

era necessariamente estável nem plenamente comandada pelas nações do Atlântico Norte. Unindo uma e outra visão, estava a concepção de que o Brasil precisava modernizar e reformar o Estado para assegurar algum grau de manobra em um mundo interdependente. Ambas as leituras operavam no espaço intelectual do projeto autonomista.⁵⁰

Assim, o programa nuclear brasileiro foi submetido a salvaguardas internacionais, receberam-se oficialmente ONGs internacionais dedicadas a denunciar abusos aos direitos humanos, reduziram-se as barreiras comerciais, abriu-se a economia a investimentos privados por meio de um programa de privatizações, assinaram-se compromissos multilaterais na área ambiental e de gênero. O país voltou ao Conselho de Segurança da ONU, para o qual não se candidatara durante vinte anos. O país envolveu-se com operações multilaterais em Angola, Moçambique, Uganda, Ruanda, Libéria, Camboja, Croácia, Macedônia, Nicarágua, Guatemala e Timor-Leste. Este processo de adaptação ganhou ascendência sobre qualquer estratégia de diversificação.

Entretanto, a adesão às regras liberais foi lenta, parcial e, em muitas ocasiões, negociada. O Brasil da época não assistiu a uma fuga em direção ao neoliberalismo nos moldes de Argentina, Venezuela e México, nem de Turquia ou Indonésia. A preocupação em adaptar o país à globalização foi feita com vistas a preservar a ideia de um capitalismo nacional que permitisse às autoridades locais manter algum espaço de manobra diante das nações industrializadas do Norte. O objetivo continuou sendo a modernização da economia brasileira, agora promovida pela abertura comercial ao mundo e pela tentativa de debelar a hiperinflação. Nem os presidentes nem suas equipes de assessores chegaram a desenvolver conceitos operacionais para uma suposta guinada liberal. O argumento era o de que as adaptações eram essenciais para *manter*, não abandonar, o projeto de autonomia.

Segundo, a política de coalizões neste período viu-se complicada pelo fim de qualquer possibilidade de sobrevivência para a Nova Ordem Econômica Internacional vislumbrada nos anos 1970: os países latino-americanos não fizeram negociação coletiva de suas dívidas externas e o Grupo dos 10, liderado por Brasil e Índia, fracassou na tentativa de expandir a agenda do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (em inglês, General Agreement on Tariffs and Trade – GATT). Assim, as coalizões terceiro-mundistas não ofereciam opção plausível.

Contudo, o Brasil aumentou dramaticamente sua aposta em coalizões regionais. Criou um programa de inspeções nucleares mútuas com a Argentina,

50. Sobre o embate entre as duas visões, ver Spektor (2014) e Neves (2012). Para uma análise sobre Collor, ver Casarões (2012). Para toda a fase que vai de 1989 a 1999, ver entrevistas conduzidas pelo autor com Marcos Azambuja, Rubens Barbosa, Luiz Felipe Lampreia, Marcos Galvão, Ivan Cannabrava, Gelson Fonseca Jr., Luís Alfredo Graça Lima, Botafogo Gonçalves, Graça Lima, Luiz Augusto de Castro Neves, Rubens Ricupero e Luiz Santana, disponíveis para consulta física no Programa de História Oral, CPDOC/FGV.

fez exercícios militares conjuntos pela primeira vez, lançou um ambicioso programa de integração comercial com os vizinhos do Cone Sul e incentivou a expansão de instituições por toda a América do Sul.⁵¹

Na concepção brasileira, o Mercosul deveria criar um espaço econômico comum que permitisse expandir o capitalismo brasileiro na vizinhança, criando no processo o contexto político para resistir às propostas norte-americanas de integração hemisférica. O desenho estratégico concebido em Brasília não era de instituições densas e intrusivas, mas minimalistas e suficientemente flexíveis para acomodar a busca brasileira por autonomia (inclusive em relação a parceiros mais fracos). Este modelo teve enorme sucesso na década de 1990, transformando-se no terceiro maior bloco econômico depois da União Europeia e o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (em inglês, North American Free Trade Agreement – Nafta). O comércio intrarregional cresceu 400% entre 1991 e 1997. Somente no fim da década o grupo entraria em crise (Mera e Barrett, 2012; Vaz, 2002).

Terceiro, o Brasil deste período buscou reduzir os irritantes da relação com os Estados Unidos, tendo em vista o lugar central que aquele país e seu Tesouro teriam na construção da estabilidade financeira. Contudo, tanto Collor quanto Fernando Henrique conviveram com fricções sistemáticas em temas como a Guerra do Golfo, o regime de não proliferação nuclear, propriedade intelectual, comércio, a “guerra contra as drogas” e a política econômica. Em 1996, os Estados Unidos tinham 82 ações *antidumping* contra o Brasil e o Brasil lançou seis casos contra os Estados Unidos na OMC. O Brasil não apoiou a intervenção no Haiti em 1994, a escalada militar americana na Colômbia ou as sanções da Organização dos Estados Americanos (OEA) contra Fujimori no Peru. A proposta americana da Alca encontrou no Brasil sua maior resistência em todo o hemisfério. Em que pesem as boas relações pessoais de Collor com George H. W. Bush (pai) e de Fernando Henrique com Bill Clinton, a dinâmica não era particularmente próxima nem produtiva. Estes problemas criaram incentivos poderosos para que a política externa brasileira mantivesse viva a lógica do distanciamento relativo em relação aos Estados Unidos (Hirst e Hurrell, 2009; Spektor, [s.d.]).

Quarto, em termos de pertencimento, essa época deu vazão à ideia segundo a qual a identidade ocidental do Brasil precisava ser fortalecida na era da globalização. Nesta leitura, a modernização autoritária de Getulio Vargas e a do ciclo militar iniciado em 1964 traziam consigo uma carga conservadora excessivamente perversa e mantinham o Brasil no atraso. Agora, contudo, a revolução democrática e a abertura da economia poderiam ajudar a reverter o quadro. O Brasil poderia ser *extremo* Ocidente, mas era Ocidente ao fim.

51. Andrew Hurrell, *South America a Security Community? In: Emanuel Adler, Security Communities*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

Esse processo de “autonomia pela participação” encontrou seus limites no início do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, em 1999. O governo começou a adotar um tom cada vez mais crítico, afirmando que “a globalização reduz a liberdade dos países” (Cardoso, 1998, *apud* Hurrell, 2010). A liberalização financeira era fonte de instabilidade que precisava ser regulada por Estados fortes. “Esse capitalismo especulativo pode danificar o próprio centro do sistema”, alertou FHC (*op. cit.*). Por um lado, o presidente dizia isso de olho nos índices declinantes de aprovação popular. Por outro, tratava-se de uma percepção generalizada de que a globalização dos anos 1990 estava empurrando o sistema internacional em direção a maior instabilidade e injustiça.

5.3 A terceira fase (1999-2008)

Esta fase do projeto autonomista foi marcada pelo recrudescimento da ordem internacional no fim do mandato de Bill Clinton e nos primeiros anos do mandato de George W. Bush, especialmente depois dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. Outra marca foram as transformações na economia global – o sentimento de que havia uma nova geografia econômica em vias de formação, reduzindo o poder relativo do compacto industrial do Atlântico Norte. Ainda no campo da economia, houve mudança estrutural no capitalismo brasileiro, que se regionalizou, levando o país a ser um dos principais credores, investidores e consumidores das economias vizinhas.

O período também viu poderosas dinâmicas transnacionais centradas na sociedade civil – dos protestos em Seattle contra a globalização às mobilizações contrárias à invasão do Iraque em 2003. Neste ambiente, a legitimidade das ideias e das instituições comumente associadas com o neoliberalismo entrou em declínio, abrindo espaço para o argumento de que “outro mundo é possível”. Na América do Sul, a época foi marcada por uma onda de rejeição aos governos de centro-direita.

Na política nacional, o período assistiu à ascensão de Lula ao poder. Com isto, voltaram à mesa as grandes barganhas entre Estado e sociedade que reabriram o debate a respeito dos melhores mecanismos para integrar democracia e economia de mercado. A política externa ficou crescentemente crítica da ordem global e mais ativista que em qualquer momento histórico anterior. Os principais expoentes deste pensamento nesse período foram José Dirceu, Celso Amorim, Marco Aurélio Garcia, Samuel Pinheiro Guimarães e Nelson Jobim.

Esses homens concordavam em que o sistema internacional era mais maleável que as apreciações anteriores sugeriam. Assim, o Brasil poderia impactar sobre o padrão de comércio internacional ou a segurança coletiva de modo antes inconcebível. A ascensão da China, acoplada ao declínio relativo da Europa e dos Estados Unidos, abria novas oportunidades externas para o Brasil, porque mitigava

a dependência nacional de apenas um polo. Para eles, um mundo menos unipolar seria fundamentalmente melhor para o Brasil (Sardenberg, 2007; Amorim, 2011).

A expansão das ambições do Brasil na década de 2000 aconteceu dentro do cânone autonomista: as relações internacionais do país deveriam ser instrumentalizadas para facilitar o acúmulo de recursos de poder material domésticos que seriam, por sua vez, orientados para uma política de redução das desigualdades sociais, transformando o país pela primeira vez em uma sociedade de classe média. A política externa continuou sendo concebida como instrumento menos de projeção de poder que de fortalecimento interno e de expressão dos valores da identidade nacional.

Cinco estratégias de política externa foram mais notáveis.

Primeiro, a política externa retomou o objetivo de acumular recursos de poder interno, especialmente para fortalecer o Estado, principal agente responsável pela inserção internacional do país e pela criação de políticas redistributivas. Ganhou força também a necessidade de a política externa servir à regulação dos fluxos transnacionais, dando ênfase à governança em grupos formais e informais (como o G8 expandido ou o G20).⁵²

Segundo, o período assistiu a um esforço sistemático por alargar o leque de parceiros comerciais. Expandiu-se a presença brasileira na economia sul-americana, assinaram-se acordos com África e Oriente Médio, buscou-se negociar um grande acordo com a Europa e lançou-se uma diplomacia ativista na OMC (estas duas últimas iniciativas, sem sucesso). Este período coincidiu com uma mudança estrutural, pela qual a China passou a ser o principal parceiro comercial do Brasil (Blunstein, 2009).

Terceiro, a década de 2000 assistiu a um esforço sistemático por criar novas coalizões com outros países do chamado Sul Global. As mais notáveis foram o G20, BRICS e IBSA. Juntas, exerceram enorme peso na orientação do projeto autonomista, considerando que eram vistas como a melhor evidência de que o sistema internacional estava em fluxo favorável ao Brasil, aumentando o espaço nacional para vocalizar demandas e galgar posições na hierarquia global de poder (Hirst, Lima e Pinheiro, 2010; Alden, Morphet e Vieira, 2010; Stuenkel, 2011).

Em termos de coalizões regionais, este período viu a criação do conceito de América do Sul, a proliferação de instituições dentro do âmbito do Mercosul, a criação da Unasul e do Conselho Sul-Americano de Defesa. Embora não haja consenso na elite brasileira a respeito do lugar da integração regional no horizonte estratégico nacional, e em que pese a resistência brasileira em promover instituições densas que possam limitar o espaço de manobra do país, a transformação em direção a níveis

52. Sobre a política externa deste período, ver Hurrell (2008), Hirst (2010) e Pinheiro (2009).

mais intensos de integração é inquestionável. A lógica desse fenômeno, do ponto de vista brasileiro, está integralmente de acordo com o princípio autonomista de que iniciativas dessa natureza devem fortalecer a capacidade negociadora brasileira com os países mais poderosos, mas não criar alianças com outros membros da coalizão que limitem o espaço de manobra nacional (Spektor, 2010).

Em quarto lugar, a política de relativo distanciamento dos Estados Unidos permaneceu viva nos anos 2000. Depois de um breve período excepcional de tentativas mútuas de construção de uma agenda comum de coordenação de políticas externas no início do governo Lula, o relacionamento bilateral assistiu a crescentes atritos sobre política regional (com ênfase para discordâncias a respeito de Colômbia, Honduras, Venezuela e Cuba), a política de não proliferação nuclear (em relação ao Protocolo Adicional ao Tratado de Não Proliferação Nuclear e ao programa nuclear do Irã), direitos humanos (em relação a Cuba, Irã e grandes obras brasileiras com impacto sobre populações locais) e a proposta americana de uma Área de Livre Comércio para as Américas. No segundo mandato de Lula e com a chegada de Barack Obama ao poder, o fosso entre os dois países aumentou ainda mais (Neves e Spektor, 2011).

Em quinto lugar, os termos da política externa diante da questão do pertencimento enfatizaram a identidade brasileira para além do Ocidente e puseram ênfase na noção de “grandeza” (Burgess, 2008). A expressão disto foi vista em viagens de alto perfil do presidente Lula a países como Síria, Cuba, Irã, Líbia e ao continente africano. Foi vista também no estilo negociador maximalista na Rodada Doha da OMC, e no ativismo que marcou a tentativa brasileira de eliminar a ideia de reformar o Conselho de Segurança da ONU por uma gambiarra (*quick fix*, na expressão em inglês) pela qual apenas Alemanha e Japão seriam incorporados ao órgão.

Em termos de resultados concretos, esta fase revelou maior disposição brasileira de desafiar a ordem estabelecida. Contudo, a orientação geral do programa não fugiu ao cânone autonomista: não se tratava de projetar poder, pagar grandes custos por manter a ordem global nem oferecer uma visão alternativa desta ordem. O foco era maximizar o espaço de manobra nacional, aproveitar as crises da hegemonia americana para galgar posições na hierarquia internacional e facilitar a criação de um ambiente externo que permitisse ao Brasil manter a estabilidade financeira com alguma redistribuição de renda.

Esse modelo começou a ser desafiado abertamente pela crise financeira de 2008, que mitigou o interesse norte-americano em ceder parcelas crescentes de autoridade a grandes potências emergentes. A posição brasileira também ficou fragilizada diante dos sucessivos choques com os Estados Unidos. Em termos gerais, o Brasil continuou sendo fundamentalmente dependente do estado da globalização capitalista.

Sua dependência em relação à China aumentou significativamente, assim como aumentaram os laços de interdependência com o resto da América do Sul.

6 PERSPECTIVAS DO PROJETO AUTONOMISTA

Este capítulo caracterizou a busca por autonomia como a estratégia dominante da política externa brasileira durante as últimas cinco décadas. Trata-se do repertório de política externa que o Brasil moderno desenvolveu com vistas a facilitar o processo de modernização industrializante com foco na criação de um capitalismo nacional relativamente resguardado de um sistema internacional que, na leitura das elites locais, é fundamentalmente politizado e assimétrico.

Esse projeto sobreviveu à ascensão e queda do sistema mundial bipolar, ao nascimento e colapso do nacional-desenvolvimentismo e a um ciclo de autoritarismo e democracia. Sua extraordinária aderência no tempo foi produto do amplo apoio institucional que recebeu em todo o espectro político-partidário, nas forças armadas, em círculos empresariais e nas elites intelectuais. Assim, o Itamaraty não foi o único nem o principal baluarte dessa opção estratégica, embora seja seu principal guardião institucional. Ao longo de sua vida, a ideologia da autonomia transformou-se no modo hegemônico de pensar as relações internacionais do país.

Durante a última década, as condições que sustentaram o projeto de autonomia enfrentam crescentes desafios. O relativo declínio da primazia norte-americana, a progressiva abertura e internacionalização da economia brasileira, e a pluralização de agentes que definem o comportamento externo do país criam dificuldades para a sobrevivência de um consenso nacional em torno da autonomia.

O problema que hoje se apresenta é claro: pode a política externa autonomista sobreviver às transformações do sistema internacional e das barganhas políticas que hoje caracterizam a vida pública no Brasil?

A resposta a essas perguntas é o principal desafio conceitual de política externa na atualidade.

Do ponto de vista internacional, a hegemonia americana está em vias de transformação. Permaneça o sistema enraizado na unipolaridade ou migre para um formato multipolar, a capacidade norte-americana de prover bens públicos globais é declinante. Isto significa que as condições básicas que permitiram ao Brasil centrar sua política externa na facilitação do desenvolvimento econômico interno poderão declinar no tempo. Isto criaria novas pressões para um ajuste na grande estratégia do país.

Do ponto de vista doméstico, há duas transformações relevantes. Por um lado, a internacionalização do capitalismo brasileiro já está criando novas demandas de política externa. Esta realidade é mais evidente no caso da América do Sul,

África e Estados Unidos, mas tende a se aplicar a outras áreas geográficas. Não se trata mais de promover novos negócios (como na estratégia de diversificação de parcerias), mas de preservar posições, gerenciar conflitos antes inexistentes e impedir uma reversão do processo de alargamento dos negócios do capitalismo nacional no mundo.

Por outro lado, estão as profundas mudanças sociais. A política externa autonomista foi desenhada para servir ao grande capital industrial. Hoje, este grupo de elite assiste a uma mudança no equilíbrio de influências, que migra em direção ao grande agronegócio e às altas finanças. Da mesma sorte, o projeto autonomista foi instrumentalizado pela tecnocracia para proteger o processo de modernização conservadora controlado pelo Estado e suas alianças com as elites econômicas. O programa não estava talhado para servir à maioria da população. Hoje, a transformação do país em uma sociedade de classe média baixa tende a criar pressões sobre a política externa antes inéditas.

Por isso, o esforço de reavaliar a adequação do projeto autonomista para os dias atuais é mais urgente que nunca.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo de Paiva. The Brazilian economy, 1930-1980. *In*: BETHEL, Leslie (Org.). **The Cambridge history of Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

_____. (Org.). **A ordem do progresso**. Rio de Janeiro: Campus, 2011.

ADLER, Emanuel. **The power of ideology: the quest for technological autonomy in Argentina and Brazil**. Berkeley: University of California Press, 1987.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). **Sessenta anos de política externa brasileira**. São Paulo: Editora Cultura; Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, 1996. 4 v.

ALDEN, Chris. **Sally Morphet e Marco Vieira: the south in world politics**. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2010.

ALMEIDA, Miguel Ozório. **Um depoimento**. Rio de Janeiro: Editora FUNAG, 2009.

ALMEIDA, Paulo Roberto. **Formação da diplomacia econômica no Brasil: as relações internacionais no império**. São Paulo: Editora SENAC, 2001.

ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Org.). **Parcerias estratégicas do Brasil: a dimensão multilateral e as parcerias emergentes**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

AMORIM, Celso. O Brasil e a ordem internacional no Pós-Golfo. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, jan./jun. 1991.

_____. The new dynamic in world trade is multipolar. **Financial Times**, London, Aug. 2004.

_____. Aula inaugural. *In*: ABERTURA DO CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2009, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 13 abr. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/9Bg6No>>.

_____. **Conversa com jovens diplomatas**. São Paulo: Benvirá, 2011.

AZAMBUJA, Marcos Castrioto. **Entrevistas ao CPDOC**. jan. 2010.

_____. **Depoimento ao CPDOC**. 2011.

BAER, Werner. **Brazilian economy: growth and development**. London: Lynne Rinner, 2007.

_____. **A economia brasileira**. Rio de Janeiro: Nobel, 2009.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil – Estados Unidos: a rivalidade emergente**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011a.

_____. **O milagre alemão e o desenvolvimento do Brasil**. São Paulo: Editora UNESP, 2011b.

BARBOSA, Rubens. **Entrevista ao CPDOC**. jan. 2010.

_____. **Entrevistas ao CPDOC**. jan. 2011a.

_____. **Entrevista ao CPDOC**. abr. 2011b.

_____. **Entrevista ao CPDOC**. ago. 2011c.

_____. **Entrevista ao CPDOC**. dez. 2011d.

_____. **Entrevistas ao CPDOC**. jan. 2012.

BETHELL, Leslie. Brazil and Latin America. **Journal of Latin American studies**, Cambridge, v. 3, n. 42, 2010.

BLUNSTEIN, Paul. **Misadventures of the most favored nations: clashing egos, inflated ambitions, and the great shambles of the world trade system**. New York: Public affairs, 2009.

BOUZAS, Roberto. Mercosur: ¿Crisis económica o crisis de la integración? *In*: LOS NUEVOS DESAFÍOS PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL, 2002, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires: CEI-INTEL, oct. 2002. p. 146.

BROOKS, Stephen; WOHLFORTH, William. Hard times for soft balancing. **International security**, Washington, v. 30, n. 1, 2005.

BURGES, Sean. Consensual hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War. **International relations**, v. 22, n. 1, p. 65-84, 2008.

_____. **Brazilian foreign policy after the Cold War**. Miami: University Press of Florida, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/11X95c>>.

_____. **Brazilian foreign policy after the Cold War**. Miami: University of Florida Press, 2011.

CAMPELLO, Daniela. **Between votes and capital: democracy and financial integration in the developing world**. 2008. Tese (Doutorado) – University of California, Los Angeles, 2008.

CARDOSO, Fernando Henrique. Dependent capitalist development in Latin America. **NLF**, v. 1, n. 74, 1972.

_____. The consumption of dependency theory in the United States. **Latin American research review**, Pittsburgh, v. 12, n. 2, p. 7-24, 1977.

_____. Consequências sociais da globalização. *In*: INDIAN INTERNATIONAL CENTRE, 1996, Nova Delhi. **Anais...** Nova Delhi, 27 jan. 1996a.

_____. Relações Norte-Sul no contexto atual: uma nova dependência. *In*: BAUMAN, Renato (Ed.). **O Brasil e a economia global**. Rio de Janeiro: Campus, 1996b. p. 12.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CASARÕES, Guilherme. The role of Itamaraty in the foreign policymaking of the Collor de Mello administration. **Revista brasileira de política internacional**, Brasília, v. 55, n. 1, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/FHHy2T>>.

CASTRO, João Augusto de Araujo. O congelamento do poder mundial. *In*: EXPOSIÇÃO DOS ESTAGIÁRIOS DO CURSO SUPERIOR DE GUERRA DA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 1971, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, jul. 1971.

CASTRO, João Augusto de Araujo; AMADO, Rodrigo. **Araujo Castro: política internacional brasileira**. Brasília: Editora UnB, 1982.

CASTRO, Araujo. O poder nacional: limitações de ordem interna e externa. **Parcerias estratégicas**, Brasília, n. 6, mar. 1999.

CASTRO, Araujo; SILVEIRA, Azeredo; SPEKTOR, Matias. **Kissinger e o Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2009.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2007.

CRF – COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. **Global Brazil and US-Brazil relations**. New York: CRF, 2011. (Independent Task Force Report, n. 66).

CRUZ, Sebastião Carlos Velasco. Ideias do poder: dependência e globalização em F. H. Cardoso. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 13, n. 37, 1999. Disponível em: <<http://goo.gl/TkM7Eg>>.

DANTAS, San Tiago. **Política externa independente**. Rio de Janeiro: Editora FUNAG, 2011.

DAUDELIN, Jean; BURGESS, Sean. Brazil: how realists defend democracy. *In*: LEGLES, Thomas; LEAN, Sharon F.; BONIFACE, Dexter S. (Ed.). **Promoting democracy in the Americas**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2007.

DINIZ, Eli. O contexto internacional e a retomada do debate sobre desenvolvimento no Brasil contemporâneo (2000/2010). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/HH710O>>.

DUPAS, Gilberto. **Atores e poderes na nova ordem global**: assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

EVANS, Peter. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FARIAS, Rogério de Souza. **Industriais, economistas e diplomatas**: o Brasil e o sistema multilateral de comércio (1946-1993). 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

FAUSTO, Boris; CAMPOS, Pedro Moacyr; HOLANDA, Sérgio Buarque de (Org.). **História geral da civilização brasileira**. São Paulo: Difel, 1981. 11 v.

FICO, Carlos. **O grande irmão**: da operação Brother Sam aos anos de chumbo – o governo dos Estados Unidos e a ditadura militar brasileira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

FONSECA JÚNIOR, Gelson. **Legitimidade e outras questões internacionais**: poder e ética entre as nações. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FREYRE, Gilberto. **Casa grande e senzala**: formação da família brasileira sob o regime de economia patriarcal. 46. ed. São Paulo: Record, 2002.

G8 está morto e emergentes têm maior representatividade, diz ministro. **Folha de São Paulo**, 12 jun. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/2ZwYPd>>.

GARCIA, Eugenio Vargas. **O sexto membro permanente**: o Brasil e a criação da ONU. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

GIAMBIAGI, Fábio *et al.* **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Campus, 2011.

GILPIN, Robert. **The political economy of international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1987.

GOFORTH, Sean. Brazil's erratic behavior. **The national interest**, Washington, 11 Apr. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/ECGWWhj>>.

GRANDIN, Greg. **Empire's workshop: Latin America, the United States, and the rise of the new imperialism**. London: Holt Paperbacks, 2007.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional**. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

HERSHBERG, Jim. The United States, Brazil, and the Cuban missile crisis, 1962. **Journal of Cold War studies**, v. 6, n. 2, 2004a. Parte 1.

_____. The United States, Brazil, and the Cuban missile crisis, 1962. **Journal of Cold War studies**, v. 6, n. 2, 2004b. Parte 2.

HIRST, Monica; HURRELL, Andrew. **Brasil – Estados Unidos: desencontros e afinidades**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares; PINHEIRO, Leticia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva sociedad**, v. 1, 2010.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 12. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1978.

HURRELL, Andrew. **The quest for autonomy: the evolution of Brazil's role in the international system, 1964-1985**. 1986. Tese (Doutorado) – University of Oxford, Oxford, 1986.

_____. South America: a security community? *In*: ADLER, Emanuel. **Security communities**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

_____. The foreign policy of modern Brazil. *In*: HOOK, Stephen (Ed.). **Comparative foreign policy: adaptation strategies of the great and emerging powers**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 2001. p. 137-154.

_____. Lula's Brazil: a rising power but going where? **Current History**, Feb. 2008a.

_____. Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual é o espaço para potências emergentes? *In*: HURRELL, Andrew *et al.* **Os BRICS e a ordem global**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008b.

_____. Cardoso and the world. *In*: MARTINS, Herminio; D'INCAO, Maria Angela (Ed.). **Democracia, crise e reforma**. Estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso. São Paulo: Paz e Terra, 2010. p. 473-499.

_____. Brasil, BRICS e desafios globais. *In*: FUNAG – FUNDAÇÃO ALEXANDRE GUSMÃO. **O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional**. Brasília: Editora FUNAG, 2012. Mimeografado. Disponível em: <<http://goo.gl/DHJipQ>>.

HURRELL, Andrew; SPEKTOR, Matias. On projects and foreign policy. *In*: BRAZIL GLOBAL ORDER WORKSHOP, 2010. **Anais...** Oxford: Oxford University Press, 2010.

HURRELL, Andrew; SENGUPTA, Sandeep. Emerging powers, North-South relations and global climate politics. **International affairs**, v. 88, n. 3, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/yJdruU>>.

IKENBERRY, G. John. **After victory**: institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars. Princeton: Princeton University Press, 2000.

_____. Liberal Internationalism 3.0: America and the dilemmas of the liberal world order. **Perspectives on politics**, Cambridge, v. 7, n. 1, 2009.

_____. The restructuring of the international system after the Cold War. *In*: WESTAD, Odd Arne; LEFFLER, Melvyn. (Org.). **The Cambridge history of the Cold War**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/D1mLxi>>.

JAGUARIBE, Hélio. **O nacionalismo na atualidade brasileira**. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.

KOCHER, Bernardo. **O Brasil e a Guerra Fria na América Latina**: novas fontes e interpretações. [s.l.]: [s.d.].

_____. O Brasil no terceiro mundo: uma abordagem sobre a política externa e o desenvolvimento econômico durante a Guerra Fria. *In*: SEMINÁRIO FGV-LSE, Rio de Janeiro, 2010. **Anais...** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

_____. **História da Guerra Fria**: novas fontes e interpretações. [s.l.]: 2011.

LAFER, Celso. Reflexões sobre a inserção do Brasil no contexto internacional. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, 1991.

_____. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**: passado, presente e futuro. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2004.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **O Brasil e os ventos do mundo**: memórias de cinco décadas na cena internacional. São Paulo: Objetiva, 2010.

LEGRO, Jeffrey; KOWERT, Paul. Norms, identity, and their limits: a theoretical reprise. *In*: KAYZENSTEIN, Peter (Org.). **The culture of national security: norms and identity in world politics**. New York: Columbia University Press, 1996.

LIMA, Maria Regina Soares. **The political economy of Brazilian foreign policy: nuclear energy, trade, and Itaipu**. 1986. Tese (Doutorado) – Vanderbilt University, Nashville, 1986.

LOVE, Joseph. The origins of dependency analysis. **Journal of Latin American studies**, London, v. 22, n. 1, 1990.

LOWENTHAL, Abraham. Two hundred years of American foreign policy: the United States and Latin America – ending the hegemonic presumption. **Foreign affairs**, Oct. 1976. Disponível em: <<http://goo.gl/6l4RGD>>.

MALAMUD, Andrés. A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. **Latin American politics and society**, Florida, v. 53, n. 3, 2011.

MALAN, Pedro. Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964). *In*: HOLANDA, Sérgio Buarque; FAUSTO, Boris. **História geral da civilização brasileira**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

MARINI, Ruy Mauro. **América Latina: dependência e integração**. São Paulo: Brasil Urgente, 1992.

MARTINS, Luciano; VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.). **A nova ordem mundial em questão**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1993.

McCANN, Frank. **Soldados da pátria: história do exército brasileiro de 1889 a 1937**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2007.

MEARSHEIMER, John J. **The tragedy of great power politics**. Nova York: W.W. Norton, 2002.

MERA, Laura Gomes; BARRETT, Beverly. The political economy of international trade agreements: Latin America and beyond. **Latin American politics and society**, Florida, v. 54, n. 1, 2012. (Review Essay).

MOREIRA, Assis. Uma política firme, sem confrontos. **Gazeta Mercantil**, 18 dez. 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/ZZ6Rgl>>.

MOREIRA, Gerson. A segurança coletiva continental: o sistema interamericano, o Tiar e a Guerra Fria. *In*: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa**. São Paulo: Editora Cultura; Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, 1996. v. 1.

MOREIRA, Marcílio Marques. **Diplomacia, economia e finanças**: depoimento ao CPDOC. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

MOREIRA, Marcílio Marques; NISKIER, Arnaldo. **Atualidade de San Tiago Dantas**. São Paulo: Lettera.doc, 2007.

MOURA, Gerson. **Autonomia na dependência**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

NEVES, João Augusto Castro. **No limiar da ordem global**: o Brasil depois da Guerra Fria (1989-2001). 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

NEVES, João Augusto de Castro; SPEKTOR, Matias. Obama and Brazil. *In*: LOWENTHAL, Abraham F.; PICCONE, Theodore J. **Shifting the balance**: Obama and the Americas. Washington: Brookings Institution Press, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/8nYaly>>.

OLIVEIRA, Lucia Lippi. **Americanos**: representações da identidade nacional no Brasil e nos EUA. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

PATRICK, Stewart. Irresponsible stakeholders: the difficulty on integrating rising powers. **Foreign affairs**, Nov./Dec. 2010.

PATTI, Carlo. **Brazil in global nuclear order**. 2012. Tese (Doutorado) – Università degli Studi di Firenze, Firenze, 2012.

PEDONE, Luiz; CAVALCANTE, Antonio; CRUZ JÚNIOR, Ademar. Brazil's foreign policy under Collor. **Journal of interamerican studies and world affairs**, v. 35, n. 1, 1993.

PINHEIRO, Letícia. Autores y actores de la política exterior brasileña. **Foreign affairs en español**, v. 9, 2009.

PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos. **Política externa brasileira**: as práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

POWER, Timothy. **The political right in post-authoritarian Brazil**: elites, institutions, and democratization. College Park: Pennsylvania State University Press, 2000.

QUADRAT, Samantha Viz. **Caminhos cruzados**: história e memória dos exílios latino-americanos no século XX. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

QUADROS, Jânio. Brazil's new foreign policy. **Foreign affairs**, Oct. 1961.

RESENDE, André Lara. Além da crise: desequilíbrio e credibilidade. **Valor Econômico**, Brasília, 24 abr. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/6WfSyS>>.

RICUPERO, Rubens. **Rio Branco**: o Brasil no mundo. São Paulo: Contraponto, 2000.

_____. **Entrevistas ao CPDOC**. ago. 2011.

_____. **Depoimento ao CPDOC**. 2012.

RODRIGUES, José Honório. **Aspirações nacionais**. Rio de Janeiro: Obelisco, 1965.

RUGGIE, John Gerard. International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in post war economic order. **International organization**, v. 36, n. 2, 1982.

SARDEMBERG, Ronaldo. **A palavra do Brasil nas Nações Unidas**. Rio de Janeiro: Editora FUNAG, 2007.

SCHWELLER, Randall. Bandwagoning for profit: bringing the revisionist state back in. **International security**, Washington, v. 19, n. 1, 1994. Disponível em: <<http://goo.gl/DqqswI>>.

_____. Emerging powers in the Age of Disorder. **Global governance**, v. 17, n. 3, 2011.

SHOULTZ, Lars. **Beneath the United States: a history of U.S. policy toward Latin America**. Cambridge: Harvard University Press, 1998.

SILVA, Golbery do Couto. **Geopolítica do Brasil**. São Paulo: Ática, 1995.

SILVEIRA, Azeredo. **Política externa brasileira: seus parâmetros internacionais**. Rio de Janeiro, 16 jan. 1974. Manuscrito secreto.

SIKKINK, Kathryn. **Ideas and institutions: developmentalism in Brazil and Argentina**. Ithaca: Cornell University Press, 1991.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. São Paulo: Martins Fontes, 2012. v. 2.

SORJ, Bernardo; FONT, Maurício (Org.). **Economia e movimentos sociais na América Latina**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

SPEKTOR, Matias. Humanitarian intervention Brazilian style? **Americas quarterly**, v. 3, p. 1, 2002.

_____. Why Brazil is a broker with Iran. **Council on foreign relations**, New York, 2010a. Disponível em: <<http://goo.gl/ZH3M50>>.

_____. Brazil: the underlying ideas of regional policies. *In*: FLEMES, Daniel (Org.). **Regional leadership in the global system: ideas, interests and strategies of regional powers**. Farnham: Ashgate, 2010b.

_____. Brazilian visions of global order. *In*: NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL MEETING ON RISING STATES, 2010, Washington. **Anais...** Washington: NIC, Nov. 2010c.

_____. Globalização e Estado nas revoluções globais de 1968: Irã, Brasil e Indonésia. **Estudos históricos**, v. 23, 2010d.

_____. **Azeredo da Silveira**: um depoimento. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011a.

_____. Brazilian assessments of the end of the Cold War. *In*: KALINOVSKY, Artemy M.; RADCHENKO, Sergey (Org.). **The end of the Cold War and the third world**: new perspectives on regional conflict. London: Routledge, 2011b. Disponível em: <<http://goo.gl/MQSRG9>>.

_____. **Brazil and the future of liberal internationalism**. Princeton: May 4th 2012. Mimeografado.

_____. **18 dias**: quando Lula e FHC se uniram para conquistar o apoio de Bush. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014.

STUENKEL, Oliver. Identity, status, and the concept of the west: the case of Brazil and India. **Revista brasileira de política internacional**, v. 54, 2011.

_____. Why IBSA and BRICS should not merge. **Foreign policy research center**, v. 11, 2012a. Disponível em: <<http://goo.gl/s85L3q>>.

_____. Brasil, BRICS e desafios globais. *In*: FUNAG – FUNDAÇÃO ALEXANDRE GUSMÃO. **O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional**. Brasília: Editora FUNAG, 2012b.

TAVARES, Maria da Conceição. **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Perseu Abramo, 2000.

TRINDADE, Hélgio. **Integralismo**: o fascismo brasileiro da década de 30. São Paulo: Difel, 1974.

VARGAS, João Augusto Costa. **Uma esplêndida tradição**: João Augusto de Araujo Castro e a política exterior do Brasil. 2008. Dissertação (Mestrado) – Instituto Rio Branco, Brasília, 2008.

_____. **Individuals and ideas in Itamaraty**: the role of diplomatic thought in Brazilian foreign policy. Brasília, 2010. Mimeografado. Disponível em: <<http://goo.gl/pmK9vg>>.

_____. **Campanha permanente**: o Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, integração e processo negociador**: a construção do Mercosul. Brasília: Editora FUNAG, 2002.

VIANNA, Luis Werneck. **A modernização sem o moderno**: análises de conjuntura na era Lula. Brasília: Fundação Astrojildo Pereira; Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.

VIGEVANI, Tullo. **O contencioso Brasil *versus* Estados Unidos da Informática**: uma análise sobre formulação da política exterior. São Paulo: Alfa-Omega; EDUSP, 1995.

VIGEVANI, Tullo; CAPALUNI, Gabriel. **Brazilian foreign policy in changing times**: the quest for autonomy from Sarney to Lula. New York: Lexington Books, 2009.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do Regime Militar Brasileiro**: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964-1985). Porto Alegre: Editora UFRGS, 1998.

VIZENTINI, Paulo Fagundes; WIESENBRON, Marianne (Org.). **Neohegemonia americana ou multipolaridade**: polos de poder e sistema internacional. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006.

WALT, Stephen. **Taming American power**. New York: W.W. Norton, 2006.

WEGNER, Robert. **A conquista do Oeste**: a fronteira na obra de Sérgio Buarque de Holanda. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

WESTAD, Odd Arne. **The global Cold War**: third world interventions and the making of our times. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

WHITEHEAD, Laurence. State organization. *In*: BETHELL, Leslie (Org.). **The Cambridge history of Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. v. 11.

_____. (Org.). **Shifting the balance**: Obama and the Americas. Washington: Brookings, 2011.

PADRÃO DE ESPECIALIZAÇÃO PRIMÁRIO EXPORTADOR E DINÂMICA DE DEPENDÊNCIA NAS DUAS ÚLTIMAS DÉCADAS NA ECONOMIA BRASILEIRA

José Raimundo Trindade*
Wesley Oliveira**

1 INTRODUÇÃO

Para analisar o atual padrão do comércio exterior brasileiro, utilizou-se neste capítulo a noção de *padrão de reprodução econômica*, integrada à noção de relações econômicas centro e periferia estabelecidas pelo aporte da dependência marxista latino-americano e pelas análises da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). O capital enquanto forma genérica de expansão de valor-riqueza estabelece padrões de desenvolvimento histórico, centrados no fluxo reprodutivo de cada formação social nacional, seja porque privilegia certos ramos ou setores para investimento, seja porque se utilizam tecnologias e meios de produção específicos ou adaptados às referidas formas nacionais (Santos, 2011; Marini, 2005; Osório, 2012). Deste modo, os amplos processos de acumulação ocorrem em regiões e economias integradas e inter-relacionadas, uma vez que o capitalismo funciona a partir de “bandeiras” nacionais, mas como um sistema mundial.

Autores clássicos da análise econômica brasileira ressaltam o forte condicionamento do setor externo sobre a estrutura econômica nacional.¹ Furtado (1977, p. 236-237) considerava a perspectiva de que “a transformação estrutural mais importante que possivelmente ocorrerá no terceiro quartel do século XX será a redução progressiva da importância relativa do setor externo no processo de capitalização”. De fato a economia brasileira apresentou expressivo crescimento do setor de bens de capital no período previsto pelo autor, entretanto sua previsão de que consolidada a referente matriz industrial ter-se-ia “maiores vantagens

* Professor efetivo vinculado ao Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal do Pará (PPGE/UFPA).

** Doutorando do Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade de Brasília (UnB).

1. Como observou Ffrench-Davis, Palma e Munõz (2009, p. 129) “uma característica historicamente importante do desenvolvimento econômico da América Latina foi a interação entre a estrutura econômica externa e a interna”. De outro modo, a interdependência e os circuitos de subordinação das economias latino-americanas à economia mundo, especialmente seu centro hegemônico estadunidense, constitui marca indelével de sua dinâmica, como resalta Santos (2011).

de intercâmbio externo”, somente muito parcialmente pode ser avaliada como um objetivo alcançado.

A teoria da dependência² conforma uma construção interativa entre a dinâmica estrutural do capitalismo em expansão global, centrado em formações econômicas, sociais e territoriais que produzem e alimentam a acumulação concentrada e centralizada de riqueza, sendo que parcela destas formações tem dinâmica tecnológica e de expansão da produtividade nos setores de bens de produção de máquinas e equipamentos parcialmente subordinadas na economia mundial. Neste sentido, para o enfoque da dependência o desenvolvimento do capitalismo estabeleceu uma ordem internacional de divisão das relações produtivas hierarquizada entre as nações e que estabelece padrões de desenvolvimento nacionais distintos, inclusive, e principalmente, definindo condicionalidades financeiras e de ocupação de espaços no mercado internacional distintos entre as nações do núcleo central capitalista e as nações periféricas e semiperiféricas do sistema (Santos, 1999; 2011; Marini, 2005; Martins, 2011).

Observa-se, desde meados da década de 1990, um forte movimento de reprimarização da pauta exportadora do país, acompanhado do aumento do coeficiente de exportação (Gonçalves, 1999; 2005; Osório, 2012; Mollo e Amado, 2012). A década de 2000 não alterou substancialmente aquele padrão, observando-se um arrefecimento do grau de dependência da economia brasileira mesmo que se reduzindo a vulnerabilidade externa na referida década. A análise evolutiva do comércio exterior brasileiro é central para a estruturação de um novo modelo de desenvolvimento que considere a contínua redução da vulnerabilidade externa da economia brasileira. Assim, propõe-se a analisar desde um aporte teórico dependentista à evolução do setor exportador brasileiro, retomando o debate clássico da relação entre “o duplo padrão de desenvolvimento” – voltado para dentro e crescimento para fora –, considerando os limites e a interação entre mercado externo e interno.³

Este capítulo encontra-se dividido em três seções, além desta introdução. Na seção 2 é exposto o padrão neoliberal de reprodução do capital, formato de desenvolvimento econômico que abriu caminho para uma nova fase das economias periféricas e semiperiféricas latino-americanas, baseadas em moedas fortes,

2. Vale observar que as teorias da dependência apresentam dois escopos metodológicos distintos: a matriz marxista, centrada na reinterpretação da formação social latino-americana e na crítica radical aos limites do desenvolvimentismo, seus principais autores foram Theotônio dos Santos, Ruy Mauro Marini, Vânia Bambirra e Orlando Caputo. A segunda matriz foi de influência weberiana, partindo das teses cepalinas, seus principais autores foram Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto. Para uma ampla e cuidadosa revisão conferir Martins (2011); para breve análise crítica em relação ao “aporte da dependência”, ver Almeida Filho (2005), conferir ainda: Cardoso (1993) e Santos (1999; 2011).

3. A literatura referente à restrição externa, aos modelos de substituição de importação e exportação e aos desequilíbrios na balança comercial é vasta. Vale, neste capítulo, referenciar cinco trabalhos de importância central: Furtado (2000; 2007); Rangel (2005); Corrêa e Simioni (2011) e Tavares e Serra (1979).

deficit comerciais e atração de capitais financeiros, impondo, desde então, novos vínculos de dependência econômica, reforçando a vulnerabilidade externa da economia brasileira. A seção 3 trata do padrão do comércio exterior brasileiro nas duas décadas recentes, especificamente as condições de evolução da pauta exportadora brasileira nos últimos anos, recoloca a questão da problemática do desenvolvimento de um “padrão exportador de especialização produtiva” ou em termos cepalinos “um modelo de desenvolvimento voltado para fora”. Na seção 4 é exposta uma alternativa econômica e social, na qual a abertura do setor externo se realizaria por meio da diversificação das exportações, sobretudo originárias do setor industrial.

2 PADRÃO NEOLIBERAL DE REPRODUÇÃO DO CAPITAL GLOBAL E AS RELAÇÕES CENTRO-PERIFERIA

Segundo Martins (2011, p. 215), o nacional desenvolvimentismo foi fruto da crise da hegemonia britânica e de sua divisão internacional do trabalho, em que cabia aos países centrais a produção industrial e aos periféricos a produção primário-exportadora. Nesta forma de entendimento das relações comerciais entre países é que se configura a lógica de especialização nacional com base na teoria liberal, especialmente nas formulações de Ricardo (1988) referentes às vantagens comparativas, enquanto seu principal ponto de apoio teórico e ideológico.

O comércio internacional e as esferas de trocas e fluxos de capital, mercadorias e tecnologias no espaço geográfico global compõem como o movimento mais específico e apropriadamente complexo da dinâmica capitalista. A medição e a determinação dos movimentos dos quatro fluxos expostos compreende parcela importante do grau de maior ou menor subordinação e interdependência das formações econômicas nacionais ao “centro orgânico” da economia mundo capitalista.

A teoria ricardiana propugnava os benefícios para uma nação de dispor no comércio internacional de vantagem relativa na produção, ou seja, que a razão entre o trabalho incorporado às duas mercadorias – tomadas como exemplos tecido e vinho – diferia entre os dois países produtores – tomados como exemplos Portugal e Inglaterra –, de modo que cada um deles teria pelo menos uma mercadoria na qual a quantidade relativa de trabalho incorporado (valor) seria maior que a do outro país. Esta vantagem relativa mútua possibilitava, conforme esta lógica, que o comércio internacional distribuísse os benefícios entre as nações, de tal forma que, mesmo havendo especialização entre países agrícolas e industriais, não haveria perdas aos países que se dedicassem às atividades menos intensivas em progresso técnico (Hunt, 1987; Martins, 2011).

A teoria convencional do comércio externo – modelos neoclássicos na tradição Heckscher-Ohlin – apresenta limitações severas para estudos não convencionais, estando fortemente amparada na percepção ricardiana, porém com o condicionante que a especialização dos países se dará não com base nas vantagens comparativas na produção de mercadorias e sim pela capacidade de dotação dos fatores de produção, cabendo aos países com abundância no fator capital a produção industrial e aos abundantes em terras e trabalhadores a produção agrícola.

Esses modelos trabalham com a hipótese básica de que qualquer mudança de uma situação de autarquia para livre-comércio permite o aumento de ganhos de bem-estar a partir da especialização produtiva e, portanto, maior eficiência alocativa. Este aumento de bem-estar só ocorre no caso de países em desenvolvimento, com abundância de mão de obra e forte dualidade no mercado de trabalho e, no comércio externo, podendo alterar a estrutura do emprego no sentido de favorecer a mão de obra de baixa qualificação, tanto no seu nível de emprego quanto na sua remuneração. Estas características não se evidenciam nas estruturas econômicas regionais centradas em base exportadora, seja de minérios, seja de *commodities* agrícolas, observando-se o aprofundamento da vulnerabilidade tecnológica e produtiva destes países, estimulada pela própria vulnerabilidade externa comercial (Gonçalves, 2005; Mollo e Amado, 2012; Osório, 2012).

A vulnerabilidade externa no âmbito comercial⁴ refere-se ao grau de abertura da economia nacional, relacionando-se as necessidades e características das importações, em contraposição ao grau de competitividade das exportações, considerando o perfil dos bens exportados. A integração comercial entre os países é um aspecto marcante da dinâmica de globalização, como já observado anteriormente. Mesmo considerando que o grau de abertura das diversas economias seja contrastante, inclusive pelas características estruturais destas. Corretamente, o estudo do Ipea (2010a, p.151-152) destaca, com base em teorias clássicas, a “longeva” tradição que conecta crescimento e comércio internacional que, como pode ser visualizado na tabela 1, confirma a forte interação entre dinâmica exportadora e poder econômico efetivo no sistema mundo capitalista.

4. A noção de vulnerabilidade externa trata do grau de maior ou menor poder de resiliência de uma economia a pressões, fatores desestabilizadores e choques externos. Esta noção é plenamente ajustável a categoria sócio estrutural de dependência, vista enquanto atributo dialético central para se pensar as articulações entre as diversas formações econômicas capitalistas e o poder de autonomia relativa de cada uma sobre o sistema-mundo capitalista. A vulnerabilidade externa em termos econômicos poderá se manifestar nas dimensões financeira, comercial, tecnológica e produtivo-real (Gonçalves, 2005, p. 14).

TABELA 1
Participação nas exportações globais (US\$ correntes) de bens
 (Em %)

	1990	1995	2000	2008
Economias avançadas	80,1	76,9	72,6	63,0
G-7	53,4	48,8	45,7	36,5
União Europeia	42,6	38,8	38,1	38,2
Novos países industrializados asiáticos	6,4	8,2	8,3	7,3
Economias em desenvolvimento	19,9	23,1	27,4	37
Ásia em desenvolvimento	5,4	7,7	9,4	14,1
América Latina e Caribe	3,4	3,5	4,8	4,3
Europa central e oriental	1,8	1,6	1,9	3,4
África	2,7	2	2	2,7
Oriente Médio	4,2	2,8	4	5,6

Fonte: Ipea (2010a).

Vale observar que o caso mais expressivo e exemplar de alteração na economia mundo das últimas duas décadas, com crescente expansão do seu poder econômico e diminuição de sua vulnerabilidade externa, é o caso do Leste Asiático e Pacífico. Nesta região observa-se crescimento explosivo do grau de abertura da economia (tabela 2), passando de 33,6% em 1980 para 87,6% em 2006, isto em função, como frisa estudo do Ipea (2010a, p. 144), de que esta região se tornou cenário privilegiado da constituição de redes internacionais de produção. A participação brasileira no comércio internacional é muito discreta, sendo que o seu grau de abertura é estável, com pequena variação ao longo das últimas três décadas, aspecto que será tratado adiante.

TABELA 2
Comércio de bens e serviços, exportações mais importações – regiões selecionadas
 (Em % do PIB)

	1990	2000	2005	2006
Países de alta renda	38,1	48,3	52,2	55,3
América Latina e Caribe	31,5	41,3	46,1	46,4
Leste Asiático e Pacífico	47,2	66,8	86,9	87,6
Ásia Meridional	20,3	30,1	42,8	47,2
Mundo	38,3	49,1	54	56,8

Fonte: Ipea (2010a).

Obs.: fluxos comerciais e produto em dólares correntes.

A vulnerabilidade externa tecnológica é central, corresponde a maior ou menor capacidade de inovação reprodutiva do capital, considerando principalmente o grau de dependência tecnológica do país. De fato, os estudos mais recentes (Chang, 2004; Amsden, 2009) reforçam a percepção smithiana entre diversificação produtiva e maior intensidade tecnológica, como pode ser observado nos dados

referentes à evolução nas últimas décadas da estrutura tecnológica das exportações globais, sendo que o comércio internacional das economias mais desenvolvidas concentram-se nas esferas tecnológicas mais avançadas e dinâmicas.

TABELA 3
Estrutura tecnológica das exportações globais
(Em %)

	1990	1995	2000	2005	2008
Primários	15,9	14,9	11,5	11,5	12,8
Energia	8,4	5,8	10,1	12,5	13,5
Intensivos em trabalhos e recursos naturais	14,4	14,6	13	11,5	10,1
Baixa intensidade tecnológica	7	6,9	5,8	6,8	7,9
Média intensidade tecnológica	26,3	25,9	24,9	24,2	23,6
Alta intensidade tecnológica	23,1	26,5	29,2	27,7	25,3
Não classificados	4,8	5,5	5,5	5,8	6,8
Total	100	100	100	100	100

Fonte: Ipea (2010b).

Por fim, a vulnerabilidade externa na esfera produtiva relaciona-se ao grau de “internacionalização da produção por meio da presença de empresas de capital estrangeiro no aparelho produtivo do país”, representados na forma de fluxo pelo investimento externo direto (IED) e na forma de estoque pelas empresas de capital estrangeiro (ECE).

O entendimento relativamente elementar do balanço de pagamentos permite compreender a vulnerabilidade externa determinada por essas condições estruturais. Assim, países com elevada presença de empresas multinacionais, apresentam conta de serviços geralmente deficitária devido à remessa de lucros e dividendos, além dos pagamentos de juros pela tomada de empréstimos internacionais (endividamento). Caso este *deficit* não seja coberto com *superavit* da balança comercial – considerando as transferências unilaterais risíveis –, a conta de capital terá que registrar volumosos *superavits* para que não se produza *deficit* no balanço de pagamentos. Claro está que maiores movimentos de capitais no presente gerarão maiores fluxos de saída de transações correntes no futuro, condição de influência mútua das contas do balanço de pagamentos.

Um segundo argumento levantado por Gonçalves (1999) vincula-se ao papel do Estado enquanto poder soberano e sua capacidade de definir políticas macroeconômicas ativas em termos industriais e, mesmo, sociais. Na medida em que o capital estrangeiro é também um agente de pressão política, sua capacidade de atuar no sentido de definir a forma de ação do Estado nacional, “reduz-se a capacidade nacional de resistência a fatores desestabilizadores e choques externos,

(...) aumenta a vulnerabilidade externa do país por meio do que poderia se chamar de *a economia política internacional do capital estrangeiro*” (*op. cit.*, p. 17).

Em relação à estrutura do mercado internacional, e especificamente à concorrência intercapitalista, pode-se observar que no quadro de globalização caminha-se para uma forma superior de competição monopólica nas últimas duas décadas, sendo que as empresas multinacionais, mesmo produzindo de forma desterritorializada, continuam concentrando, em bases nacionais, seus ativos estratégicos. Esta afirmativa, já muito colaborada por diversos autores,⁵ reforça a tônica de que a globalização não integra estrategicamente as estruturas produtivas, e sim mantém, ou reforça os circuitos de subordinação ou dependência internacionais, porém integra em uma justaposição a capacidade de operação e gestão das empresas multinacionais ao nível global, de tal forma que a elevada flexibilidade permitida pela gestão em tempo real em diversas unidades operacionais espelhadas pelo planeta permite otimização de custos e ganhos de escala.

A transferência de capital de uma praça reprodutiva de riqueza para outra leva à grande movimentação de investimentos externos diretos e à expansão do fluxo do capital financeiro. Em termos globais, as décadas recentes observaram a expansão das empresas transnacionais e a liberalização das barreiras ao fluxo do capital financeiro, possibilitando uma crescente “desterritorialização” das estruturas produtivas, a fragilização da capacidade de regulação internacional sobre formas mais intensivamente deletérias de capital, a intensificação da exploração da força de trabalho e a precarização do trabalho, além de uma dinâmica de trocas internacionais intracompanhias que agravam as condições de subordinação tecnológica das economias dependentes e receptoras do capital transnacional.

A expressão da divisão internacional do trabalho, enquanto forma nacional de acumulação de capital, produz o espaço geoeconômico competitivo em que se desenvolve o capitalismo histórico, como poderoso fator ao mesmo tempo limitador e estimulador da passagem de países periféricos e semiperiféricos para condição de formações econômicas capitalistas centrais⁶ ou semicentrais, aspecto que se retornará mais a frente ao se tratar as relações centro e periferia no capitalismo contemporâneo.

A atual divisão internacional do trabalho tem uma grande tônica no formato em rede das empresas globais, sendo que cabe aos países centrais a produção de partes e componentes de alto valor agregado e em pesquisa e desenvolvimento para gerar os conhecimentos produtores de inovação tecnológica (Chesnais, 1999; Martins, 2011), por sua vez, os países dependentes ou periféricos participam intensivamente

5. Conferir, entre outros, Dupas (2005), Chesnais (1999) e Serfati (1998).

6. Conferir, para o tratamento espacial da economia-mundo capitalista e geoeconômico das esferas nacionais de acumulação de capital, Martins (2011) e Harvey (2011).

do mercado mundial, em uma combinação que se torna crescentemente integrada pelo planejamento das empresas globais e, nessa funcionalidade, sujeitos a elevação de sua vulnerabilidade externa, como se mostrará na seção 3.

Assinale-se que a divisão internacional do trabalho decorrente da padronização produtiva é comandada pelas empresas multinacionais, convertidas em atores centrais da nova ordem econômica mundial. Os traços principais desta nova ordem mostram uma economia mundial dominada por processos produtivos de regulação flexíveis que acompanham a revolução nas tecnologias de informação e comunicação. Esta nova divisão internacional do trabalho é menos “nova” por suas características de concentração tecnológica, que permanecem centradas em alguns pontos do planeta, e mais “nova” pela maior pulverização da base de produção de recursos naturais destinados ao centro e a semiperiferia capitalista. A grande alteração talvez seja o alargamento destas semiperiferias, tanto com a participação de economias e sociedades que, até a década de 1990, constituíram parte do antigo bloco socialista, quanto, e principalmente, com a grande expansão capitalista no continente asiático, com a integração de mais de um bilhão de pessoas ao exército industrial de força de trabalho.

Mello (1984, p. 14) tratou tipologicamente da diversidade de padrões de desenvolvimento nacionais, centrando sua análise em dois grandes grupos: de um lado um conjunto de economias de estruturas produtivas diversificadas e de elevado padrão tecnológico e, de outro, as economias periféricas coordenadas por setores exportadores de bens primários. Esta tipologia clássica foi bastante alterada nos últimos quarenta anos, seja pela quebra da dualidade setor externo/interno, que caracterizava a heteronomia das economias nacionais; seja, principalmente, pelas alterações que a ordem econômica do pós-Segunda Guerra, que preponderou até a década de 1970, impôs ao arranjo da divisão internacional do trabalho entre as nações.

Um determinado número – mesmo que pequeno – de nações foram “convidadas” a ingressar no grupo de países capitalistas desenvolvidos, com destaque para Japão e Coreia. Entretanto, alterações nas periferias e semiperiferias também foram notadas, como observa Amsden (2009), um número expressivo de economias nacionais – a autora relaciona doze –, apresentaram graus diferenciados de incorporação de capacidade manufatureira e tecnológica, reforçando um núcleo de economias nacionais semiperiféricas. O espectro de formas nacionais pode ser visto como “*continuum*” de diferentes trajetórias, indo das economias centrais e quase centrais, passando pelas semiperiféricas até as periféricas.⁷

7. A diferenciação entre centro e periferia, baseada em aspectos de especialização primário-exportador e na heterogeneidade tecnológica, foram também tratados pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) para o desenvolvimento das economias periféricas.

A dinâmica de *outsourcing* e de maquiladoras se intensificou a partir da década de 1990, impondo importantes alterações, tanto na organização de processos produtivos de cadeias estruturadas em torno de empresas internacionais, quanto no padrão de concorrência nos mercados globais. A desterritorialização das etapas de produção e montagem potencializou a subcontratação e a desverticalização produtiva, rebaixando custos salariais operacionais e administrativos, ou a instalação de filiais de forma a aproveitar as vantagens produtivas locais (Ipea, 2010b, p. 370).⁸ Vale observar que a formação de redes de subcontratação possibilitou uma maior flexibilidade da estrutura ocupacional nas grandes empresas, transferindo os custos de ociosidade produtiva e do desemprego para as pequenas e médias empresas. Pode-se notar as relações estabelecidas entre grandes e pequenas/médias empresas como importante fator da nova dinâmica das grandes empresas oligopolistas.

O domínio das informações, tanto sobre a demanda globalizada, quanto sobre as condições de oferta dos demais produtores/concorrentes, e seus usos particulares, tornou-se uma das variáveis centrais na atual dinâmica capitalista. Do ponto de vista interno, alimentado os diversos elos da rede dominada pela empresa oligopolista – fornecedores e clientes internos – e externamente, no controle sobre as ações das empresas rivais nos principais mercados compartilhados. A alimentação/transferência de informações para “clientes internos” – a exemplo do *Kan-Ban* – e para fornecedores possibilita a alteração de processos produtivos em tempo real, o que, em tese, possibilitaria a adaptação das companhias às condições mutáveis, tanto da demanda como da tecnologia.

A repercussão do *outsourcing* e do planejamento microeconômico das empresas multinacionais (EMNs) sobre o comércio mundial se dá pela alteração dos fluxos de partes e peças dos produtos,⁹ reforçando níveis de especialização produtiva vertical, e pela dissociação entre o produto final e o grau de agregação de valor, ocultando neste processo o grau de dependência tecnológica (efeito maquiladora) e o controle sobre as etapas de engenharia e produção, as quais são mantidas sob domínio das economias centrais. Dupas (2005, p. 94) observa que os principais atores da economia global são “as corporações financeiras” e “as empresas industriais e de serviços”. Estes atores atuam em um palco mundial devidamente preparado nos últimos vinte anos, sendo que o nível de integração entre suas dinâmicas próprias se tornaram crescentes nos últimos anos, inclusive na definição de novos

8. Dupas (2005, p. 96) cita o trabalho de Paul de Grauwe e Filip Camerman (2000) que demonstraram, por meio da análise dos balanços patrimoniais de um grupo selecionado de grandes corporações mundiais, que o valor adicionado sobre as vendas representavam 25% do total, os demais “75% correspondem a partes, componentes ou serviços supridos por fornecedores externos” de variadas nacionalidades.

9. Dados da base Comtrade, entre 1995 e 2008, mostram que o comércio mundial de partes e componentes e de bens de capital cresceu a uma taxa de 8% ao ano (a.a.), somente superado pelos bens primários, que cresceram 13% a.a. Ver Ipea (2010b, p. 371).

investimentos e nações receptoras de capital, como mostram os teóricos da mundialização financeira.¹⁰

Deve-se observar que a tônica do discurso hegemônico durante as últimas décadas se concentrou na validade universal da abertura irrestrita dos mercados e nas teses de convergência econômica. A substituição do Acordo Geral de Tarifas (GATT) pela Organização Mundial do Comércio (OMC) dota as teses neoliberais de forte conteúdo interventor sobre as economias menos desenvolvidas, especialmente o caráter multilateral desta organização possibilitou o enquadramento de um conjunto variado de Estados Nacionais ao discurso de desenvolvimento pela convergência do comércio internacional, o que parece redefinir a lógica de dependência econômica e consolidar um novo quadro de vulnerabilidade de algumas economias *vis-à-vis* a forte expansão da semiperiferia asiática.

Vale observar que as reformas econômicas globais recentes, nas décadas de 1990 e 2000, basearam-se em acentuada racionalização empresarial que acompanhou o reordenamento macroeconômico do chamado “receituário” neoliberal,¹¹ um conjunto de proposições dominantes quanto à reorganização econômica para uma série de economias nacionais que aprofundaram o grau de dependência ou subordinação destas economias à ordem hegemônica global. Os pilares do “modelo neoliberal” são: *i*) abertura comercial; *ii*) desregulamentação financeira; *iii*) privatização de empresas públicas; e *iv*) desregulamentação – flexibilização – das relações de trabalho.¹²

Martins (2011, p. 146-147) observa cinco pontos característicos do neoliberalismo enquanto *ideologia da crise do sistema mundial*, reforçando os pontos macroeconômicos já expostos:

- 1) A maior intervenção financeirizada do Estado, com elevação do esforço fiscal para fazer frente à elevação da dívida pública.
- 2) O reforço ao discurso do “territorialismo” e à noção de que políticas de desenvolvimento devam ser pontuais e locais, como negação a políticas nacionais e de afirmação de capacidades soberanas de desenvolvimento. Aspecto que reforça a disputa interna a cada nação pelo fluxo de investimento, minando, muitas vezes, a capacidade fiscal local em favorecimento aos capitais empresariais.
- 3) Imposição pelo GATT e pela OMC de normas tarifárias e paratarifárias que sufragam os “princípios da concorrência, abertura comercial e flexibilidade

10. Entre outros, Plihon (2005), Chesnais (1999), Serfati (1998). Ver também Carneiro (2002).

11. Para uma minuciosa apreciação do neoliberalismo, conferir Harvey (2008).

12. Quanto ao entendimento das políticas de desregulamentação macroeconômica neoliberais e o estabelecimento de uma “era da globalização”, conferir Ipea (2010a).

cambial” desiguais e fortemente assimétricas, diminuindo a capacidade de negociação dos países periféricos e reforçando os circuitos comerciais norte-norte. A diminuição de barreiras tarifárias associadas a acordos multilaterais realizados no âmbito da OMC e a proliferação de acordos regionais favoreceu a globalização de processos produtivos, reforçando formas de subcontratação e a crescente externalização produtiva em diversos setores,¹³ como antes exposto.

- 4) Elevação dos desequilíbrios financeiros e comerciais. A financeirização se processa tanto pelo reforço do caráter rentista da estrutura econômica, compreendendo a expansão da massa de capital fictício no sistema de crédito, como pela flexibilidade cambial e liberalização da conta capital com consequente instabilidade das transações correntes e balanço de pagamentos das economias periféricas e, nos últimos anos das próprias economias centrais.
- 5) Desmonte das políticas sociais, flexibilização dos mercados de trabalho e desestruturação do Estado de bem-estar social, componentes necessários ao restabelecimento do Exército Industrial de Reserva e ao estabelecimento da ideologia liberal-conservadora.

Durante a década de 1990 as alterações foram sensíveis, conformando políticas externas da economia hegemônica (Estados Unidos) com o objetivo de buscar *superavit* comerciais que pudessem, mesmo de forma limitada, recompor a capacidade de financiamento estadunidense. Será neste contexto que se imporá às economias latino-americanas e, especialmente, aos países mais industrializados da região – Brasil, México e Argentina –, uma agenda que sedimentará uma trajetória de desestruturação industrial ou de reprimarização de suas bases exportadoras. O núcleo das políticas estabelecidas, desde o grupo de Santa Fé, constituía na valorização cambial das moedas das economias periféricas, privatização dos recursos estatais para gerar liquidez e elevação das taxas de juros, para repassar aos capitais financeiros internacionais.

Theotônio dos Santos (1999, p. 142-143) observa que poucos estudiosos perceberam as alterações sensíveis que a nova política econômica estadunidense para as economias periféricas latino-americanas reservaram: “abriu caminho para uma nova fase das economias da região, baseadas em moedas fortes, *deficit* comerciais e atração de capitais financeiros”. Este tripé de política de comércio internacional

13. Como observa o estudo de Ipea (2010b, p. 371), os acordos promovidos sob auspícios da Organização Mundial do Comércio (OMC), dos Estados Unidos (*US Offshore Assembly Programme – OAP*) e da União Europeia (*Outward processing Trade*) tinham forte identificação com as “empresas multinacionais (EMNs) por conta de sua maior capacidade financeira para arcar com a logística de um processo produtivo segmentado” territorialmente. O objetivo último desta dinâmica consiste tanto na diminuição dos custos salariais, quanto no aproveitamento de *expertises* locais, alavancando a rentabilidade das EMNs.

persistirá, com alguma variação conforme o país, em sua quase totalidade, até meados da década de 2000, constituindo elemento explicativo importante para o aprofundamento da vulnerabilidade externa brasileira, como se verá na seção 3.

Um dos aspectos característicos da reestruturação industrial brasileira foi seu viés defensivo, ou seja, a incorporação de poucas transformações tecnológicas e o ajustamento de seu processo produtivo mediante técnicas de gestão do trabalho e amplo uso da terceirização. Observa-se, em função destes fatores, ao longo do período, a elevação da produção acompanhada pela queda no emprego, resultando, com isto, em elevado aumento da produtividade dos setores de produção primária, uma das consequências deste formato que tomou a economia brasileira desde a década de 1990 foi a intensificação da pauta primário-exportadora a partir da década seguinte, sobre o qual se elaborou na seção 3.

3 A ECONOMIA POLÍTICA DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO NAS DUAS ÚLTIMAS DÉCADAS

O processo de industrialização por substituição de importações, enquanto resposta à vulnerabilidade externa brasileira, ou, nos termos de Maria da Conceição Tavares (Corrêa e Simioni, 2011, p. 75-79), resposta ao “estrangulamento externo”, estabeleceu a expansão e a mudança contínua da estrutura industrial brasileira no amplo período desde os anos 1930 até os anos 1980; sendo que o período 1956-1961 foi caracterizado pelo estabelecimento, ainda que parcial, do segmento industrial produtor de bens de capital da economia brasileira, tanto com o aumento da participação direta e indireta do governo nos investimentos, quanto pela entrada mais expressiva de capital estrangeiro privado e oficial para financiar parcela importante dos investimentos nestes segmentos.

A não completitude da estrutura industrial brasileira, no sentido de ainda apresentar lacunas principalmente nas etapas de engenharia de produção e desenvolvimento de bens de maior intensidade tecnológica, reforça a necessidade de estudos referentes à trajetória de desenvolvimento da economia nacional nas décadas recentes, repondo a indagação presente em estudos clássicos da economia brasileira quanto ao papel do “setor externo” na definição desta trajetória.¹⁴ Como observaram os autores da teoria da dependência, especialmente Theotônio dos Santos, a inexistência do departamento produtor de bens de capital plenamente desenvolvido levou as economias dependentes a requererem permanente ingresso de capitais externos para garantirem as condições de expansão ampliada de capital (Martins, 2011, p. 251).

14. Conferir, entre outros, Caio Prado Júnior (1972), Celso Furtado (1977; 2000; 2007), Maria da Conceição Tavares (1972; 1986), Ignácio Rangel (2005), Wilson Suzigan (2000) e João Cardoso de Mello (1984).

Nesse sentido, especificamente as condições de evolução da pauta exportadora brasileira nos últimos anos recoloca a questão da problemática do desenvolvimento de um “padrão exportador de especialização produtiva” (Osório, 2012; Martins, 2011) ou, em termos cepalinos, “um modelo de desenvolvimento voltado para fora” (Mollo e Amado, 2012; Jayme Júnior e Resende, 2009), seja pela base exportadora de baixa intensidade tecnológica, seja pela forte dependência do ciclo de valorização da demanda internacional por bens básicos ou primários. Como observado na seção 2, o desenvolvimento capitalista global estabeleceu nas últimas décadas uma crescente integração das trocas internacionais, compelindo a quebra de barreiras alfandegárias e a crescente liberalização comercial e cambial. É intenção desta seção contribuir com o debate sobre a base evolutiva da pauta exportadora brasileira e a oscilante trajetória da indústria nacional. Para tal, realiza-se análise das duas últimas décadas, centrando no questionamento das limitações e desequilíbrios da balança comercial, nas consequências da vulnerabilidade externa da economia brasileira e nos condicionantes de manutenção e ruptura com a trajetória de dependência nacional.

3.1 Dependência e trajetória de dependência nas duas últimas décadas

A inserção externa brasileira na esfera comercial apresenta historicamente menor vulnerabilidade que em outras esferas, porém a economia brasileira apresentou na década de 1990 uma “inserção regressiva no sistema mundial de comércio”, centrada em forte liberalização comercial e valorização cambial. Os traços gerais desta dinâmica regressiva podem ser tratados como um primeiro momento de integração da economia nacional ao novo padrão de reprodução neoliberal que se estabelece ao nível internacional. O Brasil encerrou a década de 1990 e atravessou a seguinte com baixa capacidade competitiva internacional, enfrentando, de um lado, um ambiente internacional em acelerada mutação e, de outro, sua estrutura industrial submetida a forte regressividade.

A implementação do “menu” neoliberal teve início na gestão Collor de Mello – 1990 – cujo apanágio de “inserir o Brasil no primeiro mundo”, moveu trôpega e atabalhoadamente a economia brasileira para a mais grave recessão de sua história moderna: de 1990 a 1992 a economia apresentou repetitivas taxas negativas de crescimento. A indiscriminada abertura comercial, realizada sem as devidas salvaguardas de proteção e na ausência de uma política industrial, produziu um forte efeito desorganizador da economia, cujo principal componente de acomodação de custos recaiu sobre a força de trabalho.

Carneiro (2002) observa que os desequilíbrios industriais se tornaram crescentes ao longo dos anos 1990, na medida em que a economia brasileira ampliava o seu grau de abertura externa, por sua vez o “*drive* exportador” se mostrou de baixa dinamicidade *vis-à-vis* a absorção doméstica: “isso ocorreu porque importantes setores exportadores – em particular o de bens intermediários – esgotaram

a capacidade ociosa, tornando impraticável manter o volume exportado sem ampliação da capacidade produtiva” (*op. cit.*, p.153-178).

Será, contudo, a partir do governo de Fernando Henrique – 1996-2002 – que se promoverá o mais completo ajuste da economia nacional, impondo profunda desregulamentação da economia, cujo aspecto mais sinuoso é a abertura econômica indiscriminada, acompanhada da valorização da moeda nacional, provocada por uma política de fixação da taxa de câmbio. Por sua vez, se arregimenta um discurso ideológico em torno da pretensa “rigidez” do mercado de trabalho, concebido como um dos fatores impeditivos da competitividade da indústria nacional no mercado mundial.

A vulnerabilidade externa se manifesta enquanto declínio ou diminuição da capacidade de resistência nacional a pressões, fatores desestabilizadores e choques externos. Gonçalves (1999, 2005) localiza a década de 1990, e mais especificamente sua segunda metade – a partir de 1995 –, como período de “aumento extraordinário da vulnerabilidade externa do Brasil, com ritmo, profundidade e amplitude nunca antes observados na história do país” (Gonçalves, 1999, p.13). Para Gonçalves (1999), a elevada vulnerabilidade brasileira está fortemente condicionada a maior presença do capital internacional na sua matriz econômica, isto porque o controle sobre a dinâmica de acumulação se torna bastante alienígena à economia local. Segundo o autor a “razão estoque de IED/PIB cresceu de 6,3% em 1993 para 11,2% em 1998, ou seja, houve um aumento de 80% do grau de desnacionalização da economia brasileira no período 1995-1998” (*op. cit.*, p. 14).

A consequente intensificação da desnacionalização da economia brasileira resultante da maior presença das empresas de controle estrangeiro produziu efeitos sobre a proporção da indústria de transformação no produto interno bruto (PIB) brasileiro, o que reforçou a vulnerabilidade externa da economia brasileira ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Como observado no trabalho de Gonçalves (1999, p. 177-190), a fragilização da base produtiva brasileira decorreu, em parte, pela acomodação dos investimentos externos diretos direcionados à aquisição de ativos estatais, portanto, sem renovação de capital e somente transferência de propriedade, passando a base produtiva a ser gerida pela lógica da eficiência produtiva global dos novos controladores, ou seja, por decisões que reforçam as aquisições de partes produtivas no “almoxarifado global”, condições de globalização produtiva, e acentuadamente o uso do “global sourcing”.

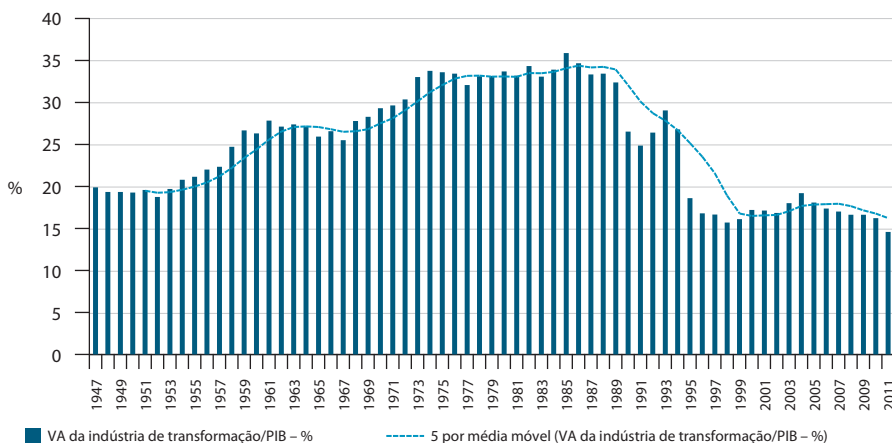
Outro aspecto relevante refere-se às decisões de fortalecimento do agronegócio ao longo da década de 1990. O conjunto de medidas e instrumentos mobilizados ao longo das últimas décadas, principalmente o crédito rural direcionado, os investimentos em maquinização agrícola e as pesquisas destinadas à produção de grãos no cerrado brasileiro – realizadas pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) –, fortaleceu a base agroexportadora brasileira, definindo

papel expressivo no fortalecimento na cadeia de alimentos e ocupando papel de destaque na pauta exportadora brasileira da década de 2000.¹⁵

É importante considerar como medida do nível do desenvolvimento industrial a proporção do PIB representado pela indústria de transformação. Pode-se observar (gráfico 1) que a indústria manufatureira alcançou o seu auge, enquanto porcentagem do PIB, em 1986, quando representou 32% deste, ainda fruto do esforço de industrialização decorrente do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). O II PND compreendeu o último grande esforço de planejamento governamental na formulação e implementação de políticas e ações de desenvolvimento econômico, com particular importância à coordenação de políticas industriais e à complementaridade de cadeias produtivas, conforme analisaram, entre outros, Castro e Souza (1987) e Carneiro (2002).¹⁶

Desde então, a tendência foi de diminuição da participação industrial no PIB brasileiro, chegando a 20% em 1998 e recuperando-se somente parcialmente na última década, porém com indicadores inferiores no período 1970-1980, por exemplo, chegou a 23% em 2005; o dramático desta tendência é que ela se dá com base na evolução do valor agregado, como pode ser visualizado na série histórica mostrada no gráfico 1, com base nas contas nacionais disponibilizadas pelo Ipea.

GRÁFICO 1
Participação da indústria de transformação no PIB – Brasil
(Em %)



Fonte: Ipeadata.
Obs.: VA = valor agregado.

15. Para o debate do agronegócio e as modificações recentes, conferir: Bunker (2004), Ipea (2010c) e Silva, Lima e Batista. (2011).

16. Como nota o estudo publicado pelo Ipea (2010, p. 129), o terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND), 1980-1985, não passou de uma mera “formalidade” exigida por dispositivo legal, sendo que o esgotamento da capacidade de financiamento do Estado, agravado pelos desequilíbrios internos e externos, “contribuiu para que ele fosse, na prática, abandonado”.

3.2 Dependência e vulnerabilidade externa

A balança comercial brasileira, por sua vez, apresentou comportamento variado nas últimas duas décadas. Superavitária no começo dos anos 1990 e deficitária no período 1995-2000. A partir daí o que se observa é *superavit* e crescimento considerável do saldo comercial, com as exportações crescendo em ritmo mais acelerado que as importações. Chegou ao pico em 2006, com saldo de US\$ 46,5 bilhões, diminuindo o ritmo depois disto. A análise da tabela 4 permite distinguir alguns importantes elementos da trajetória macroeconômica brasileira das últimas décadas. Como ressaltou Conceição Tavares em sua obra clássica de 1977, reeditado pelo Ipea (Corrêa e Simioni 2011, p. 120-121), o “problema estratégico” colocado à economia brasileira diz respeito ao desafio da superação do “estrangulamento externo”, sendo que os diversos momentos conjunturais expressam formatos distintos de política econômica de enfrentamento daquele desafio.

TABELA 4

Exportação, importação e saldo da balança comercial – Brasil (1990-2011) (Em US\$ milhões)

Ano	Exportação	Importação	Saldo comercial
1990	31.413,8	20.661,4	10.752,4
1991	31.620,4	21.040,5	10.580,0
1992	35.793,0	20.554,0	15.239,0
1993	38.554,8	25.256,0	13.298,8
1994	43.545,1	33.078,7	10.466,5
1995	46.506,3	49.971,9	-3.465,6
1996	47.747,0	53.346,0	-5.599,0
1997	52.986,0	59.840,0	-6.854,0
1998	51.120,0	57.714,0	-6.594,0
1999	48.013,0	49.302,0	-1.289,0
2000	55.119,0	55.851,0	-732,0
2001	58.287,0	55.602,0	2.685,0
2002	60.439,0	47.243,0	13.196,0
2003	73.203,0	48.326,0	24.877,0
2004	96.678,0	62.836,0	33.842,0
2005	118.529,0	73.600,0	44.929,0
2006	137.808,0	91.343,0	46.465,0
2007	160.649,0	120.621,0	40.028,0
2008	197.942,0	173.197,0	24.745,0
2009	152.995,0	127.647,0	25.348,0
2010	201.915,0	181.649,0	20.266,0
2011	256.039,6	226.236,1	29.803,5

Fonte: Brasil (2012).

Durante a década de 1990 o grau de abertura¹⁷ da economia brasileira se estabilizará em torno de 18%, mesmo patamar da década anterior, somente ocorrendo nova inflexão nesta primeira década do século XXI, quando o grau de abertura da economia brasileira saltará para 26% em média, resultante do crescimento tanto das exportações quanto das importações: entre 1999 e 2009 tanto exportação quanto importação mais que triplicaram, porém as características da pauta exportadora ensejam grandes preocupações, as quais remetem ao problema da elevação da vulnerabilidade externa e suas repercussões.

A dinâmica econômica brasileira e latino-americana a partir da década de 1990 aprofundaram as precárias condições de desenvolvimento autônomo de suas economias nacionais, seja pela desnacionalização de segmentos expressivos da indústria, seja pela elevação da vulnerabilidade externa nos principais aspectos a ser considerados: na capacidade produtiva – elevação das ECEs e maior dependência de investimento externo direto –, tecnológica – baixa capacidade de estruturação de um sistema nacional de inovação e baixa dinâmica tecnológica – e financeira – investimentos financeiros, empréstimos e financiamentos.

Vale frisar que as específicas condições econômicas enfrentadas na década de 1990 foi fruto da consolidação do padrão neoliberal de reprodução econômica, com a redução do papel do Estado na economia e a liberalização comercial. Este quadro ficou ainda mais agravado com as decisões de política cambial encetadas na segunda metade da década de 1990: a apreciação cambial tinha como objetivo o uso das importações como mecanismo de trava da retomada da espiral inflacionária, o que determinou a geração de *deficit* comerciais de 1995 até 2000. Neste período as contas externas foram problemáticas, especialmente a balança de serviços e rendas, que engloba remessa de lucros, dividendos e *royalties*; e juros principalmente. Em função do real (R\$) apreciado e das elevadas taxas de juros, o quadro de *deficit* foi crescente. Somado a isto os números negativos da balança comercial tem-se a caracterização de um quadro cujo agravamento descortinava a possível falência da capacidade de financiamento externo brasileiro, o que de fato se deu em 1999 com a crise cambial brasileira.

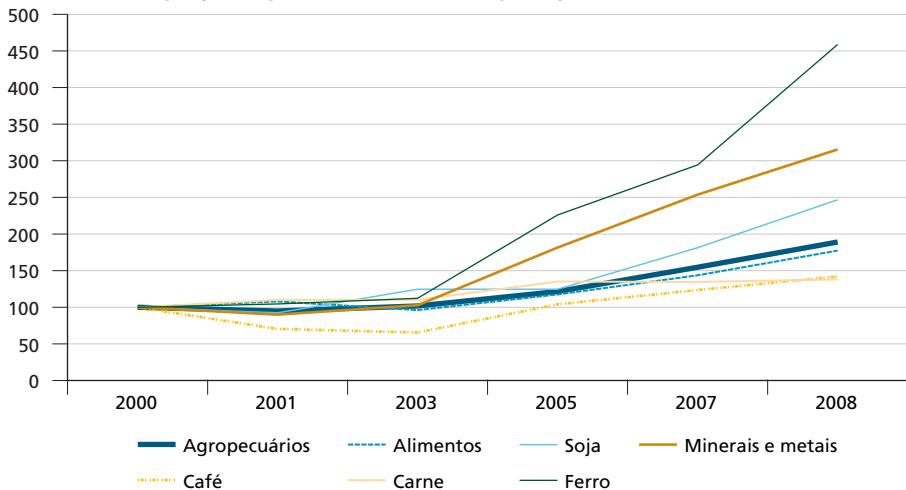
Nos últimos dez anos, observa-se elevação do grau de abertura da economia brasileira, com elevação no valor exportado bastante significativo: entre 1999 e 2009 o crescimento absoluto foi acima de US\$ 100 bilhões, sendo que se triplicou o total exportado. Esta trajetória de expansão na exportação foi basicamente centrada na elevação do *quantum* exportado de produtos primários, o que denota e recoloca a velha questão da “dependência externa”, na medida em que tal elevação responde basicamente a estímulos de desenvolvimento de economias forâneas que

17. Para análise do grau de abertura ($((X + M)/\text{PIB}) \%$) da economia brasileira nas últimas décadas e comparação com outros países, conferir Baumann (2010).

requerem uma expressiva quantidade de bens primários, especificamente neste caso estimulado pelo *boom* da China.

A década de 2000 apresentou um fator novo e de forte repercussão: o comércio internacional com a China, sendo que sua explosiva demanda por produtos básicos e matérias-primas estratégicas teve como efeito a escalada dos preços destes bens, como se pode visualizar no gráfico 2. A economia brasileira se nutre momentaneamente deste ciclo asiático, sustentando expressivos *superavit* comerciais, o que alivia e estabiliza o balanço de pagamentos, ao mesmo tempo em que aprofunda os atávicos dilemas do processo de desenvolvimento dependente e a expansão dos setores primários baseados em recursos naturais da economia.

GRÁFICO 2
Índice de preços de produtos básicos de exportação (2000 = 100)



Fonte: Cepal (2009).
Elaboração dos autores.

A China participou em 2011 com 17,3% do mercado para as exportações brasileiras, superando os Estados Unidos e ficando bem próximo da participação de toda a Europa (tabelas 5 e 6). O que mais chama atenção, ao lado elevada participação no desempenho comercial brasileiro, é seu rápido crescimento relativo: em 1990 participava com somente 1,22%, muito próximo aos 1,97% de 2000, crescendo aceleradamente durante a segunda metade da década.

TABELA 5
Exportações totais e para a China – Brasil (1990-2011)
 (Em US\$ bilhões)

Anos	Exportações			Superavit comercial		
	Total do Brasil	Brasil para China	Part. da China (%)	Total do Brasil	Brasil para China	Part. da China (%)
1990	31	0,4	1,22	10,8	0,2	1,8
2000	55	1,1	1,97	-0,7	-0,1	-14,3
2001	58	1,9	3,27	2,7	0,6	22,2
2002	60	2,5	4,17	13,2	1	7,6
2003	73	4,5	6,19	24,9	2,4	9,6
2004	96	5,4	5,63	33,8	1,7	5
2005	118	6,8	5,77	44,9	1,5	3,3
2006	138	8,4	6,1	46,5	0,4	0,9
2007	161	10,7	6,69	40	-1,9	-
2008	198	16,5	8,35	24,9	-3,5	-
2009	153	21	13,73	25,3	5,1	20,1
2010	202	30,8	15,25	20,1	5,2	25,9
2011	256	44,3	17,31	29,8	11,5	38,6

Fonte: Brasil (2012).

TABELA 6
Destino das exportações (2011)

Continente	US\$ bilhões	(%)
América do Norte	33	13,6
América do Sul e Central	57	23,5
Europa	53	21,8
África e Oriente Médio	19	7,8
Ásia e Oceania	81	33,3
Total	243	100,0

Fonte: Brasil (2012).

Os teóricos da dependência associam os condicionantes da estrutura socio-econômica, a dinâmica tecnológica e espacial e o crescimento econômico de uma região ao desenvolvimento comercial, financeiro e tecnológico de outras regiões. Por seu turno, deve-se destacar que a “sujeição ao mercado e suas flutuações, em particular as externas” aprofundam a fragilização das economias nacionais, tornando o país mais vulnerável aos ciclos exteriores (Martins, 2011; Osório, 2012).

Como notam Mollo e Amado (2012, p. 148), esses foram problemas típicos do padrão neoliberal no Brasil, sendo que a dependência estrutural se aprofundou na década de 1990, impondo uma trajetória de regressividade industrial como herança para a década atual. A interação com as duas maiores economias em crescimento nas duas décadas em foco materializam este comportamento de “sujeição ao mercado”, durante a década de 1990 o centro do comércio exterior brasileiro

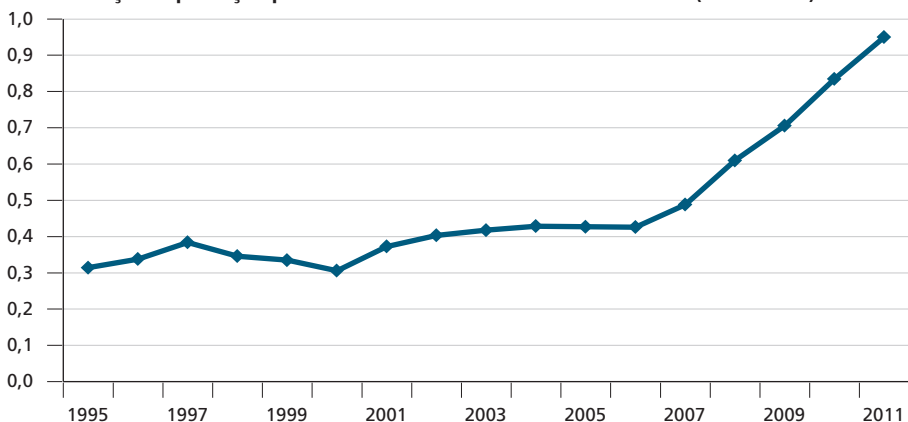
foram os Estados Unidos, sendo o foco as exportações bens de baixa intensidade tecnológica e a importação de bens de elevada intensidade tecnológica; na década de 2000 a China passou a responder, a partir da segunda metade da década, pela maior parte da corrente comercial brasileira, porém replicando de forma regressiva a relação de exportação de bens básicos *vis-à-vis* a importação de bens com conteúdo tecnológico intensivo.

Deve-se observar que esse processo inclui mecanismos de apropriação de riqueza a partir dos desequilíbrios da balança comercial, seja pela produção exaustora da natureza – caso da exportação mineral –, seja pela transferência de renda diferencial obtida pelo uso de técnicas de plantio a novas terras colocadas em exploração – caso da soja –, seja pelo mecanismo de superexploração da força de trabalho, que garante transferência de renda da periferia para o centro.

Como mostra o gráfico 3, desde 1995 a participação de produtos básicos, de acordo com o MDIC, vem crescendo comparativamente a participação de produtos industrializados. Estudos realizados pela Cepal e pelo Ipea mostram que na pauta de exportação brasileira, a participação de bens de baixa intensidade tecnológica e primários sempre foi predominante, “flutuando ao longo de todo período (1995-2006) entre 35% e 44%, porcentagem alcançada no último ano (2006) analisado” (Oliveira, Leão e Chernavsky, 2010, p. 87), ainda as exportações de produtos manufaturados foram bem mais elevadas em décadas anteriores. Desde 2000, a relação exportação básicos/industrializados cresceu e esta tendência parece se agravar nos últimos quatro anos (2008-2011).

GRÁFICO 3

Relação exportação produtos básicos/industrializados – Brasil (1995-2011)



Fonte: Brasil (2012).

Elaboração dos autores.

Considerando o período 1995-2011, o gráfico 3 mostra que até o ano de 2003 a relação básicos/industrializados era menor que 0,5, o que significa dizer que os produtos industrializados representavam parcela maior das exportações. A partir de 2004 percebe-se uma inversão, quando as vendas de produtos básicos ao exterior começam aumentar sua participação. Neste período o Brasil acompanha o perfil exportador das demais economias latino-americanas, sendo que o peso crescente dos produtos básicos converge para uma “crescente especialização exportadora”, com o claro agravante da baixa dotação tecnológica dos bens exportados.

Dado que os setores de agropecuária e mineração tiveram mais forte crescimento nos últimos anos, todos os principais produtos exportados pelo país em 2011 – veja-se a tabela 7 – são produtos básicos. Entre eles o minério de ferro é o principal item da pauta de exportação, seguido por óleos e produtos de soja. E, mesmo não estando (ainda) na lista, a carne bovina é outro item em franca ascensão. Em 2011, o Brasil exportou US\$ 5,4 bilhões em carne bovina – aproximadamente 80% *in natura*. Vale ressaltar que o país é o maior exportador mundial de carne bovina.

TABELA 7
Principais produtos exportados pelo Brasil (2011)

Descrição NCM	US\$ milhões	(%)
Minérios de ferro não aglomerados e seus concentrados	31.851.797	12,44
Óleos brutos de petróleo	21.603.300	8,44
Outros grãos de soja, mesmo triturados	16.312.232	6,37
Açúcar de cana, em bruto	11.548.786	4,51
Minérios de ferro aglomerados e seus concentrados	9.965.454	3,89
Café não torrado, não descafeinado, em grão	7.999.955	3,12
Bagaços e outros resíduos sólidos da extração do óleo de soja	5.544.358	2,17
Pasta química madeira de n/conif a soda/sulfato, semi/branq	4.605.115	1,80
Pedaços e miudezas comestíveis de galos/galinhas congelados	4.454.340	1,74
Carnes desossadas de bovino congeladas	3.506.284	1,37
Outros	138.647.953	54,15
Total	256.039.575	100,00

Fonte: Brasil (2012).

Obs.: 1. NCM = Nomenclatura Comum do Mercosul.

2. pasta química madeira de n/conif a soda/sulfato, semi/branq = pasta química madeira de não conífera, a soda/sulfato, semibranqueadas ou branqueadas.

Vendo de outra maneira, a relação básicos/industrializados mostra o quanto o primeiro representa do segundo. No primeiro ano o índice foi de 0,31, ou seja, em 1995¹⁸ os básicos representavam cerca de um terço dos industrializados. Ao longo dos últimos quinze anos o índice vem se elevando, chegando a 0,95 no último ano da série. No caso de regiões economicamente mais atrasadas, como a

18. Boa parte das séries aqui utilizadas começam em 1995. A motivação para tal escolha é trabalhar com dados a partir da implantação do Plano Real – mesmo os valores das transações tendo o dólar como unidade monetária.

Amazônia brasileira, por exemplo, este coeficiente é ainda mais dramático – 3,12 em 2010 –, pois a pauta de exportação é ainda mais significativamente centrada em bens básicos, denotando o elevado grau de vulnerabilidade externa destas regiões.

A dinâmica exportadora revela que, enquanto no período de dez anos (1999-2009) a exportação global cresceu aproximadamente 318%, a exportação especificamente de bens primários cresceu em 525%, o que fez com que em 2011 sua participação relativa na pauta exportadora significasse quase metade da desta (47,8%), como denotado nos dados mostrados na tabela 7. A balança de bens tipicamente produzidos pela indústria de transformação alcançou *deficit* em meados de 2011 de US\$ 21,3 bilhões (IEDI, 2012). Tais cifras do intercâmbio de produtos típicos da indústria de transformação representa um forte contraste com aquelas de meados dos anos 2000: em janeiro-junho de 2005 chegou ao *superavit* de US\$ 14,6 bilhões. Dez anos antes, no semestre inicial de 2002, o saldo das mercadorias típicas da indústria de transformação também foi *superavitário*, US\$ 2,6 bilhões. Em período equivalente de 1992, o resultado ficou positivo: US\$ 6,7 bilhões.

Como bem observa estudo realizado pelo Ipea (2010c), por mais que a estrutura produtiva brasileira seja hoje industrialmente diversificada, “há que se ressaltar a ampliação nos últimos anos do peso, na estrutura produtiva, dos setores de baixa intensidade tecnológica, como agricultura e serviços, em detrimento da indústria”, o que coloca o desafio de “dar prosseguimento à industrialização” (*op. cit.*, p. 29). Acrescente-se que há uma evidente necessidade de superar os limites de exportação de bens básicos, estimulando uma pauta exportadora que agregue mais valor, dado que a tendência nos últimos anos foi de redução na pauta das exportações dos produtos de maior valor agregado.

TABELA 8
Distribuição setorial das exportações – Brasil e América Latina (2000-2002 e 2007-2009)
(Em %)

América Latina	Matérias-primas	Manufaturas baseadas em recursos naturais	Manufaturas com tecnologia alta, média e baixa	Serviços
2000-2002	25	16,2	51,9	6,8
2007-2009	34,1	18,4	41,4	6,4
Brasil				
2000-2002	23,7	21,8	47,1	7,5
2007-2009	33,6	19,8	39,1	7,4

Fonte: Cepal (2010).

Vale observar que, a medida que a economia mundial superar a crise atual – ainda que de maneira gradativa –, a tendência é que o Brasil continue ampliando seu papel de fornecedor mundial dos produtos citados, e tenha sua pauta de exportação cada vez mais centrada em produtos básicos. Em suma, a

questão aqui levantada precisa ser aprofundada e servir de reflexão e ação, caso se queira uma economia mais industrializada e sustentavelmente desenvolvida, um país com menor desigualdade regional e uma estrutura produtiva em bases diferenciadas e que possibilite romper com um tipo de desenvolvimento voltando a uma economia dominada por agronegócios centrada na exportação de produtos primários.

3.3 *Superavít* comercial e deterioração ecológica

Uma das manifestações do desequilíbrio produzido pela dependência econômica brasileira refere-se à superexploração¹⁹ dos ecossistemas nacionais, especialmente o Cerrado e a Amazônia. A deterioração destes biomas é resultado da utilização degradante e a uma velocidade superior a sua capacidade de regeneração.

O comportamento do setor exportador no estado Mato Grosso apresenta evolução surpreendente nos anos recentes. De 1998 a 2010 as exportações cresceram ano após ano. Enquanto no primeiro ano o estado exportou US\$ 652 milhões, o valor em 2010 atingiu US\$ 8,4 bilhões, o que dá mais de 1.000% de variação. No que tange a soja, a China é o principal destino da produção no estado. Dos US\$ 3,2 bilhões exportados de soja em 2010, cerca de US\$ 2 bilhões foram de vendas para o país asiático – o que corresponde a 5,4 milhões de toneladas do produto.

Segundo a Fundação Getulio Vargas (FGV),²⁰ a cadeia produtiva da soja participa por volta de 20% do PIB do agronegócio nacional, correspondendo a mais de US\$ 35 bilhões em 2004, sendo que quase 50% da colheita nacional estão nos estados do Mato Grosso e Paraná, que produziram, respectivamente, 14,5 milhões de toneladas e 10,2 milhões de toneladas no referido ano. Esta *commodity* tem apresentado nas últimas duas décadas grande expansão em sua demanda internacional, refletindo-se em um comportamento do preço internacional extremamente regular a despeito de uma crescente oferta dos produtores de três países-chave: Brasil, Estados Unidos e Argentina.

A grande lavoura da soja tem um histórico de expansão rumo à fronteira Norte bastante recente. Segundo Ferreira (1988), somente na segunda metade da década de 1970, e mais criteriosamente no início dos anos 1980, é que a lavoura temporária da soja implantou-se na região de cerrado do estado de Goiás, isto favorecido por dois aspectos: a política do governo federal de polos de desenvolvimento (Polocentro) e o asfaltamento da rodovia que liga a cidade de Rio Verde-GO a Itumbira-MG.

19. Conferir Trindade e Oliveira (2011) e Martins (2011, p. 338-341).

20. Citado em Tavares (2004).

O rastilho que acompanha a expansão da soja caracteriza-se pela racionalidade que comanda este tipo de produção, uma “tendência à concentração fundiária a níveis de tamanho médio e grande, inferiores aos dos grandes latifúndios pecuaristas”, propriedades situadas entre “200 ha e 2.000 ha” (Ferreira, 1988, p. 56), muito mecanizada e utilizando somente sazonalmente força de trabalho. Em função destas características, a expansão da lavoura de soja se dá com certo “despovoamento” do campo, contribuindo para o aumento da população urbana dos municípios da área de abrangência do *corredor da soja*,²¹ ao mesmo tempo que a área desmatada cresce exponencialmente.

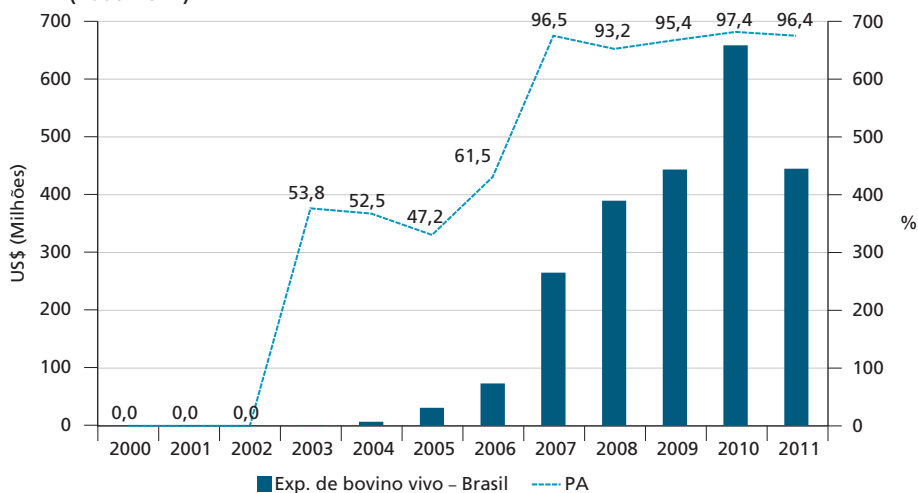
Em 2012 o Brasil era o maior exportador mundial de carne bovina, seguido pelos Estados Unidos. Esta informação constitui aspecto importante porque envolve diretamente a Amazônia, mais especificamente o estado do Pará. Em 2011 o Brasil exportou aproximadamente US\$ 5,4 bilhões em carne bovina – *in natura*, industrializada, tripas, miúdos e salgada – um aumento de 12% em relação a 2010, conforme apresentado em relatório da Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes (ABIEC). Aspecto central referente à exportação bovina é a saída de animais vivos para o exterior, mais especificamente de boi vivo – considera-se bovino e búfalo.

As exportações brasileiras de bovino vivo, embora não sendo centrais em relação ao total das exportações do país, constitui exemplo emblemático da precária condição da balança comercial das regiões menos desenvolvidas do país. Enquanto em 2000 o Brasil exportou US\$ 232,5 mil em animais vivos, em 2011 o valor total foi de US\$ 444,8 milhões – ou 0,17% do total exportado. Neste sentido, as exportações de bovino vivo praticamente dobraram (1,98 vezes), o que implica tanto deterioração ecológica quanto ressignificação da pauta primário-exportadora da economia brasileira, podendo levar ao fortalecimento das velhas elites locais vinculadas ao poder territorial. O Pará é a principal Unidade Federativa (UF) exportadora de bovinos vivos, conforme apresentado no gráfico 4, sendo responsável por mais de 95% das atuais exportações de bovinos vivos do país.

21. Ferreira (1988, p. 56) observa que, mesmo a lavoura comercial sendo mecanizada e poupadora de mão de obra, “estoca essa mão de obra para ocupar só em certas épocas do ano: na colheita e no preparo da terra. O trabalhador rural tornado assalariado e urbanita, a força de expulsão do campo, fica nas cidades próximas, formando o exército agrícola de reserva”.

GRÁFICO 4

Exportações de bovinos vivos do Brasil e participação do Pará nestas exportações (2000-2011)



Fonte: Brasil (2012).
Elaboração dos autores.

Apesar da relativa menor influência nas exportações do estado do Pará, com sua pauta exportadora centrada na mineração, o bovino vivo vem ganhando espaço nas exportações do estado e do país. Em 2005 as vendas ao exterior de bovinos vivos do Pará representavam 0,3% da sua pauta, enquanto em 2011 o percentagem atingiu 2,3%. Os destinos das exportações de bovinos vivos em 2011 são apenas dois: Venezuela (83,8%) e Líbano (16,22%). Para 2012 foi previsto que a quantidade de bovino exportado seria de 384.056 unidades (cabeças), totalizando US\$ 428,9 milhões.

Vale observar que, tal como a mineração, a exportação de bovino vivo é forte sinal da subordinação histórica da região Amazônica a um padrão cíclico da economia-mundo capitalista, cuja ruptura é uma condicionalidade não somente local, mas, sobretudo, nacional.

4 PARÂMETROS PARA RUPTURA: NOVO PADRÃO DE INSERÇÃO NO COMÉRCIO INTERNACIONAL E NO DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Vale notar que não há modelo de desenvolvimento totalmente puro ou que estabeleça trajetória de completa estagnação de longo prazo. Especificamente, uma forte polarização entre setores “desenvolvidos e subdesenvolvidos” da economia brasileira pode ser bastante associada ao padrão de desenvolvimento que se processou nas últimas décadas, inclusive com o alargamento da faixa de processos

produtivos que foram viabilizados por substituição de importações, porém, este formato econômico caminhou para uma desaceleração considerável do processo de crescimento, ao qual se pode acrescentar o aprofundamento da clivagem social e das diferenças regionais.

Convém observar, como fez Gonçalves (1999, p. 191), que a “globalização com estratégias liberalizantes”, que foi a marca das décadas de 1990 e da primeira metade da década de 2010, levou a inevitável desidratação da indústria brasileira, gerando “um processo desnacionalizador” que “subordina a economia brasileira às estratégias e ao comportamento do capital internacional”.

Pode-se observar que, mantido um tipo de “dependência externa” ou uma restrição externa, necessariamente caminha-se para mudanças na composição do mercado interno, tanto em termos setoriais como regionais, e também para mudanças das alianças de classe, seja nacional, seja internacional. Além disso, tem-se o risco de um “estrangulamento externo”, como argumentou Tavares. A própria Conceição Tavares desenvolveu suas análises sobre a evolução da economia brasileira, observando que para que ocorresse isto “o governo seria obrigado a realizar inversões maciças no setor primário e a financiar e estimular por todos os modos os investimentos nas regiões subdesenvolvidas” (Corrêa e Simioni, 2011, p. 122).

Parece que a trajetória recente da economia brasileira tomou esse rumo, o que colaborou na percepção de expansão do mercado interno, inclusive com pequenas melhorias no padrão distributivo da renda (Barros *et al.*, 2006). Esta trajetória, entretanto, não é sustentável, necessitando ser complementada, seja por medidas de alteração tributária que redistribua indiretamente a renda, seja pelo aprofundamento de política industrial para evitar uma trajetória mais e mais agroprimária e acomodadora dos interesses transnacionais, como parece se estar consolidando na atual conjuntura.

Vale notar que uma das trajetórias relevantes das economias dependentes combina condições externas favoráveis à produção e à exportação de bens primários, aliado a uma relativa expansão do mercado interno absorvedor de bens tecnicamente de maior valor agregado, condicionantes que possibilitam “expansão para capacidade de importar dando maior flexibilidade ao setor industrial, além de aproveitar recursos abundantes no setor primário” (Corrêa e Simioni, 2011, p. 123). Contudo, os limites estruturais de não modificação do padrão industrial necessariamente levarão ao esgotamento desta restringida capacidade de financiamento possibilitada pelo arranque chinês na atual conjuntura.

Como mostra Martins (2011, p. 270), o Brasil e a América Latina podem se encontrar frente a uma crítica encruzilhada, em que a crise da economia hegemônica estadunidense pode arrastar estas formações econômicas a um mero papel de periferia de um “*hegemón* decadente”. Por sua vez, a forte demanda internacional

de bens primários ensejada pelo ciclo asiático expõe de forma contraditória a possibilidade de ganhos momentâneos capazes de acomodar crises de balança de pagamentos, porém somente postergando possíveis agravamentos na vulnerabilidade externa destas economias.

Por último, pode-se tratar de uma alternativa econômica e social, na qual a abertura do setor externo se realizaria por meio da diversificação das exportações, sobretudo originárias do setor industrial. A necessidade de combinar diversificação econômica exportadora com estímulos à dinâmica do mercado interno, via fortes alterações da redistribuição de renda pessoal e regional, ao lado da melhoria das exportações tradicionais, deve ser posto no horizonte necessário à construção de trajetória que construa um novo patamar de inserção internacional da economia brasileira, superando sua estrutural vulnerabilidade externa.

Buscou-se mostrar, ao longo deste capítulo, que as condições de desenvolvimento econômico brasileiro requerem o estabelecimento de uma arguta política industrial e, principalmente, políticas econômicas direcionadas à construção de uma trajetória futura que rompa com a curva de declínio da indústria nacional, estabeleça metas tecnológicas e utilize as vantagens do amplo mercado nacional para desenvolvimento de uma sociedade menos desigual social e regionalmente.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA FILHO, N. O debate atual sobre a dependência. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Rio de Janeiro, n. 16, p. 32-50, jun. 2005.
- AMSDEN, A. A. **A ascensão do resto**: os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia. São Paulo: Editora UNESP, 2009.
- BARROS, R. P. *et al.* **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2006. v. 1.
- BAUMANN, R. (Org.). **O Brasil e os demais BRICs**: comércio e política. Brasília: Cepal; Ipea, 2010.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Sistema AliceWeb**. Disponível em: <<http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br/>>. Acesso em: 13 nov. 2012.
- BUNKER, S. G. Os fatores espaciais e materiais da produção e os mercados globais. **Novos cadernos NAEA**, Belém, v. 7, n. 2, p. 67-107, dez. 2004.
- CARDOSO, F. H. **As ideias e seu lugar**: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento. Petrópolis: Vozes, 1993.

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise**: a economia brasileira no último quartel do século XX. São Paulo: Editora UNESP; Editora UNICAMP, 2002.

CASTRO, A. B.; SOUZA, F. E. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Anuário estadístico de América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2009. Disponível em: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/38406/LCG2430b_2.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2012.

_____. **Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe** (2009-2010). Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2010. Disponível em: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/40695/Crisis_originada_en_el_centro_recuperacion_impulsada_economias_emergentes_vf.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2012.

CHANG, H.-J. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CHESNAIS, F. **Tobin or not tobin**. São Paulo: Editora UNESP; ATTAC, 1999.

CORRÊA, V.; SIMIONI, M. (Org.). **Maria da Conceição Tavares**: desenvolvimento e igualdade. Homenagem aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares. Edição Especial. Rio de Janeiro: Ipea, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/1whu0c>>.

DUPAS, G. **Atores e poderes na nova ordem global**: assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

FERREIRA, I. C. B. Ceres e Rio Verde: dois momentos da expansão da fronteira agrícola. In: AUBERTIN, C. (Org.). **Fronteiras**. Brasília: Editora UnB; Paris: ORSTOM, 1988.

FFRENCH-DAVIS, R; PALMA, J. G.; MUÑOZ, O. As economias latino-americanas: 1950-1990. In: BETHELL, L. (Org.). **A América-Latina após 1930**: economia e sociedade. São Paulo: EDUSP; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 15. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977.

_____. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. **A economia latino-americana**. 4. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GONÇALVES, R. **Globalização e desnacionalização**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. **Economia política internacional**: fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GRAUWE, P.; CAMERMAN, F. **How big are the big multinational companies?** Disponível em: <<http://www.econ.kuleuven.ac.be/ew/academic/intecon/Degrauwe>>.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações.** São Paulo: Loyola, 2008.

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

HUNT, E. K. **História do pensamento econômico.** Rio de Janeiro: Campus, 1987.

IEDI – INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **A balança comercial na indústria de transformação: deterioração nas quatro faixas de intensidade tecnológica.** São Paulo: IEDI, 10 ago. 2012. (Carta IEDI, n. 532). Disponível em: <<http://www.iedi.org.br/cartas/>>. Acesso em: 5 jul. 2013.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Mudanças estruturais na economia global: produção e comércio. *In:* _____. **Inserção internacional brasileira: temas de economia internacional.** Brasília: Ipea, 2010a. L. 3, v. 2, p. 133-164.

_____. A inserção do Brasil em um mundo fragmentado: uma análise do comércio exterior brasileiro. *In:* _____. **Inserção internacional brasileira: temas de economia internacional.** Brasília: Ipea, 2010b. L. 3, v. 2, p. 369-393.

_____. O Brasil em quatro décadas. Brasília: Ipea, 2010c. (Texto para Discussão, n. 1.500).

_____. Instituições e desenvolvimento no contexto brasileiro: auge, declínio e caminhos para a reconstrução do planejamento no Brasil. *In:* _____. **Estado, instituições e democracia: desenvolvimento.** Brasília: Ipea, 2010d. L. 9, v. 3, p. 121-160.

JAYME JÚNIOR, F. G.; RESENDE, M. F. C. Crescimento econômico e restrição externa: teoria e experiência brasileira. *In:* MICHEL, R.; CARVALHO, L. (Org.). **Crescimento econômico: setor externo e inflação.** Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

MARINI, R. M. **Dialética da dependência.** São Paulo: Expressão popular, 2005.

MARTINS, C. E. **Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina.** São Paulo: Boitempo, 2011.

MELLO, J. M. **O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira.** São Paulo: Brasiliense, 1984.

MOLLO, M. L. R.; AMADO, A. M. Desenvolvimento hacia fuera e desenvolvimento hacia dentro: erros e acertos da política econômica brasileira. *In:* OREIRO, J. L.; DE PAULA, L. F.; BASILIO, F. (Org.). **Macroeconomia do desenvolvimento: ensaios sobre restrição externa, financiamento e política macroeconômica.** Recife: Editora UFPE, 2012.

OLIVEIRA, I. T. M.; LEÃO, R. P. F.; CHERNAVSKY, E. A inserção no comércio internacional do Brasil, da Índia e da China (BIC): notas acerca do comércio exterior e política comercial. *In*: BAUMANN, R. (Org.). **O Brasil e os demais BRICs: comércio e política**. Brasília: Cepal; Ipea, 2010.

OSÓRIO, J. América Latina: o novo padrão exportador de especialização produtiva: estudo de cinco economias da região. *In*: FERREIRA, C.; OSÓRIO, J.; LUCE, M. (Org.). **Padrões de reprodução do capital: contribuições da teoria marxista da dependência**. São Paulo: Boitempo, 2012.

PLIHON, D. As grandes empresas fragilizadas pela finança. *In*: CHESNAIS, F. **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005.

PRADO JÚNIOR, C. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1972.

RANGEL, I. O desenvolvimento econômico no Brasil. *In*: _____. **Obras reunidas**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

RICARDO, D. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

SANTOS, T. O neoliberalismo como doutrina econômica. **Econômica**: revista da pós-graduação em economia da UFF, v. 1, n. 1, p. 119-151, jun. 1999.

_____. **Imperialismo y dependencia**. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho, 2011.

SERFATI, C. O papel ativo dos grupos predominantemente industriais na financeiraização da economia. *In*: CHESNAIS, F. **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1998.

SILVA, A. C.; LIMA, É. P. C.; BATISTA, H. R. A importância da soja para o agronegócio brasileiro: uma análise sob o enfoque da produção, emprego e exportação. *In*: ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE, 5. 2011, Florianópolis, Santa Catarina. **Anais...** Florianópolis: APEC, 29 abr. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/EPqWJe>>.

SUZIGAN, W. **Indústria brasileira: origem e desenvolvimento**. São Paulo: HUCITEC; Campinas: Editora UNICAMP, 2000.

TAVARES, C. E. C. **Fatores críticos à competitividade da soja no Paraná e no Mato Grosso**. [s.l.]: 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/QIsOe>>. Acesso em: 05 maio 2014.

TAVARES, M. C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro – ensaios sobre economia brasileira**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

_____. **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**. Campinas: Editora UNICAMP, 1986.

TAVARES, M. C.; SERRA, J. Além da estagnação: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente do Brasil. *In*: SERRA, J. **América Latina**: ensaios de interpretação econômica. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

TRINDADE, J. R.; OLIVEIRA, W. P. Especialização produtiva primária e meio ambiente em período recente na Amazônia. **Novos cadernos NAEA**, Belém, v. 14, n. 2, p. 283-302, dez. 2011.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BELLUZO, L. G.; ALMEIDA, J. G. O mergulho da indústria. **Carta Capital**, 22 jun. 2011. Disponível em: <www.cartacapital.com.br>.

_____. Como recuperar o vigor. **Carta Capital**, 7 mar. 2012. Disponível em: <www.cartacapital.com.br>.

CORIAT, B. **Pensar pelo avesso**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1994.

GONÇALVES, R. Globalização financeira, liberalização cambial e vulnerabilidade externa da economia brasileira. *In*: BAUMANN, R. (Org.). **O Brasil e a economia global**. Rio de Janeiro: SOBEET, 1996.

_____. **Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente**: a experiência brasileira recente. Brasília: Cepal; PNUD; OIT, 2008.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto comunista**. São Paulo: Boitempo, 2010.

ESTADO DA ARTE NA ÁREA DO PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL EM SUA ARTICULAÇÃO COM A TEMÁTICA DO DESENVOLVIMENTO

Roberto Luís de Melo Monte-Mór*

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho responde à indicação da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR) à proposta – e consequente contrato com o Ipea – para elaboração de uma análise crítica da produção na área dos estudos urbanos e regionais em articulação com o tema do desenvolvimento. Os mais de cinquenta centros de pós-graduação e pesquisa filiados e associados à ANPUR têm produzido um volume expressivo de estudos sobre a temática do desenvolvimento urbano e regional, em estreita articulação, em muitos casos, com a temática mais geral do desenvolvimento no Brasil.

Esse material, além de utilizado em cursos de pós-graduação e graduação, tem sido divulgado nos encontros nacionais bianuais da ANPUR – Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR) – desde 1981. Ademais, a *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais* (RBEUR), publicada pela ANPUR desde 1999, tem sido também importante veículo para divulgação da produção da área de planejamento urbano e regional (PUR).

2 OBJETIVOS E JUSTIFICATIVA

Os objetivos do trabalho se centram, assim, no mapeamento e na apreciação crítica das temáticas próprias da área do planejamento e das pesquisas urbanas e regionais em articulação com o tema do desenvolvimento discutidas nestes trinta anos de existência da ANPUR. A natureza do tratamento, as abordagens privilegiadas e as temáticas que ganharam maior evidência e importância no atual milênio são tratadas com maior ênfase. Objetiva-se, também, mostrar

*Arquiteto; urbanista; mestre em planejamento urbano pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Ph.D. em planejamento urbano pela Universidade da Califórnia em Los Angeles (UCLA); professor associado do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais (Cedeplar) e do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (NPGAU), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); e bolsista de produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

a evolução do tratamento dado à questão do desenvolvimento, desde suas adjetivações e adaptações aos temas contemporâneos até sua importância crescente nos aspectos socioespaciais e ambientais, além dos questionamentos do próprio conceito, tomados como questões que marcam os dias atuais.

A importância da temática do desenvolvimento tem marcado, desde a primeira metade do século passado, os discursos políticos, técnicos e acadêmicos que informam nossas decisões e, particularmente, as políticas públicas em suas manifestações nas cidades e, cada vez mais intensamente, nos espaços regional e rural como um todo. Os recentes questionamentos da ideologia do desenvolvimento (Furtado, 1978; 1980) nos obrigam a repensar questões relacionadas à evolução linear da dinâmica social e econômica tal como se apresentava no século passado. A emergência da questão ambiental, e, assim, do sentido da sustentabilidade socioambiental, no cerne da temática do desenvolvimento econômico, como também a emergência de múltiplas identidades e de várias alternativas populares e projetos concorrentes de emancipação nos leva a questionar a própria natureza do desenvolvimento (Jacobs, 2001). A crescente extensão das condições gerais de produção (e reprodução) urbano-industriais ao território como um todo (Lefebvre, 1999; Monte-Mór, 1994) contribui para que se imponha também a necessidade de repensar a dinâmica do desenvolvimento proposto como ideologia dominante para a expansão capitalista mundial e suas eventuais redefinições diante da crise societária contemporânea.

As cidades e suas regiões complementares são os espaços onde é mais necessário repensar a natureza do desenvolvimento – este tomado aqui como ideologia discursiva para um eventual projeto de emancipação social – desejável no futuro próximo, e também distante. As cidades e as regiões (extensivamente) urbanizadas vêm se tornando cada vez mais o foco das preocupações humanas, e, assim, do próprio desenvolvimento. Hoje, já não é possível tratar e identificar o desenvolvimento como simples crescimento econômico, impondo-se as problemáticas social e ambiental como questões fundamentais para se (re)pensar o avanço da sociedade contemporânea. Paralelamente, questões ligadas à inovação e à coesão social, eventualmente manifestadas como projetos alternativos, passam a merecer mais atenção que em décadas passadas.

Resta-nos saber acerca desse contexto como essas questões vêm se refletindo na produção acadêmica na área dos estudos urbanos e regionais e quais são as coesões e correlações, embates e discordâncias teóricas e aplicadas que têm orientado a produção científica dos pesquisadores na área do PUR.

Uma investigação para traçar um panorama amplo dessas questões, com um tratamento mais cuidadoso de alguns de seus aspectos distintos e contemporâneos, ganha importância quando se pretende identificar quais são as diretrizes que informam as reflexões dos pesquisadores e, conseqüentemente, a formação dos

novos técnicos, professores e pesquisadores que irão atuar no campo dos estudos urbanos e regionais em um futuro próximo. Esta parece ser a justificativa central para o estudo aqui desenvolvido.

3 REFERENCIAIS TEÓRICO E METODOLÓGICO

Este trabalho parte do conceito de desenvolvimento, em sua articulação com o conceito de progresso, tal como apresentado por Celso Furtado (1978), e busca suas articulações com outros autores que trataram do tema de forma aprofundada e abrangente. Entre eles, cabe citar François Perroux (1961), que, após inaugurar a discussão dos polos de crescimento, desenvolveu uma posição visionária e ainda atual sobre o desenvolvimento incorporado, já no início da década de 1960, levantando questões ligadas tanto à manutenção dos recursos para as gerações futuras quanto às transformações estruturais necessárias na economia e sociedade futuras.

Por seu turno, há questões atuais em debate na esfera do desenvolvimento que implicam o questionamento dos modelos de modernização que o informaram em décadas passadas e que hoje carecem de maior aprofundamento, bem como sugerem a investigação do próprio conceito em si. De que trata o desenvolvimento? Trata-se de livrar os grupos sociais do envolvimento de algumas de suas velhas práticas, valores, culturas, articulações políticas, crenças, enfim, de outras ideologias e materializações aparentemente incompatíveis com a própria natureza da expansão da racionalidade instrumental e do próprio capitalismo? Neste sentido, o laureado economista Amartya Sen é uma referência obrigatória. Seu conceito de “desenvolvimento como liberdade”, amplamente difundido, traz novas concepções para o tratamento do tema e das questões por ele suscitadas.

Qual a natureza dessas novas questões relativas ao desenvolvimento contemporâneo que os professores, pesquisadores e estudantes de pós-graduação em estudos urbanos e regionais, no Brasil, têm incorporado aos seus trabalhos? Esta é uma pergunta central para orientação dos levantamentos e das análises aqui apresentados.

4 METODOLOGIA E RESULTADOS

O trabalho foi realizado a partir de parte expressiva do universo da produção de trabalhos acadêmicos apresentados no âmbito da ANPUR, entidade que reúne a grande maioria dos centros de pós-graduação e pesquisa na área, como também os pesquisadores mais renomados e experientes. Os principais veículos de publicação e de apresentação de ideias, no âmbito mais específico da ANPUR,¹ são:

1. Teses de doutorado, dissertações de mestrado, livros e artigos publicados em outras revistas acadêmicas, mesmo premiados pela Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), não são trabalhos produzidos para discussão na associação, e constituem um “patrimônio intelectual” mais ligado aos centros-membro em suas áreas (inter)disciplinares que à ANPUR.

- seus encontros nacionais, que se realizam a cada dois anos, desde 1981. Os anais destes reúnem trabalhos apresentados nas áreas temáticas propostas nos encontros, lidando diretamente não apenas com o tema em questão mas também em sua articulação com outras áreas correlatas que possam abordar o tema de forma referencial; e
- a RBEUR, com tiragem semestral desde 1999.

Partindo-se desse universo e tendo-se as abordagens teóricas descritas como referência, entre outras, foram levantadas questões para discussão, em um esforço, certamente preliminar, para identificar correntes que se distinguem no tratamento da questão do desenvolvimento no âmbito da pós-graduação e pesquisa representadas na ANPUR e apontar caminhos que se apresentam como tendências para os próximos anos. Como dito acima, buscou-se enfatizar aspectos contemporâneos das concepções de desenvolvimento e seu tratamento virtual no âmbito dos estudos urbanos e regionais.

Espera-se, assim, ter construído um primeiro referencial sobre o tratamento do tema do desenvolvimento ao longo desses trinta anos de existência da ANPUR, identificando as principais abordagens e apontando tendências recentes e virtuais, em consonância com os debates e desdobramentos do tema no Brasil e, quando possível, no mundo.

5 CONTEXTUALIZANDO AS PRINCIPAIS QUESTÕES

A questão do desenvolvimento se impôs como uma questão central depois da Segunda Guerra Mundial, quando o Fordismo se colocava como o modelo de crescimento econômico a ser perseguido para se atingir um estágio de pleno desenvolvimento, implicando a redefinição do papel do Estado e das relações do capital com os trabalhadores. Naquele regime de acumulação, o Estado deveria se responsabilizar por parte expressiva da reprodução da força de trabalho e, ao mesmo tempo, suprir as condições gerais de produção exigidas pelo capital ligado à indústria fordista – a esta em especial, por ser a indústria motriz do crescimento econômico.² Além disto, caberia ao Estado mediar as relações entre capital e trabalho, agora organizado em forma sindicalizada, garantindo assim repasses ao salário real dos ganhos de produtividade conseguidos no novo modo de organização da produção e de sua gestão compartilhada entre o capital e o Estado.³

2. O conceito de indústria motriz vem de Perroux (1961) e a conceituação de “regime de acumulação e modo de regulação” é da escola, ou teoria, de regulação, iniciada por Aglietta (1976) e ampliada em várias versões.

3. Para uma discussão dos desdobramentos do fordismo no Brasil, ver Lipietz (1987) e Ferreira (1993).

A ideologia do desenvolvimento, herdeira da ideologia do progresso (Furtado, 1978),⁴ propunha uma transformação nas estruturas sociais, culturais e econômicas dos países não industrializados para abrir caminho para sua substituição por formas mais racionais e eficientes de organização social e econômica, visando ao fortalecimento das atividades produtivas e da gestão econômica. Assim, a modernização e disseminação do consumo foram também centrais para o avanço da ideologia do desenvolvimento.

O sentido de “desenvolvimento urbano e regional” surgiu com a crise do capitalismo nos anos 1930, e se fortaleceu no pós-Guerra com os planos regionais e urbanos.⁵ No caso das cidades, os antigos planos urbanísticos voltados para as condições de reprodução coletiva da população (bom equipamento e funcionamento das cidades para a vida cotidiana) deu lugar a planos para promover o desenvolvimento econômico local, bem como o regional e o nacional. Sua efetividade é questionável, mas a ideia de desenvolvimento urbano se impôs.⁶

A partir do pós-Guerra, muitos debates informaram o conceito de desenvolvimento. Os conceitos de subdesenvolvimento e, em seguida, de dependência, que marcaram a escola latino-americana, desdobraram-se em diversas versões no terceiro mundo emergente. Foi marcada também a diferença central entre crescimento econômico e desenvolvimento. O pensamento estruturalista cepalino, originado com Prebisch e desenvolvido por muitos autores, incluindo Celso Furtado, Samir Amin, Andrew G. Frank e outros, insistiu que desenvolvimento, diferentemente de crescimento, implica transformações estruturais na economia e na sociedade como um todo. A industrialização era o caminho da economia, e a modernização estrutural, o caminho das instituições sociopolíticas e culturais.

Novamente, muitos percalços, “distorções” dos modelos importados, fragilidade de resultados e emergência de novos problemas ainda mais graves que os antigos puseram em xeque as políticas e as próprias teorias do desenvolvimento e da dependência. O Estado em crise, desbancado pelo mercado em processo de globalização, contribuiu para redefinir a ideologia do desenvolvimento em todo o mundo. Na escala das cidades e das regiões – inclusive metropolitanas – a questão se deslocou para grandes investimentos estratégicos de modernização com o objetivo de atrair capitais globalizados capazes de alavancar não apenas o crescimento, mas também as transformações estruturais requeridas. Neste contexto, a construção de

4. Celso Furtado (1978) discute, no capítulo *Da ideologia do progresso à do desenvolvimento* do referido livro, como a ideologia do progresso, criada no século XIX como um pacto interclasses e intranacional, é estendida ao resto do mundo, no contexto do imperialismo, sob a forma de ideologia do desenvolvimento.

5. A experiência norte-americana do governo Roosevelt no vale do Tennessee (TVA), desde 1935, foi o exemplo mais exitoso de planejamento do desenvolvimento regional exportado para o mundo; no Brasil, um plano similar para o vale do São Francisco aconteceu na década seguinte, a partir de 1947.

6. Para uma síntese das transformações do planejamento urbano no Brasil, “do urbanismo à política urbana”, ver Monte-Mór (2008).

soluções a partir das sociedades e sua necessária democratização aparecem como elementos centrais:

Sendo o desenvolvimento a expressão da capacidade para criar soluções originais aos problemas específicos de uma sociedade, o autoritarismo (de qualquer tipo, não apenas militar, mas das elites) ao bloquear os processos sociais em que se alimenta essa criatividade frustra o verdadeiro desenvolvimento (Furtado, 1978).

Por sua vez, a questão ambiental vinha já redefinindo o conceito, qualificando-o e diferenciando-o mais fortemente da ideia de crescimento. Desde o início, a questão do meio ambiente foi colocada como “limites ao crescimento”. O conceito de *crescimento sustentado* dá lugar ao conceito (difuso) de *desenvolvimento sustentável*.

Do progresso ao desenvolvimento econômico, do desenvolvimento econômico ao crescimento sustentado, de volta ao desenvolvimento socioeconômico e, por fim, ao desenvolvimento sustentável, esta é uma síntese possível da trajetória do conceito de desenvolvimento entre nós.

Nas últimas décadas, surgiram questionamentos sobre o sentido do desenvolvimento. A série de questionamentos sobre a hegemonia da cultura ocidental no mundo; os debates sobre a vida cotidiana; a crítica sistemática ao produto interno bruto (PIB) como medida de emancipação econômica e social; a emergência de novos conceitos, como felicidade interna bruta,⁷ pós-desenvolvimento,⁸ entre outros, se anunciam como temas que deverão polarizar e redefinir os debates sobre a natureza do *desenvolvimento*. Críticas ao (des)envolvimento das populações locais de suas práticas socioculturais como condição para a entrada de uma racionalidade hegemônica baseada nas relações capitalistas e na modernização do consumo têm reorientado a (re)organização das relações sociais de produção para novos arranjos, sugerindo grandes transformações conceituais e práticas para um futuro próximo.

Segue-se uma análise do tema do desenvolvimento tal como expresso em suas principais expressões: nos anais dos quatorze encontros nacionais da ANPUR (ENAs), realizados a cada dois anos (à exceção dos dois primeiros, entre 1986 e 2011); e nas 23 edições da RBEUR, entre 1999 e 2011. Como dito acima, buscou-se refletir as principais mudanças nos enfoques sobre a questão do desenvolvimento, com suas várias adjetivações, em articulação com a temática do planejamento (do desenvolvimento) urbano e regional.

7. O conceito de felicidade interna bruta nasceu no Butão e vem sendo discutido no mundo ocidental nos últimos anos, resultando, em 2012, em um questionável relatório elaborado na Universidade de Colúmbia, Nova Iorque, por acadêmicos renomados, como Jeffrey Sachs e outros.

8. O conceito pós-desenvolvimento surgiu na década de 1980, junto com o pós-colonialismo, o pós-modernismo e outros “pós” (Monte-Mór e Ray, 1995). Arturo Escobar, Marshall Sahlins, Ivan Illich e vários outros teóricos tiveram seus textos reunidos na coletânea *The post-development reader* (Rahnama e Bawtree, 1997).

6 PRIMEIROS ANOS – ENCONTROS NACIONAIS DA ANPUR DESDE A DÉCADA DE 1980

Os primeiros três ENAs – em 1986, 1987 e 1989, em Nova Friburgo, Teresópolis e Águas de São Pedro, respectivamente – manifestaram uma preocupação comum com o desenvolvimento econômico, em sua expressão mais pura. O I ENA apresentou um balanço da produção na área desde o início da década de 1980, cobrindo teses de doutorado e de livre-docência, dissertações de mestrado, pesquisas concluídas e em andamento e artigos publicados ou aceitos para publicação, além de relatórios de consultoria e outros materiais referentes às três temáticas abordadas no encontro, quais sejam: planejamento regional, planejamento urbano e tecnologia da habitação. Um relatório para cada área temática buscou refletir o estágio em que se encontrava a produção do conhecimento à época.

Fica evidente, ao se analisarem os anais do I ENA, o isolamento dos centros de pós-graduação, particularmente na área de planejamento regional, apresentando duplicidade de esforços, refletindo a pequena comunicação e baixa circulação de textos entre eles (datilografados, e em cópias limitadas). É também notório o descolamento da produção dos centros acadêmicos do processo decisório do planejamento regional no país, o qual não incorporava os resultados e as análises das pesquisas desenvolvidas, e quando o fazia, era somente no campo do discurso.

A ênfase nos processos históricos regionais caracteriza a maior parte da produção e, em que pese a diversidade de abordagens teóricas dos trabalhos apresentados (chamada no relatório de “certa confusão metodológica”), pode-se considerar que o enfoque (neo)marxista dominava as análises (críticas), sendo a acumulação capitalista desigual identificada como a principal explicação para as desigualdades regionais – historicamente presentes, mas agudizadas nas décadas anteriores. Parece claro que os processos de expansão e de integração territorial e econômica do capitalismo brasileiro ainda não haviam mostrado seu caráter relativamente homogeneizante, particularmente diante da concentração de investimentos públicos nas áreas centrais metropolitanas do Sudeste – em que pesem os investimentos na fronteira amazônica. O “bolo já havia crescido”, mas ainda não havia sido “distribuído”, poder-se-ia dizer com relação aos impactos regionais, utilizando um jargão da época. Ao contrário, a crise do Estado e da economia, e a conseqüente redução na capacidade de investimento governamental, parecia ter limitado drasticamente a desconcentração regional que havia se esboçado na década anterior.⁹

No campo do planejamento urbano, entretanto, essa concentração de investimentos nas áreas mais desenvolvidas do país fica evidente também em estudos e pesquisas no âmbito da ANPUR no período em questão: três quartos (76%)

9. A partir do início dos anos 1990, um conjunto de artigos colocou em discussão o processo de desconcentração e/ou reconcentração produtiva no país. A este respeito, ver Diniz (1993; 2001), Cano (1995), Affonso e Silva (1995) e Pacheco (1998), entre outros.

da produção na área urbana se referia a São Paulo, ao Rio de Janeiro e a Brasília, evidenciando a hegemonia dos interesses dos centros filiados (também concentrados predominantemente no Sudeste do país), mas também refletindo impactos da concentração de investimentos nas grandes metrópoles do Sudeste, particularmente no Rio de Janeiro e em São Paulo.

No balanço do encontro de 1986, ficou também evidenciado que a produção na área dos estudos urbanos concentrou-se em três temas principais: o Estado, a produção do espaço urbano e a habitação, tratada também em seus aspectos tecnológicos. Pode-se identificar, no entanto, algumas tentativas teóricas de discussão sobre a reconstrução da natureza do urbano no país e vários estudos de caso, os quais, contudo, não contribuíram para construir uma síntese geral. O relatório aponta para a necessidade de apoio e divulgação dos trabalhos realizados na área, assim como uma articulação permanente entre trabalho intelectual e ação política.

A área de habitação optou por se concentrar na abordagem tecnológica – estudos técnico-experimentais e desenvolvimento de tecnologias construtivas –, sendo os aspectos do planejamento abordados na sessão do planejamento urbano. Assim, os subgrupos trataram prioritariamente de temas como componentes e sistemas construtivos, conforto ambiental e transferência de tecnologias de construção. Apesar desta especificidade, os coordenadores destacam que várias pesquisas em ciência e tecnologia desconsideraram o processo produtivo como um todo, ignorando temas como estrutura fundiária, mercado habitacional, divisão e hierarquia do trabalho. Segundo o relatório, existem muitas pesquisas sobre estruturas e materiais, mas pouco interesse em investigar a repercussão destas pesquisas no processo produtivo. A preocupação em pesquisar o edifício não incorporava sua articulação com a cidade nem discutia as relações entre tecnologia da edificação e desenvolvimento urbano, desconsiderando as relações de trabalho como parte intrínseca da tecnologia. Considerou-se premente a necessidade de politizar as questões da ciência e tecnologia do ambiente construído, aproximando os pesquisadores dos movimentos sociais. Como nas demais áreas, identificou-se uma desarticulação entre campos de pesquisa, implicando duplicidade de estudos e lacunas, além da pouca apropriação social das pesquisas realizadas, baixa integração entre os centros e pouco conhecimento mútuo das pesquisas realizadas entre os pesquisadores e pelos potenciais consumidores. Resultava daí a necessidade de ampliar o apoio à criação de instrumentos para divulgação das pesquisas e a troca de experiências.

Esse quadro já se mostrou um pouco modificado no encontro seguinte, em 1987. No II ENA, em Teresópolis, o tema do desenvolvimento foi trabalhado dentro do enfoque da economia regional, combinando análises de cunho marxista com estudos orientados para temas como regiões de fronteira, particularmente a Amazônia; áreas deprimidas e/ou vazias; novos polos agropecuários no oeste da

Bahia e no interior de São Paulo; além do debate acerca do Programa Regional de Interiorização do Desenvolvimento Urbano (Pridu); entre outros. Além de ter uma seção própria, a questão do desenvolvimento aparece articulada a temáticas abordadas por outros grupos de discussão no encontro de 1987, principalmente nas seções sobre processo de metropolização e impactos de grandes projetos.

No terceiro encontro, em Águas de São Pedro, em 1989, a temática regional envolveu tanto questões do desenvolvimento econômico quanto do planejamento regional, com trabalhos sobre conceitos e problemas regionais e impactos de grandes projetos. Os trabalhos abordaram também estudos críticos sobre a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e a falência das políticas públicas de desenvolvimento, permeadas por discussões sobre a interiorização do desenvolvimento e a retomada do crescimento econômico. Vale ressaltar que, assim como na edição anterior, o tema da região como categoria de análise apresentou crescente volume de questionamentos sobre sua concepção. Contudo, desta vez, o desenvolvimento articulava-se ao impacto trazido pelos grandes projetos, e os estudos refletiram, como mostra o próprio texto de apresentação dos anais, “as transformações que o país vem esperando na sua organização territorial, nas práticas de planejamento e na superação dos obstáculos do desenvolvimento”.

Quanto às questões urbanas ligadas ao desenvolvimento, já se afirmavam na área, ainda que timidamente. Nos dois encontros seguintes, a interiorização do desenvolvimento urbano foi objeto precípua de discussão, como também as questões ligadas ao processo de metropolização e à política habitacional, que já vinham sendo tratadas. Assim, algumas das questões urbanas que seriam privilegiadas na década seguinte foram desde ali anunciadas. Entretanto, as discussões ligadas às transformações trazidas pela nova Constituição não foram amplamente veiculadas, e podemos entender também que a questão social estava fora dos debates centrais do desenvolvimento urbano, apesar de a temática dos movimentos sociais urbanos estar presente nas discussões desde o ENA anterior. As preocupações com o “desenvolvimento econômico puro”, no entanto, dominaram a cena, privilegiando a escala regional e se estendendo para a questão do desenvolvimento urbano, preocupação central no âmbito do planejamento. Questões ligadas às migrações, como também à provisão de serviços urbanos e aos temas da produção imobiliária e do uso do solo, que se imporiam como temas permanentes nas décadas seguintes, também já estavam presentes. Sem dúvida, a preocupação principal se articulava com a precária produção de cidades e ao seu papel no desenvolvimento econômico e social no país, refletindo as preocupações com a intensa urbanização das últimas décadas e a formação de extensas periferias precarizadas nas áreas metropolitanas e nas principais cidades médias no Brasil.

7 A DÉCADA DE 1990: MUDANÇAS DE RUMOS NAS DISCUSSÕES E NOVOS CONCEITOS

O tema do desenvolvimento perdeu força relativa na década de 1990, e pode-se dizer que esteve parcialmente subsumido, ainda que sofrendo modificações na sua própria conceituação. Parecia não haver mais espaço na ANPUR para se discutir o “desenvolvimento econômico puro”, uma vez que agora surgiam novas questões candentes: a cultura, a questão social e a temática da sustentabilidade.

No IV ENA, em Salvador, em 1991, a temática do território e sua reestruturação se impôs já no início da década, tendo os grandes projetos como referência principal. A reestruturação espacial do país, os novos recortes regionais e as novas territorialidades metropolitanas dominaram as apresentações no encontro; todavia, novos temas emergentes também surgiram, principalmente a discussão política e social do Estado e a redemocratização do país. Aqui, as novidades trazidas pela nova Constituição de 1988 marcaram presença. Iniciou-se também um debate sobre questões ambientais e mudanças tecnológicas, nos temas emergentes, sem encontrar ainda espaço específico para sua apresentação e discussão.

Foi no encontro de 1993, o V ENA, em Belo Horizonte, que a questão ambiental se impôs e se firmou com uma sessão temática específica, que incluía a questão ambiental, da tecnologia e da dinâmica urbana. Como se tratava de um tema novo, foram relativamente poucos os trabalhos inscritos, e parecia que haveria uma participação limitada. Entretanto, ainda que o número de trabalhos apresentados não fosse grande, a confluência de pessoas nas sessões foi tamanha que a sala programada foi insuficiente para abrigar o público mobilizado, certamente repercutindo a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO-92), a conferência organizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) no Rio de Janeiro no ano anterior.

De fato, as novas temáticas do desenvolvimento se impuseram, tendo a questão ambiental como tema dominante, e, a partir do V ENA, o desenvolvimento passou a ser visto sob novos olhares, privilegiando também o desenvolvimento tecnológico, os processos de automação e as novas tecnologias de comunicação. Ainda incipientes no país à época, foram iniciados os estudos dos seus reflexos sobre as cidades e regiões, que apareceram como algumas das abordagens principais da temática do desenvolvimento.

De outra parte, as questões relativas à dinâmica sociopolítica da sociedade civil não mais apareceram sob a forma de debates sobre movimentos sociais urbanos, mas foram sim incorporadas aos debates sobre Estado e planejamento. Por seu lado, o desenvolvimento regional privilegiou temáticas ligadas aos regionalismos e à nova divisão (inter)nacional do trabalho, sendo a questão da metropolização estendida ao campo e aos entornos metropolitanos, para pensar novas espacialidades

urbano-rurais (e metropolitanas). Cabe talvez enfatizar que a transferência da questão metropolitana do âmbito federal para o âmbito dos estados, a partir da Constituição de 1988, começava a gerar debates, legislações e esforços ainda tímidos para uma abordagem na nova ordem institucional, que, todavia, não se concretizou, e apenas neste século começa a se desenhar mais claramente.

Entretanto, o debate entre desenvolvimento socioeconômico e preservação do meio ambiente foi, talvez, a maior ênfase do V ENA em Belo Horizonte (2003), ainda que o encontro tivesse proposto discutir, a partir do seu tema central,¹⁰ “as modernidades” e “as encruzilhadas” que se apresentavam ao país, entre elas as mudanças na natureza do planejamento e a crescente importância da sociedade civil neste processo. Neste caso, cabe destacar que a discussão sobre modernidade – temática geral do encontro – perpassou grande parte dos trabalhos apresentados nas diversas sessões temáticas, o que pode sugerir uma confluência de pensamentos na área do PUR àquela época. As novas espacialidades metropolitanas foram também tema de muitos trabalhos, discutidas para o país como um todo, sendo o rural tratado como tema da espacialidade metropolitana em transformação, tendo como pano de fundo os regionalismos e a nova divisão internacional do trabalho.

Contudo, a temática do desenvolvimento, ainda que de modo implícito, se fez presente nas mais diversas discussões, como no debate sobre uma agenda de pesquisa urbana para os anos 1990. Diante dos novos desafios colocados pela redemocratização recente do país e pelas alterações produzidas pelo novo papel do Estado em relação à globalização econômica que se apresentava como uma agenda neoliberal e avessa ao planejamento, os estudos sobre a reestruturação do espaço industrial (incluindo o esvaziamento de algumas regiões históricas) e a influência das novas tecnologias refletiam este novo contexto globalizado. De fato, os trabalhos sobre a reforma do Estado, agora pensado diante das perspectivas das privatizações que logo em seguida se concretizariam, ou ainda os textos que tratavam do mercado imobiliário e do mercado de terras, discutiam as novas formas de ocupação em tempos de crise e transformações na sociedade e nas cidades. A proliferação de loteamentos clandestinos populares e periféricos, o crescimento das áreas faveladas, o resgate da discussão sobre a autoconstrução e, já com alguma expressão, os incipientes condomínios murados voltados para as elites apontavam para um aumento da segregação socioespacial e para o crescimento das cidades sobre as periferias, reinventando o que parecia ser, de modo perverso, a forma (e organização social) urbana e metropolitana.

10. A partir de 1991, os encontros nacionais (ENAs) da ANPUR começaram a ter temáticas centrais. Em Salvador, o tema foi *Velhas e novas legitimidades na reestruturação do território*; e em Belo Horizonte, *Encruzilhadas das modernidades e planejamento*.

No VI ENA, em Brasília, todavia, em 1995, o tema do desenvolvimento reapareceu com força, mas permaneceu ligado principalmente à questão ambiental, e, assim, qualificado como sustentável. Ecodesenvolvimento e sustentabilidade foram os temas de maior relevo nesta edição do encontro, que teve como referência a urbanização, o desenvolvimento regional e o meio ambiente.¹¹ No âmbito intraurbano, a dinâmica imobiliária e a infraestrutura econômica e social dominaram os debates, introduzindo técnicas quantitativas e índices para medir, entre outras coisas, a qualidade da vida urbana. Era talvez o início da profusão de indicadores utilizados para medir o desenvolvimento contemporâneo, agora não mais de caráter apenas econômico mas também, e em especial, de caráter social e ambiental – que, na década seguinte, se fundiriam em um único termo: socioambiental.

Houve, assim, uma aceitação, que parece ser definitiva, da incorporação do tema ambiental à questão do desenvolvimento urbano e regional, de modo a não mais ser possível retroceder. O meio ambiente se impôs como uma nova pauta de debates para o desenvolvimento socioeconômico, particularmente em sua escala regional, nacional e mundial, e vários trabalhos analisaram experiências regionais, sobretudo a partir da implantação de indústrias-polo, enfatizando conflitos entre deterioração ambiental e promessas de geração de empregos. Ou seja, a abordagem que opunha desenvolvimento socioeconômico às questões ambientais ainda era dominante, com perguntas do tipo: como pensar em preservar o ambiente se o país ainda é pobre e precisa crescer?

Contudo, já se constatava uma imprecisão sobre a conceituação do que era a questão ambiental, e naquele encontro de 1995 já se levantou a necessidade de adoção de metodologias não instrumentalizadas, que considerassem o simbólico e o social no contexto do desenvolvimento, que já se dizia sustentável e que já marcava sua contraposição ao antigo conceito de crescimento sustentado tão caro aos economistas. Assim, vários estudos apontaram contradições e limites dos métodos de avaliação dos impactos de grandes projetos, chamando atenção para uma abordagem que se situasse para além dos aspectos quantitativos nos estudos de risco ambiental. Surgiu também a ideia do ambientalismo como uma forma de equacionar o conflito entre crescimento econômico e preservação ambiental, voltando aos temas do ecodesenvolvimento e/ou do desenvolvimento sustentável. Destas abordagens decorre a discussão sobre a necessidade de internalizar custos ambientais e sociais, bem como pode-se notar uma espécie de politização da questão do meio ambiente, com o surgimento de estruturas institucionais para o setor, a exemplo das organizações não governamentais (ONGs).

Pela proximidade temporal, certamente, muitos trabalhos ainda reverberavam as discussões levantadas na ECO-92, que, sem dúvida alguma, foi um marco

11. O tema do VI ENA foi *Modernidade, exclusão e a espacialidade do futuro*.

decisivo, junto com a Constituição de 1988, na compreensão da problemática ambiental no Brasil e no seu tratamento como política de Estado.

Estudos sobre a Amazônia foram recorrentes, sobretudo por conta do Plano de Desenvolvimento da Amazônia (1994-1997), imperando uma avaliação crítica de grandes projetos e programas (como o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PPG7), com temas que depois se impuseram como centrais, por exemplo o potencial hidrelétrico da região e os conflitos entre planejamento energético regional e impactos socioambientais da construção de barragens. Além desta relação central com o meio ambiente, outros trabalhos trataram de questões do desenvolvimento articuladas a temas como: avaliação do neoliberalismo e políticas sociais compensatórias na América Latina; articulação entre desenvolvimento e imagem urbana, envolvendo a preservação e espetacularização da cidade, em casos como o Pelourinho e o *city marketing* de Curitiba; o tráfico de drogas no Rio de Janeiro e seus efeitos no desenvolvimento socioespacial; entre outros. A questão urbana, apesar de já ser tratada em alguns textos apresentados em outros encontros nacionais, permanecia na ANPUR (assim como em outras associações acadêmicas, como a Associação Brasileira de Estudos Populacionais – ABEP), distante da problemática ambiental. Era como se a questão urbana não pudesse ser pensada de forma sustentável, diante dos requisitos radicais ambientais e da terrível pressão social e econômica sobre as cidades brasileiras. Esta articulação temática entre a questão ambiental e a questão urbana só aparece nos ENAs de forma sistemática ao final da década de 1990, como veremos.

Em 1997, no VII ENA, em Recife, foram as questões territoriais e socioambientais relacionadas aos impactos de grandes projetos que tiveram maior destaque.¹² A participação popular e a discussão da natureza das políticas públicas para o desenvolvimento urbano e regional tiveram também relevância, articuladas a novas territorialidades nos processos de expansão e interiorização dos processos de desenvolvimento no país. Ali, o conceito de *meio técnico-científico e informacional* proposto por Milton Santos ganhou maior visibilidade para a discussão da territorialidade das políticas públicas e para a própria discussão da integração socioespacial do território nacional. Assim, questões ligadas ao desenvolvimento permeavam os debates sem, contudo, ter o tema do desenvolvimento socioeconômico como uma expressão central das preocupações abordadas no encontro. Seria isto resultado de um desencanto com as perspectivas de crescimento do país, imerso na estagnação e nas dívidas? Aparentemente, as questões socioambientais e políticas vinham conseguindo ganhar espaço e tempo nas discussões diante da fragilidade relativa da economia, cujas abordagens do tema do desenvolvimento haviam sido historicamente dominantes, senão quase sempre hegemônicas.

12. O tema do VII ENA foi *Novos recortes territoriais, novos sujeitos sociais: desafios ao planejamento*.

Entretanto, com a emergência das questões sociais e ambientais para o centro dos debates, o desenvolvimento parecia ter sido colocado em posição secundária e ganhado, definitivamente, novos adjetivos além do econômico.

De outra parte, as questões ligadas à globalização e à nova divisão internacional do trabalho voltaram aos debates, analisando-se impactos nos espaços periféricos do capitalismo, tais como desemprego estrutural, financeirização, terceirização e outros. Debates sobre o planejamento estratégico neste contexto da globalização e suas expressões no Brasil – particularmente em Curitiba e no Rio de Janeiro – enfatizaram o sentido de estratégias de desenvolvimento urbano para inserção das metrópoles no capitalismo globalizado, em detrimento das questões sociais e ambientais. Entretanto, o tom crítico dominante parece indicar que havia um entendimento comum – alicerçado pelo próprio tema geral do evento – de que o papel do planejamento no desenvolvimento não passava mais pela definição e imposição de uma forma final para a cidade, mas antes ocupava-se de traçar trajetórias possíveis rumo a um futuro desejado. E este futuro envolvia considerar os efeitos do espaço sobre o social, a busca por uma melhor qualidade de vida, a redução da exclusão social e da segregação, além da preocupação central com o meio ambiente.

O VIII ENA, em Porto Alegre, no último ano da década (do século e do milênio), explicitou os debates e conflitos nas várias escalas, do urbano local ao mundial e global. Contradições entre o desenvolvimento urbano e regional e o conceito de desenvolvimento sustentável foram um ponto importante de debate naquele encontro, e, pela primeira vez, apareceu como título de sessões temáticas o *desenvolvimento urbano sustentável*. Até então, a questão ambiental era predominantemente, no Brasil, ligada à Amazônia, aos espaços naturais e rurais, sendo as cidades e os espaços urbanizados tradicionalmente vistos como vilões; principais causas da poluição ambiental, da destruição de ecossistemas; fonte dos problemas de saneamento, dos resíduos sólidos, do aquecimento e da poluição do ar e dos rios; entre outros. Entretanto, no VIII ENA, as questões relacionadas a problemas e oportunidades do meio ambiente urbano e às injustiças socioambientais ganharam visibilidade. Foram também discutidos o novo papel do Estado e as demandas e limites do desenvolvimento local, em contraposição à temática da globalização. A crítica aos modelos de desenvolvimento dito sustentável, que se implantavam nas cidades brasileiras, e a análise dos instrumentos utilizados para medir e avaliar os impactos ambientais (e sociais) causados por grandes projetos e intervenções no espaço urbano (e regional) se destacaram também nos trabalhos expostos.

Por seu turno, questões ligadas à crescente segregação social (e ambiental) também ganharam espaço nas discussões e sessões temáticas, dando continuidade às inúmeras críticas ao planejamento estratégico. Neste sentido, um enfoque recorrente, em boa parte dos trabalhos apresentados, foi o reconhecimento das mudanças no

papel do Estado, que, em lugar de condutor de um projeto desenvolvimentista nacional, passava a abraçar o ideal de integração competitiva nos mercados globais em apoio aos capitais globalizados e nacionais. Foram frequentes, assim, estudos que debateram as recomendações de organismos internacionais para financiamento de projetos urbanos, bem como a discussão sobre o desenvolvimento local diante de uma economia global. Este novo papel do Estado foi amplamente criticado, e apontou-se para a necessidade de fortalecimento da participação social na elaboração de estratégias de desenvolvimento.

A multiplicação de experiências locais, como o orçamento participativo, os conselhos criados para debater políticas setoriais de impacto e os planos diretores, demonstravam uma mudança de valores na relação entre o Estado e a comunidade. Contudo, a construção de um processo mais democrático, segundo um autor, não poderia ser privada de um olhar crítico, sobretudo quanto às falhas de auto-organização dos movimentos populares, uma vez que, de certo modo, continuaram vivos traços da cultura clientelista e fisiológica na relação dos interesses organizados com o Estado, apresentada com um discurso de esquerda. A análise destes mecanismos de participação, bem como a crítica a seus limites em uma sociedade que experimentava um processo de democratização recente, também apareceu em outros estudos de caso que avaliaram sua potencialidade de promoção do desenvolvimento local.

Em Porto Alegre, nessa edição do encontro, foi também lançado o primeiro número da RBEUR, o qual reuniu os principais trabalhos selecionados pelas sessões temáticas. Nas próximas seções, a análise incluirá tanto os trabalhos apresentados nos ENAs quanto na revista.

8 ANOS RECENTES – O CRESCIMENTO RETOMADO E O DESENVOLVIMENTO REVISTO

Desde a virada do milênio, a RBEUR passou a publicar um conjunto de trabalhos, alguns selecionados nos ENAs e outros resultantes de chamadas públicas de artigos para publicação. Paralelamente, os encontros ganharam uma magnitude que tornou mais difícil avaliar os rumos tomados pelos debates e preocupações, visto que os trabalhos apresentados se multiplicaram enormemente e passaram a abranger uma tal quantidade de temas que se tornou difícil a apreensão mais acurada do conjunto. Os ENANPURs, como ficaram sendo chamados, têm sido em geral compostos por duas ou três conferências feitas por profissionais mundialmente renomados; cinco ou seis mesas-redondas sobre temas predefinidos pela comissão organizadora e pela diretoria da ANPUR, com apresentadores e debatedores convidados; oito ou mais sessões temáticas, que se subdividem em diversos subtemas e abrigam a apresentação de quase duas centenas de trabalhos, selecionados pelos comitês científicos do encontro entre muitas centenas de trabalhos submetidos.

Em Belo Horizonte, em 1993, foram inauguradas as chamadas sessões livres, que se firmaram e vêm se expandindo a cada encontro como um espaço para apresentação de pesquisas e debates conjuntos em andamento nos vários centros do país. São privilegiadas as propostas de sessões livres que envolvem participantes de dois ou mais centros membros da ANPUR, e assim elas sinalizam também as articulações e os debates que animam o concurso de pesquisadores de vários estados e formações. Entretanto, como sessões livres, não têm um registro específico e cobrem uma enorme gama de temas e assuntos, sempre crescente – em 2011, foram 54 sessões livres aprovadas, entre um número ainda maior de propostas.

Assim, ainda que este período recente merecesse um estudo mais aprofundado, envolvendo não apenas as centenas de trabalhos apresentados em cada ENA, como também as temáticas discutidas nas sessões livres, nas mesas-redondas e palestras, além do material apresentado nos outros encontros realizados sob o patrocínio da ANPUR, tais como os tradicionais Seminário de Avaliação do Ensino e da Pesquisa em Estudos Urbanos e Regionais (Sepepur) – que, em sua sexta versão, incorporou a extensão universitária – e Seminário de História da Cidade e do Urbanismo (SCHU), além de inúmeros outros apoiados pela associação. Entretanto, neste trabalho, vamos nos limitar ao material publicado nos anais dos ENANPURs e na RBEUR.¹³

Nesse âmbito, o primeiro número da RBEUR ecoava o encontro de Porto Alegre, enfatizando a questão das escalas local e global e da sustentabilidade urbana, temas que foram retomados e enfatizados no segundo número da revista e também no primeiro encontro do novo milênio – o IX ENA, de 2001, no Rio de Janeiro, cujo tema central foi *Ética, planejamento e construção democrática do espaço*. As várias escalas de poder, novas reconfigurações urbanas e regionais, e também institucionalidades e territorialidades redefinidas pela problemática ambiental dominaram as discussões neste encontro. Entre as questões emergentes apareceram com força e destaque a tecnologia, tomada como motor do desenvolvimento, e a reestruturação do espaço social e econômico.

Os números da RBEUR que antecederam o IX ENA, além dos temas acima citados, trouxeram um balanço dos anos 1990 sobre as opções estratégicas de desenvolvimento e dinâmica regional, mas incluíram também estudos ligados ao governo local, trazendo como novidade o privilégio, em alguns casos, do “comércio minorista”, o que, nos anos seguintes, ganharia o rótulo de “economia popular e solidária”. Questões ligadas ao controle do uso do solo urbano e à dinâmica imobiliária urbana – com a adoção dos novos instrumentos urbanísticos que iniciavam sua discussão para implementação e seriam consagrados ainda em 2001, no Estatuto da Cidade; e aspectos da reforma do Estado brasileiro e novas discussões sobre

13. Vamos nos referir a debates e discussões realizados também no âmbito das mesas-redondas e conferências.

governança metropolitana foram também trazidos para o debate. Em paralelo, as colaborações latino-americanas retomaram questões ligadas às sinergias urbanas e à nova dinâmica do desenvolvimento territorial urbano e regional no continente, discutindo o papel do Estado diante destas transformações.

De outra parte, a temática do desenvolvimento sustentável em contraposição à urbanização foi sistematicamente retomada, tanto nos números da RBEUR quanto no X ENA, em Belo Horizonte, em 2003,¹⁴ questionando o conceito de sustentabilidade e sua compatibilidade com o desenvolvimento urbano. Conflitos entre desenvolvimento e degradação ambiental, entre ambiente construído e ambiente natural, ações e planejamentos no âmbito das Agendas 21 e tentativas de clarificação e desmonte de “mitos” e ideologias consolidadas sobre o tema foram algumas das principais questões trazidas para o debate.

Ainda na primeira metade da década de 2000, os temas da reestruturação econômica e da reestruturação territorial no país (em suas várias escalas) reapareceram várias vezes, tanto na revista da ANPUR quanto nos três encontros do lustro. Em 2002, a RBEUR trouxe a questão do desenvolvimento como subjacente ao debate sobre as apropriações ideológicas do processo de urbanização generalizada no país e um trabalho sobre desenvolvimento local endógeno no contexto da competitividade subjacente ao planejamento estratégico. Retomavam-se, assim, as questões das escalas do desenvolvimento e, de modo pouco explícito, o papel do Estado e o debate sobre formas de planejamento, em que a crítica ao planejamento estratégico começava a ganhar relevância. Em alguns casos, havia claros objetivos de se articularem desenvolvimento, escalas territoriais e regiões, sempre relacionando estes temas à problemática ambiental.

Assim, as questões ligando território, desenvolvimento, justiça socioespacial e solidariedade deram o tom principal aos debates que movimentaram o primeiro lustro da década, tanto em dois ENAs (Belo Horizonte e Salvador)¹⁵ quanto nos artigos publicados na RBEUR. Estudos referentes a territórios tradicionalmente ocupados e a populações nativas e tradicionais, ausentes da maioria dos encontros e publicações da ANPUR, começaram a aparecer com expressão na revista. Ademais, questões ligadas à qualidade de vida e à sustentabilidade urbana voltaram a ser veiculadas nos números da RBEUR, tratando de aspectos ligados à Agenda 21, ao papel do Estado em âmbito local, aos impactos iniciais do Estatuto da Cidade e seus instrumentos de controle e planejamento.

Aspectos mais gerais, mas também específicos, ligados ao desenvolvimento local, em articulação com questões ambientais e da sustentabilidade, permaneceram

14. O X ENA teve como tema central as *Encruzilhadas do planejamento: repensando teorias e práticas*.

15. O XI ENA aconteceu em 2005, em Salvador, tendo como tema geral as *Perspectivas para o território e a cidade: planejamento, soberania e solidariedade*.

como temas dominantes nos trabalhos apresentados nos encontros e na revista, incluindo conflitos urbanos de ocupação do solo e segregação socioespacial, em particular no confronto entre a cidade formal e suas áreas faveladas.

De outra parte, questões relacionadas a populações tradicionais reapareceram nos debates nos ENAs, desta feita privilegiando situações rurais e regionais. Este tema ganhou força particularmente no XII ENA, de 2007, em Belém, onde a questão amazônica teve maior destaque e expressão. A dimensão latino-americana – ou pan-amazônica – trouxe maior visibilidade à integração (sub)continental para o desenvolvimento, reforçando também a dimensão cultural e ambiental das populações tradicionais, das migrações históricas e recentes. O desenvolvimento sustentável foi um tema dominante, abrindo também espaço e dialogando com trabalhos voltados para conflitos entre grandes projetos, populações locais e tradicionais, desta maneira, portanto, colocando em xeque e sob intensa crítica o próprio sentido do conceito e a natureza de desenvolvimento socioeconômico tal como tradicional e predominantemente compreendido entre os estudiosos do desenvolvimento urbano e regional.

Por seu turno, ainda como expressão dos impactos do Estatuto da Cidade e da política urbana em âmbito federal, e em articulação tanto com o processo de democratização da gestão das cidades quanto com os processos de desenvolvimento nacional, regional e local, houve uma profusão de trabalhos avaliando planos diretores municipais e discutindo o programa federal de “ação concentrada” – o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); conseqüentemente, discutindo também a retomada do Estado desenvolvimentista e as redefinições do seu papel.

Paralelamente, a discussão teórica e empírica do planejamento, com um forte conteúdo crítico, foi retomada com intensidade incorporando a discussão contemporânea da gestão urbana e do território como um todo. O subtema que tratava destas questões recebeu mais de duzentos trabalhos inscritos.¹⁶ De fato, as implicações das novas relações entre Estado e mercado, considerando-se as novas parcerias e colaborações, e suas implicações diante dos movimentos populares, das questões sociais candentes e de inevitáveis conflitos ambientais em relação aos interesses das várias frações do capital imbricadas no território ganharam nova dimensão nas discussões e nos trabalhos apresentados.

O XIII ENANPUR, em 2009, em Florianópolis, explicitava o novo contexto do PUR em seu tema geral: *Planejamento e gestão do território: escalas, conflitos e incertezas*. Implícita estava a questão do desenvolvimento, a qual também incorporava, aos olhos dos pesquisadores da associação, alguns desdobramentos dos enfoques contemporâneos: a íntima articulação entre planejamento e gestão; a

16. O subtema era intitulado *Gestão urbana e regional: modelos, práticas e implicações*, e abarcava todo o universo do planejamento e da gestão que se expandia e se fortalecia no país com as políticas urbanas e regionais.

ênfase no território; as dimensões interescalares; os conflitos crescentes entre questões econômicas, sociais e ambientais (expressas na política e no planejamento e gestão); e o sentido de incerteza que marca os tempos atuais. No âmago deste sentimento de incerteza, parecem estar as dúvidas e disputas sobre os modelos de emancipação e de desenvolvimento. Os velhos modelos não mais parecem responder às demandas do presente e do futuro, próximo e distante, e não há ainda novos modelos de consenso, tais como aquele do “progresso”, da burguesia europeia e norte-americana no século XIX, e que se estendeu pelo mundo como “desenvolvimento”.

Em Florianópolis, todavia, por questões operacionais, os subtemas de planejamento e gestão foram separados em dois: o primeiro tratava de políticas públicas e PUR, com ênfase nos atores, conflitos e tendências; o segundo, da gestão do território, suas práticas e as possibilidades da política. As incertezas, por sua vez, foram canalizadas para a questão ambiental, e novas temáticas foram incorporadas, entre as quais cabe citar as questões de cultura e identidade, agora reforçadas e mais diversificadas; e a questão das mudanças climáticas, que, pela primeira vez, foram objeto de debates e de trabalhos apresentados.

A questão tecnológica ganhou uma visibilidade maior, privilegiando a questão da informação e da comunicação em sua relação com o espaço, buscando uma articulação com o ensino, a pesquisa e as práticas nas cidades e nas regiões. Intimamente ligada a esta temática está a questão das redes que se formam no e através do território, representando um tema que há algum tempo vem sendo trabalhado por pesquisadores da área do PUR. Representa, sem dúvida, junto com outras temáticas contemporâneas acima citadas, algumas das novas vertentes dos debates do planejamento urbano e regional entre nós.

O XIV ENANPUR foi no Rio de Janeiro, em 2011, e teve como temática central uma questão política subjacente ao planejamento: *Quem planeja o território? Atores, arenas e estratégias*. É possível notar a continuidade do debate sobre o tema do desenvolvimento, como nas mesas-redondas especiais intituladas *Arranjos produtivos locais: vetores do desenvolvimento regional e nacional*, promovidas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); *Dimensões territoriais do desenvolvimento: as cidades médias e o Nordeste brasileiro*, promovida pelo Centro Celso Furtado; e *Por uma agenda de ensino e pesquisa em desenvolvimento regional*, promovida pela ANPUR. Diversas outras mesas-redondas e sessões especiais trataram também do tema, mesmo que nem sempre de forma tão direta.

Entretanto, mais uma vez, o tema do desenvolvimento ganhou uma sessão temática (ST) específica. Com 57 trabalhos selecionados, a ST *Desenvolvimento regional, regionalismos e pactos territoriais* trouxe, por meio de um conjunto de subsessões, um panorama do debate contemporâneo sobre o tema, com um predomínio de trabalhos tratando questões ligadas à dinâmica territorial, às relações

contemporâneas e políticas de desenvolvimento regional e urbano, ao planejamento de áreas metropolitanas e ao papel da infraestrutura produtiva na regionalização e no desenvolvimento.

Contudo, como de costume, a temática perpassou outras sessões, como foi o caso da ST *Política e planejamento urbano: instrumentos, planos e projetos*, área com o maior volume de trabalhos (noventa trabalhos, entre artigos e pôsteres). Neste caso, parte expressiva dos trabalhos discutiu o papel do planejamento urbano e sua capacidade de transformar a realidade presente em um momento marcado por antagonismos: de um lado, um crescimento econômico que há muito não se via; de outro, o agravamento de problemas sociais e a persistência de práticas arcaicas de gestão.

O debate sobre políticas e programas urbanos, como o Minha Casa, Minha Vida, deu também novo fôlego às discussões articulando as questões habitacionais e do desenvolvimento urbano sob uma visão crítica sobre a retomada dos financiamentos públicos imobiliários e da produção da habitação – e do espaço urbano – para os setores populares. A discussão acerca de grandes projetos, desta feita incluindo megaprojetos urbanos, foi outra temática que ganhou impulso nos trabalhos e debates do XIV ENANPUR, questionando sobretudo o processo de produção da cidade voltado para os megaeventos esportivos que se avizinham. Sendo no Rio de Janeiro, este tema teve ênfase especial.

É interessante ressaltar ainda a presença da ST *Movimentos sociais no campo e na cidade*, na qual foi possível verificar, em alguns trabalhos, o relato de experiências de “alternativas de desenvolvimento”, seja por meio de cooperativas, de assentamentos produtivos de famílias beneficiadas pela reforma agrária, casos de economia popular solidária, seja mesmo mediante novas experiências de autoconstrução da habitação. Pela primeira vez, de forma mais concreta e expressiva, a temática das populações pobres e tradicionais, bem como dos movimentos populares e das alternativas socioespaciais e econômicas, apareceu de forma articulada e integrada às discussões sobre a natureza do desenvolvimento urbano, rural e regional no Brasil contemporâneo. Invisíveis por décadas, ou séculos, as massas excluídas e empobrecidas começam a mostrar sua face, seus números, sua força cultural e sua política.

No encontro de 2011, a temática ambiental apareceu também com destaque na ST *Questões ambientais: dimensões políticas, projetos e ação social*. Os trabalhos se debruçaram, em sua maioria, sobre conflitos e riscos socioambientais relacionados à produção e ocupação das cidades, bem como à gestão dos recursos hídricos. Apesar da grande diversidade de casos, o texto elaborado pelos coordenadores das mesas revela uma visão preocupante sobre o estado da arte desta questão ainda nos dias atuais, afirmando que os trabalhos apresentam pouca inovação metodológica, baixo conhecimento da bibliografia disponível e surpreendente desconhecimento

sobre serviços ambientais, análises de risco e vulnerabilidade socioambiental. Os coordenadores concluem (em que pesem os vários anos em que a temática frequenta os ENANPURs) que a área de planejamento urbano e regional continua isolada e com baixa interação com as ciências ambientais propriamente ditas.

Cabe finalmente ressaltar, com relação ao ENANPUR de 2011, que as 54 sessões livres também abordaram o tema do desenvolvimento, em sua grande maioria, tratando desde questões ligadas à exploração do petróleo e do pré-sal até a discussão de um modelo de desenvolvimento atual baseado na exportação de recursos naturais. Análises dos resultados obtidos nos esforços recentes de planejamento, nas tentativas de redução das desigualdades do país, dos limites da infraestrutura social e urbana e dos megaeventos futuros e seus desdobramentos no desenvolvimento foram também centrais nas discussões, sempre privilegiando as conexões e os impactos sobre o desenvolvimento urbano e regional.

9 CONCLUSÃO

Nesses 25 anos de encontros nacionais, a ANPUR ganhou tal dimensão que, se no seu segundo encontro, em 1987, foram apresentados cerca de sessenta trabalhos, no XIV ENANPUR, em 2011, reuniram-se 438 apresentações (entre artigos e pôsteres). Além disso, doze mesas-redondas, 54 sessões livres e outras atividades paralelas reuniram debates de temas múltiplos no campo da pesquisa e do planejamento urbano e regional, implicando novas abordagens e novas questões, sem, todavia, abandonar temas centrais desde há muito ligados ao desenvolvimento urbano e regional no Brasil.

Nesse percurso, a questão do desenvolvimento foi associada a diferentes conjuntos de temas, como foi possível notar nas sínteses dos encontros apresentadas acima. Mesmo quando não esteve presente como foco principal de um dos grupos de trabalho do ENANPUR, o tema do desenvolvimento sempre perpassou as sessões do evento, com abordagens regionalizadas, com perspectivas históricas, com avaliações sobre a atuação do Estado, seus instrumentos de ação urbano-regional e na construção de políticas públicas.

Paralelamente, a RBEUR ampliou essas discussões ao trazer também para os debates da área do PUR contribuições de estudiosos e pesquisadores não diretamente vinculados aos centros-membro da associação, firmando-se como uma das mais importantes revistas nacionais na área.

Nota-se uma mudança expressiva no tratamento das questões do desenvolvimento ao longo dessas décadas, e pode-se esperar novas mudanças nos próximos anos. Se, no início da associação, as abordagens do desenvolvimento privilegiavam leituras econômicas centradas na problemática regional, ao longo do tempo, a questão urbana foi sendo mais claramente explicitada, e as questões

ambientais surgiram como uma temática central para a abordagem do tema do desenvolvimento.

Questões políticas e sociais também ganharam espaço nas discussões e nos trabalhos da área, e, mais recentemente, novos atores e novas questões surgiram na cena regional e urbana para redefinir os debates sobre o planejamento do desenvolvimento. Entre eles, cabe citar a presença dos grandes atores privados envolvidos diretamente no planejamento, como também em parceria com o Estado, fortalecendo as ideias de gestão e governança. De outra parte, novos atores sociais derivados de espaços e grupos sociais historicamente marginalizados ou excluídos, sejam populações pobres e/ou tradicionais, sejam novas formas de associação e cooperação para a produção, expressam alternativas contemporâneas ao modo de integração social e econômica hegemônico, centrado no mercado capitalista.

Desdobramentos podem ser esperados no fortalecimento de novos temas, atores e espaços de discussão, assim como na própria redefinição do desenvolvimento. A exemplo de debates mundiais, as superações das velhas abordagens desenvolvimentistas devem trazer novas questões para o país, na medida em que as problemáticas contemporâneas consigam se impor na agenda de ações do Estado, bem como dos movimentos sociais organizados. Considerando-se a crise mundial da economia capitalista e a redefinição do papel do Estado na condução dos negócios e das próprias políticas públicas, podem-se esperar um fortalecimento do planejamento e uma importância crescente da questão urbana e regional – também da questão espacial – nos debates acerca do desenvolvimento brasileiro.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **Desigualdades regionais e desenvolvimento**. 1. ed. São Paulo: Editora UNESP, 1995. (Coleção Federalismo no Brasil).

AGLIETTA, Michel. **Régulation et crises du capitalisme**. Paris: Calmann-Levy, 1976.

CANO, Wilson. Auge e inflexão da desconcentração econômica regional. *In*: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: Editora FUNDAP, 1995.

DINIZ, Clélio Campolina. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração nem contínua polarização. **Nova economia**, Belo Horizonte, v. 3, n. 1, set. 1993. Disponível em: <<http://goo.gl/C0z3cE>>.

_____. **A questão regional e as políticas governamentais no Brasil.** Belo Horizonte: Cedeplar; Face; UFMG, 2001. (Texto para Discussão, n. 159). Disponível em: <<http://goo.gl/HuVI0>>.

FERREIRA, Cândido Guerra. **O fordismo, sua crise e o caso brasileiro.** Campinas: CESIT; UNICAMP, 1993. (Texto para Discussão, n. 13). Disponível em: <<http://goo.gl/Fuygv8>>.

FURTADO, Celso. **Criatividade e dependência na civilização industrial.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

_____. **Pequena introdução ao desenvolvimento:** enfoque interdisciplinar. São Paulo: Editora Nacional, 1980.

JACOBS, Jane. **A natureza das economias.** São Paulo: Beca Produções Culturais, 2001.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LIPIETZ, Alain. **Mirages and miracles:** the crisis in global fordism. London: Verso Books, 1987.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. Urbanização extensiva e novas lógicas de povoamento: um olhar ambiental. *In:* SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia Aparecida; SILVEIRA, Maria Laura (Org.). **Território:** globalização e fragmentação. São Paulo: HUCITEC; ANPUR, 1994.

_____. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. *In:* COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes (Org.) **Planejamento Urbano no Brasil:** trajetória, avanços e perspectivas. 1. ed. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2008. v. 1.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo; RAY, Sumanta. Post-*.ism and the third world: a theoretical reassessment and fragments from Brazil and India. **Nova economia**, v. 5, n. 1, 1995.

PACHECO, Carlos Américo. **Fragmentação da nação.** Campinas: Editora UNICAMP, 1998.

PERROUX, François. **L'économie du XX^e siècle.** Paris: Presses Universitaires de France, 1961.

RAHNEMA, Majid; BAWTREE, Victoria (Ed.). **The post-development reader.** London: Zed Books, 1997.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

HELLIWELL, John; LAYARD, Richard; SACHS, Jeffrey (Ed.). **World happiness report**. New York: The Earth Institute, Columbia University, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/00q48o>>.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. A questão urbana e o planejamento urbano-regional no Brasil contemporâneo. *In*: DINIZ, Clélio Campolina; LEMOS, Mauro Borges (Org.). **Economia e território**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. 1. ed. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

ESTADO DA ARTE SOBRE DESENVOLVIMENTO RURAL: REFLEXÃO TEÓRICA E APONTAMENTOS EM FACE DAS ESPECIFICIDADES DO NORDESTE DO BRASIL*

Cynthia Xavier de Carvalho**

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é sintetizar as principais contribuições teóricas que dissertam sobre o desenvolvimento, centrando-se nas que fornecem subsídios para pensar o contexto rural, inserindo-o em um debate sobre o papel da tecnologia e da inovação no processo. Busca-se construir um quadro do estado da arte que colabore com a reflexão sobre os desafios que são postos na atualidade e, também, sua adequação diante das especificidades da agricultura familiar na região Nordeste.

Para tanto, faz-se uma revisão da literatura em perspectiva histórica, contextualizada à finalidade destacada, associada a resultados empíricos – como será notado mais à frente –, provenientes de pesquisas no semiárido nordestino. A exposição inicia-se, na seção seguinte, com uma caracterização do problema, sintetizando-se as teorias trabalhadas para pensar os cenários econômicos e sociais que se inserem no contexto do desenvolvimento agrícola (DA) – imerso mais fortemente nas teorias trabalhadas pela *ciência econômica* – e do desenvolvimento rural (DR) – geralmente mais presente no debate na área das ciências humanas e sociais. Abrangendo-se estas duas áreas, serão trabalhadas perspectivas acerca do papel da inovação e das tecnologias. Entende-se que à noção de desenvolvimento se atrelam processos de mudanças tecnológicas e sociais.

* Este trabalho sintetiza os estudos realizados na Chamada Pública Ipea/PROESP nº 002/2011, que trata do apoio a estudos científicos para a reflexão do estado da arte em vários ramos das ciências humanas. Subprograma de Apoio a Projetos Especiais (PROESP). Este trabalho também traz contribuições que são frutos da participação em duas pesquisas: Projeto Ipede, coordenado por Sérgio Schneider, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), que realizou estudos comparativos entre os estados do Sul e Nordeste do Brasil sobre o desenvolvimento em áreas rurais, com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); e o Projeto Ciclos: implementação de tecnologias apropriadas ao Semiárido pernambucano, sob coordenação da autora deste capítulo, que realiza atividades de pesquisa e extensão inovadora no Semiárido pernambucano, abordando tecnologias apropriadas. Esta, também com apoio do CNPq, dialoga com o Projeto Educação do Campo, Agroecologia e Agricultura Familiar: núcleo de integração de saberes, da Pró-Reitoria de Extensão da Universidade Federal de Pernambuco (PROEXT/UFPE), em parceria com distintas instituições, como o Sertão e a Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco (Condepe/Fidem).

** Beneficiária auxílio pesquisa – Chamada Pública Ipea/PROESP nº 002/2011. Professora Adjunta do Núcleo de Gestão, Curso de Economia, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)/CAA. E-mail: <cynthia_xavier@hotmail.com>.

2 CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA

Nos últimos anos do século XX, especialmente a partir das décadas de 1960 e 1970, a produção alimentar mundial baseou-se em um padrão produtivo que se caracterizou pela presença de grandes cadeias alimentares, intensificação, especialização produtiva e concentração espacial em busca de ganhos de escala cada vez maiores. Um contexto que permite trabalhar com o que se convencionou denominar de *paradigma da modernização* da agricultura.

Esse paradigma é citado por centrar-se em concepções trabalhadas por autores como Parsons e Smelser (1965), tidos como referência para a teoria do desenvolvimento destacada como *teoria da modernização*.

Como sinalizado por Martinussen (1997), Talcott Parsons (1902-1979) aparece como sucessor do pensamento filosófico de Auguste Comte (1789- 1857), no sentido de apelo aos fatos, beneficiando-se das contribuições de Max Weber (1864-1920). Parsons e Weber conformam as origens de duas teorias: a da modernização e a do funcionalismo.

A teoria da modernização é citada como uma perspectiva evolucionária, cujo ponto de vista tendia para a ideia de que as sociedades caminhariam para a industrialização, a secularização e a democratização, excluindo trajetórias alternativas (Parsons e Smelser, 1965). Arraigara-se, neste sentido, a visão de “tradicional” como sinônimo de atraso, demandando-se das sociedades ditas menos desenvolvidas processos de diferenciação, evolução e aperfeiçoamento adaptativo. Um ponto de vista pautado na valorização da ciência ocidental – conhecimento que, na prática, se traduzia em desenvolvimento tecnológico, burocratização, organização racional da administração, entre outros aspectos (Carvalho, 2008).

Segundo Reyes (2001), uma das principais vias de aplicação da teoria da modernização ocorreu no campo econômico, relacionada às políticas públicas. De acordo com Peet e Hartwick (1999), a teoria sociológica da modernização, especialmente a ideia de que o progresso significaria a réplica do processo de racionalização ocidental, serviria de fundamento ao desenvolvimento. Com isso, a noção de sociedade funcionalmente estruturada tornara-se, com base em outra similar, tanto um enunciado teórico quanto um postulado político.

Como reflexo de conjuntura política desenvolvimentista do pós-guerra, permeada por agitações ideológicas e políticas entre os blocos que saíram fortalecidos do conflito, ressalta-se que as nações industrializadas se mobilizaram, no sentido de tornarem-se referência para as sociedades da Ásia, da África e da América Latina, denominadas de “terceiro mundo” ou “subdesenvolvidas”. O discurso do desenvolvimento passava a constar na agenda política destes países, no sentido de resolver seus problemas (Escobar, 1994). Os benefícios do progresso – entendido como grande ampliação da produção e da aplicação extensiva da ciência

e do conhecimento técnico – eram difundidos também para o setor agrícola. O intento era introduzir as características das sociedades “desenvolvidas”, como o alto nível de industrialização e urbanização, a tecnificação da agricultura, o rápido crescimento da produção material e dos padrões de vida, bem como a difusão da educação moderna e de seus valores culturais. Para tanto, capital, ciência e tecnologia eram os instrumentos necessários (Carvalho, Malagodi e Costa, 2009).

Tentando abarcar os padrões tecnológicos, característicos do processo de desenvolvimento nos anos 1960 e 1970, teorias sobre mudanças técnicas estiveram focadas em duas vertentes muito particulares, que relacionavam o cenário em face da interdependência com os mecanismos de mercado, classificadas em duas categorias: *demand-pull* e *tecnology-push*. Giovanni Dosi (1982) traz contribuições críticas para pensar estas categorias. Comenta-se que a distinção entre estas duas teorias está no papel atribuído ao mercado. Se, para a primeira, o argumento é que existe possibilidade de saber, *a priori* – antes do processo de invenção tomar lugar –, a direção em que o mercado está indicando a atividade inventiva do produtor, na segunda, a tecnologia é caracterizada como autônoma. Como exposto pelo autor, se a primeira falha ao não inserir a incerteza quanto aos sinais do mercado, a segunda, de certa forma, ignora os aspectos interativos da economia, em termos de geração de tecnologia.

Dialogando e contrapondo as abordagens que classificavam as forças de mercado como indutoras de inovações, Romeiro (1988) sintetiza considerações acerca do modelo de “inovações induzidas” de Hayami e Ruttan, ao inserir reflexões sobre o progresso técnico pensado como variável dependente – de ajuste. A lógica era que, quando na ocorrência de processo de acumulação mais elevado que a oferta de mão de obra, a tendência ao aumento de salários pressionaria para o desenvolvimento de técnicas poupadoras do fator trabalho, e assim por diante. A indução aconteceria pelo estímulo à introdução de técnicas que permitissem reduzir o uso da força de trabalho. No entanto, críticas são apontadas em decorrência da inspiração de políticas públicas – por exemplo, as políticas de incentivo à modernização com subsídios à ampliação na utilização de insumos, como aplicadas no Brasil. O modelo das “inovações induzidas” levou ao uso de tecnologias poupadoras de mão de obra, em um cenário distinto do indicado como indutor da inovação.

Basicamente, a inovação agrícola no Brasil foi posta como consequência da influência da teoria da modernização abalizada, caracterizada pela linearidade que partia da produção do conhecimento (ciências agrárias etc.), passando pela produção de insumos e equipamentos (indústria) e pela difusão do conhecimento e da técnica (extensão rural tradicional), até a adoção da tecnologia (agricultores) (Oliveira *et al.*, 2011). Um processo verticalizado em que os agricultores figuraram apenas como receptores da inovação e cuja participação no processo ocorreria por meio de sinalizações enviadas pelo mercado.

Não se discute o alcance em termos de resultados quantitativos do modelo posto. É certo que a produção agrícola aumentou consideravelmente no Brasil, bem como a técnica e a produtividade a esta associadas. Mas, se no contexto micro muitos se perceberam excluídos, no macro, na atualidade, a sociedade vivencia desafios que demandam novas abordagens. Associado ao capitalismo globalizado, o setor agrícola apresenta-se caracterizado por oligopólios que coordenam produção, processamento, distribuição e consumo de alimentos, mas que coadunam cenários de prosperidade econômica com impactos ambientais e sociais. Por sua vez, parcela significativa da produção agrícola, responsável pelo abastecimento de alimentos básicos ao consumidor, deve-se ao segmento por muitos denominado de *agricultura familiar*. Muitos agricultores – ressalte-se, presentes no Nordeste brasileiro – vêm conseguindo sobrepujar as dificuldades e manter-se no campo, levantando todo um debate em termos de estratégias de resistência e de sua influência para o desenvolvimento.

Nesse escopo, assume-se que a manutenção, a inserção e/ou a reinserção de determinados atores nesses espaços têm conduzido a estratégias que são continuamente reinventadas. Fato que, por sua vez, leva à necessidade de novas tecnologias com conhecimentos associados, nem sempre da forma propalada pelas teorias sintetizadas anteriormente, centradas no papel dos atores locais e de suas interações. Aspecto que, como será posto adiante, vem sendo defendido como a base para a construção de um “novo paradigma de desenvolvimento rural”.

É certo que a crescente heterogeneização das economias rurais – como afirma Favareto (2011) –, com a maior participação de outros setores neste ambiente, tem levado a um foco cada vez maior dos estudiosos para a questão da espacialidade territorial do desenvolvimento (desenvolvimentos local, regional e territorial), em detrimento do enfoque setorial (desenvolvimentos agrícola, agrário etc.), muitas vezes seguido da conotação “sustentável”. Estes enfoques acompanham uma série de mudanças que vem acontecendo não apenas em termos de políticas públicas – como o programa Ligações entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais (Leader), promovido em 1991 na Europa –, mas também em termos das políticas de desenvolvimento territorial (Territórios da Identidade e Territórios da Cidadania), recentemente implantadas no Brasil.

Reconhecendo-se inúmeras e valiosas contribuições teóricas sobre esse tema, para uma leitura mais completa acerca dessa contextualização, sugere-se a publicação de Dargan e Shucksmith (2008), que trabalha a experiência europeia, e o recente livro de Tânia Bacelar de Araújo (2011), em que a autora condensa as contribuições de diversos pesquisadores brasileiros sobre a temática, como Leonardo Guimarães Neto e Arilson Favareto, entre outros.

Saliente-se que além dos autores com os quais se dialoga neste trabalho, muitos outros trazem contribuições relevantes, com contextualizações históricas, teóricas e analíticas para o tema em questão. Trata-se de sugerir contato com a produção

científica de estudiosos que vêm trabalhando a perspectiva dos desenvolvimentos rural, agrícola e agrário brasileiros, com enfoques de distintas áreas do conhecimento (sociologia, economia, agronomia etc.), a exemplo de Zander Navarro, José Graziano da Silva, Carlos Guanziroli, Ricardo Abramovay, José Eli da Veiga, Maria Nazareth Baudel Wanderley, entre outros.

Ressalte-se que o tema do desenvolvimento e sua associação ao ambiente rural e agrícola tem estado presente nas discussões no âmbito da economia e da sociologia, por exemplo, com distintas abordagens metodológicas, seguindo toda a movimentação prática em termos de mudanças sociais significativas e desafios que vêm sendo vivenciados.

Entretanto, ainda que tenha em vista o amplo debate conceitual sobre as distintas abordagens que submergem a temática do desenvolvimento voltada para o campo – formas que vêm tentando, de certo modo, superar vazios argumentativos do enfoque convencional; algumas mais voltadas para o aspecto das políticas públicas (desenvolvimento local, regional, territorial, territorial sustentável, entre outras) –, optou-se, como exercício metodológico de delimitação do tema, por eleger dois focos de atenção para a elaboração do estado da arte, que serão apresentados neste capítulo em forma de diálogo com cenários práticos específicos: o que será exposto como de *desenvolvimento agrícola*, ligado aos processos convencionais de modernização agrícola; e o denominado de *desenvolvimento rural*, que tem estado na literatura mais vinculado ao segmento da “pequena” produção e ao contexto social em que se insere. Ressalte-se que o diferencial entre estes dois pontos de vista, basicamente, são os escopos e os cenários heterogêneos sob os quais cada um especialmente se assenta, os objetivos traçados no nível das políticas públicas com os quais dialogam e as estratégias técnicas e produtivas realçadas.

3 O DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA E A VISÃO DA INOVAÇÃO NO PROCESSO

3.1 Contextualização histórica do DA e fundamentação teórica

Procurando descrever as manifestações mais avançadas da agricultura moderna no mundo e, também, exemplificando tentativas periféricas de imitação da trajetória – estas, percebidas como frustradas –, Eli da Veiga (2007) realiza um importante apanhado na segunda parte de seu livro intitulado *Desenvolvimento agrícola: uma visão histórica*.

Expondo o cenário norte-americano, mas sinalizando características que vigoravam nos países centrais, Veiga (2007) comenta que a inserção de quase todas as atividades produtivas na racionalidade capitalista no pós-Segunda Guerra – em especial, com as transformações das condições apresentadas pela classe trabalhadora – levou a um aumento no poder de compra da população, que alterou significativamente os padrões de consumo e a estrutura produtiva da economia, com impactos no setor alimentício.

Segundo Roberts (2009), a agricultura, que outrora tinha sido a inspiração para o setor industrial, com as modificações na estrutura produtiva do conjunto da economia, torna-se agora “a versão em miniatura da economia industrial”. Ou seja, embora o ser humano tenha saído do estado de *homo agricola* para o de *homo faber* (Georgescu-Roegen, 1974), as fazendas e as empresas agrícolas passaram a utilizar tecnologia e modelos de negócios similares a qualquer outro fabricante. Seguindo os princípios econômicos da oferta e da procura, realiza-se a busca por menores custos associados à escala de produção, que são cada vez maiores, e a inserção em mercados mais amplos. E, neste sentido, o sucesso do setor passa cada vez mais a ser quantificado pela sua capacidade de fazer com que o alimento se comporte como qualquer outro bem de consumo (Roberts, 2009).

Do sucesso do sistema alimentar moderno, caracterizado como DA – com produção em altos volumes a custos reduzidos e capacidade de fornecimento cada vez maior de alimentos a preços menores –, sucederam-se problemas, com geração de custos econômicos, sociais e ambientais, ilustrados por uma série de publicações na área.

Veiga (2007), por exemplo, ressalta que esse cenário desencadeou uma concentração de renda na agricultura, acompanhada, pelo menos nos Estados Unidos, de comportamento semelhante em termos de concentração da estrutura fundiária. Segundo o autor (Veiga, 2007, p. 111), em 1978, nos Estados Unidos, os 3% de estabelecimentos maiores detinham cerca da metade da renda e 40% de área; os 20% intermediários possuíam aproximadamente 40% da renda e 30% da área, restando aos 77% menores 5% da renda e 30% da área. No Brasil atual, os estabelecimentos de agricultura familiar representam 84,4% do total de estabelecimentos, mas ocupam apenas 24,3% da área, ilustrando, de igual modo, um cenário de concentração de terras no país (IBGE, 2006).

Segundo Veiga (2007), embora exista certa unanimidade em destacar o papel do progresso tecnológico na redução de custos unitários dos produtos agrícolas, parece não existir consenso quando se fala em termos de adaptações econômicas. É certo que o setor agrícola, como nos Estados Unidos do pós-Segunda Guerra, vem sofrendo pesadas intervenções governamentais, mas a questão é: até que ponto a dinâmica da modernização posiciona os agricultores em uma situação confortável perante o movimento do próprio mercado?

Como salientado por Roberts (2009), os benefícios advindos dos crescentes fluxos de alimentos a preços menores terminaram por inserir os produtores em um “círculo vicioso”: à medida que aumenta a produção de alimentos, mais destes necessitam ser produzidos. Ou seja, para implantar cultivos a preços competitivos, necessita-se reduzir continuamente seus custos de produção, o que, no modelo convencional, geralmente se consegue adotando uma tecnologia melhor. Como resultado, tem-se o aumento da oferta total do produto. Se esta oferta se amplia

a um nível maior que o consumo – segundo Roberts (2009), como o que aconteceu em grande parte do século passado –, os preços tendem a ter queda. Neste sentido, resta ao produtor investir em mais tecnologia, aumentando ainda mais a oferta de alimentos. Este problema que atinge mais fortemente o fornecedor de produtos primários (*commodities*), setor em que a crescente concorrência entre poucos grandes produtores termina por limitar a competitividade – aptidão em manter-se na concorrência de modo sustentável (Azevedo, 2000).

Buscando explicar essa dinâmica agrícola, Veiga (2007) recorre às contribuições de Willian W. Cochrane, no final da década de 1950, e à perspectiva em torno do *treadmill* que terminou por ser popularizada. A ideia do *technological treadmill* reflete basicamente a corrida tecnológica presente no modelo agroindustrial, decorrente do aumento da produção proporcionada pela tecnologia de ponta, que tende a gerar mais receitas para aqueles que saem na frente no uso de tecnologias novas, mas que logo se dissipa no processo.

Como destacado por Veiga (2007), à medida que o agricultor constata a redução dos custos de produção, a tendência é aumentar o *output*, obtendo-se mais lucro. Este se mantém enquanto permanece o preço no nível inicial. Assim, abre-se a possibilidade de entrada de novos produtores no padrão tecnológico adotado pelo produtor inovador, o que incorrerá em ampliação da oferta e, mantidas as condições de mercado, redução dos preços. A tendência indicada é que, especialmente em mercados concorrenciais, logo as firmas voltariam a um ponto de “equilíbrio de longo prazo”, em que se cobrem os custos de produção – incluindo-se a remuneração do agricultor pelo trabalho físico e administrativo –, mas sem a parcela que se denomina de lucro. Um movimento que conduz, no longo prazo, benefícios apenas aos consumidores, ao passo que agricultores retardatários teriam prejuízos e, portanto, sairiam do mercado, o que redirecionaria os ativos, levando à formação de estabelecimentos produtivos cada vez maiores.

Pelo exposto, o preço do ativo tende a aumentar e os produtores que permanecem passam a tentar ampliar, mediante aumento da escala de produção, suas margens de lucro. O que muda, neste caso, é o aumento dos custos fundiários, que contribui para o alcance da situação de equilíbrio, em longo prazo, na qual os agricultores apenas cobrem seus custos de produção.

Dessa forma, a tendência, como indica Veiga (2007), é a ocorrência de política de sustentação de preços por intermédio da intervenção governamental, como de fato ocorreu nos Estados Unidos, protegendo-se o lucro obtido pelo produtor inovador, embora se destaque que o cenário também não se revelou muito diferente para o longo prazo.

Em síntese, Veiga (2007) expõe que o agricultor não tem como fugir do *treadmill*: qualquer elevação da sua renda terá de dissipar-se devido ao aumento do preço da terra ou à diminuição do preço do alimento.

Esse tipo de comportamento descrito para o setor primário termina por caracterizar processo de transferência de renda entre setores na economia, em detrimento da agricultura. Como afirma Abramovay (1992, p. 223), fazendo referência à ideia exposta por Owen (1966), “os benefícios do progresso tecnológico na agricultura são rapidamente repassados para os setores não agrícolas”.

Para explicar esse processo de transferência de renda entre os setores agrícolas e não agrícolas, bem como a situação desfavorável do setor primário na década de 1960, Owen (1966) faz alusão a dois modelos de desenvolvimento: *i*) o operado pelas forças de mercado, mas com intervenção reguladora do Estado, denominado de modelo mill-marshalliano; e *ii*) o realizado pelo poder centralizado, o modelo marx-leninista.

Interessa notar como esse autor, apesar de indicar a problemática do diferencial de renda entre setores, assinala a superioridade do modelo mill-marshalliano a partir do ponto de vista da promoção da produção agrícola:

It is apparent that this model, in association with the more general phenomenon of “emigrant capital” and/or the assumption of the costs of supporting redundant farm labor, provides a very effective framework for the appropriation of the major fraction of the gains in farm productivity for other purposes than of increasing farm incomes (Owen, 1966, p. 65)¹

Como justificativa empírica, o autor cita a experiência frustrada da Iugoslávia na adoção do modelo marx-leninista, afirmando que, ao passar para um modelo com mais autonomia e cooperação voluntária, até mesmo os agricultores menores conseguiram melhores resultados em termos de produtividade agrícola. Aspecto tomado pelo autor para sinalizar o modelo mill-marshalliano como o mais propício para países subdesenvolvidos. Mas isto não sem destacar dois fatores: *i*) a ênfase deveria ser claramente dada à maximização da taxa de crescimento da agricultura; e *ii*) a necessidade de reformas estruturais significativa nestes países (Owen, 1966, p. 67). Neste caso, como realça Veiga (2007, p. 126), tendo-se em mente o abandono de “qualquer objetivo de paridade ou equidade quanto aos retornos da agricultura e dos setores não agrícolas”.

3.2 O foco do DA e o cenário para o Brasil

No caso do Brasil, paralelas às políticas de industrialização brasileira – em especial, após a segunda metade do século XX –, surgiram propostas de modernizar a produção agrícola seguindo os padrões da teoria da modernização, os quais são propalados, no contexto da economia, pela perspectiva de ampliação da produtividade agrícola. Centrado em um ponto de vista de reprodução de experiências dos outros países, observadas como exitosas, no território nacional, seguia-se mais ou menos a ideia, exposta por Escobar (1994), de busca por uma vida melhor para

1. É evidente que este modelo, associado com o fenômeno mais geral do “capital emigrante” e/ou a suposição dos custos de ajustamentos do trabalho agrícola redundante, fornece um quadro muito eficaz para a apropriação da maior fração dos ganhos advindos da produtividade na agricultura com outros propósitos do que o crescimento da renda agrícola (tradução nossa).

aqueles que se encontravam “socialmente desprivilegiados”. Segundo o autor, para muitos países ditos subdesenvolvidos, divulgava-se a necessidade de um “despertar” para as novas possibilidades da sociedade moderna.

No Brasil, as políticas de modernização do campo e de subsídios a insumos e tecnologias levaram a um processo de “caificação” (criação dos complexos agroindustriais), cujo padrão de inovação coligou-se à produção em grande escala, à monocultura e ao uso intensivo de energia não renovável. O objetivo era transformar a base técnico-produtiva, visando ao aumento da produtividade, à ampliação da oferta de produtos agropecuários, bem como à expansão e à diversificação das exportações (Oliveira *et al.*, 2011).

No entanto, tendo-se em vista a heterogeneidade do setor agrícola no país, também presente no contexto da agricultura de base familiar, os efeitos da adoção desse modelo de desenvolvimento apresentaram dessemelhanças entre regiões e segmentos de produtores. A despeito dos efeitos positivos sobre a produtividade e a elevação do valor da produção na agropecuária, o objetivo do modelo foi apenas parcialmente alcançado, visto que este somente abrangia uma parcela do segmento agrícola e não incorporava número significativo de produtores rurais.

Segundo Andrioli (2009), a orientação da lógica econômica que se seguia era ampliar a produtividade e suprir o fator limitante; no caso, o capital. Neste cenário, o desenvolvimento tecnológico, centrado nos canais convencionais de pesquisa, chegava na forma de “pacotes”, por vezes desconsiderando toda uma perspectiva histórica de inserção dos atores em espaços específicos.

Para o Nordeste – em especial, para o conjunto da agricultura familiar menos capitalizada, que até hoje prevalece em termos quantitativos –, foi possível visualizar uma série de impactos desfavoráveis. De maneira diversa do *farmer* norte-americano, os agricultores brasileiros não incorporaram todas as inovações tecnológicas.

O alcance parcial dos objetivos das políticas modernizadoras da agricultura, em parte, decorreu da dificuldade de alguns segmentos de produtores em adquirirem equipamentos e de acessarem políticas públicas de modo satisfatório. O que figurava como mais disponível para os menos capitalizados eram os receituários de cultivos com base na monocultura e no uso de insumos químicos; mais precisamente, os agrotóxicos (Moreira, 1997).

Considerando-se que a assistência técnica não conseguia envolver todo o universo de agricultores presentes no território, a utilização do veneno dava-se erroneamente, ocasionando problemas de contaminação do solo e dos cultivos, bem como contribuindo para a piora na saúde pública. Ressalte-se, ainda, a perda de diversidade biológica e da capacidade de resiliência das terras. Para produtores que, em grande parte, detêm pequenas extensões de terra, a perda de fertilidade e a contaminação do solo – levando a retornos cada vez menores com a produção,

ao demandar gastos mais elevados com insumos externos – levaram ao crescente endividamento e à perda de capacidade de manter a própria produção. Isto contribuiu para que muitos abandonassem ou renunciassem a suas estratégias técnicas e econômicas de convivência com o meio ambiente local, tornando-se mais suscetíveis às instabilidades climáticas e de mercado (Carvalho, 2008).

A grande questão que ainda carece de melhores explicações é: como e quais são os fatores explicativos para que – diante de agentes adversos sintetizados neste capítulo, mas indicados por inúmeras pesquisas – a agricultura familiar, especialmente a de menor nível de renda, tenha prevalecido e ainda prevaleça no Nordeste, em especial, no Semiárido?

Antes de iniciar essa discussão, a qual já foi até referida no parágrafo anterior, destaca-se que a eficiência técnica propalada pelo padrão tecnológico característico da perspectiva da modernização tem sido questionada, quando se observam regiões e segmentos específicos, devido à redução das margens de lucro por unidade de produto final. Aspecto que, se para os grandes produtores termina por ser obscurecido pelos ganhos de escala – o que permite uma renda aceitável com o processo produtivo –, para os menos capitalizados, potencializa suas vulnerabilidades.

Ressalta-se, portanto, que o modelo baseado na especialização produtiva, com integração aos sistemas capital-intensivos, pode tornar os agricultores familiares mais vulneráveis ao dependerem fortemente do uso de insumo externos, estando mais sujeitos às oscilações de mercado no preço dos insumos.

Para fundamentar empiricamente e subsidiar o debate sobre DR, na tentativa de ilustrar uma tendência para o Brasil em relação ao exposto, realiza-se, a seguir, uma investigação da relação entre o valor bruto da produção (VBP) agropecuária e o uso de insumos agrícolas. A base de dados foi composta por informações fornecidas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) (Brasil, 2012).

Devido à diversidade de fontes para os dados – divulgados em unidades de medidas dessemelhantes –, optou-se pela construção de índices, utilizando-se como referência a metodologia de cálculo do índice de desenvolvimento humano (IDH), com a utilização de medidas balizadoras.

Foram construídos dois índices: o índice de valor do VBP (I_{VBP}) e o índice de uso dos insumos (I_{uso}). O primeiro foi construído com base nos dados do VBP total apresentados pela agropecuária, para o período 2003-2011. Para construir os valores das balizas, foram observados os valores mínimos e máximos exibidos para cada componente:

$$I = \frac{I_{ano} - I_{min}}{I_{max} - I_{min}}$$

Compuseram o cálculo do I_{uso} os valores apresentados para defensivos (I_d), máquinas agrícolas (I_m), fertilizantes (I_f) e calcário (I_c). Neste caso, trabalhou-se com ponderação de acordo com a disponibilidade dos dados. Por exemplo, para os anos que continham informações para as quatro variáveis, a ponderação ocorreu da seguinte forma:

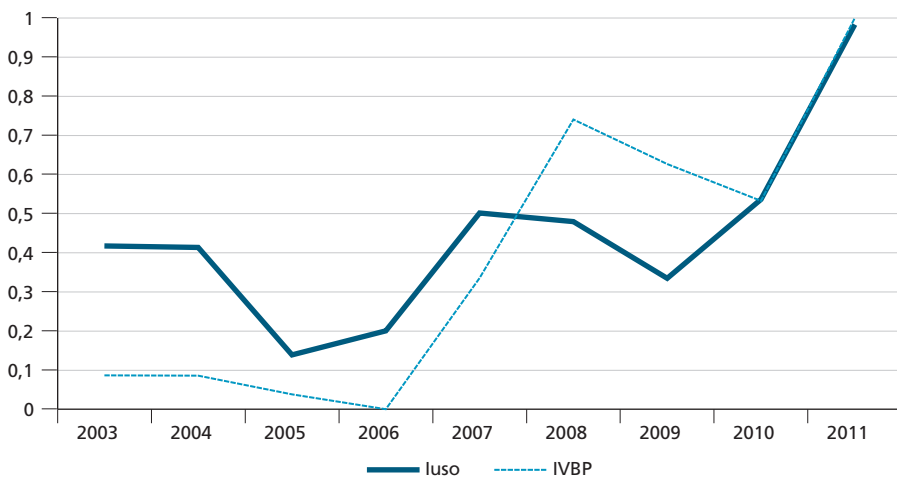
$$I_{uso} = \frac{1}{4}I_m + \frac{1}{4}I_f + \frac{1}{4}I_d + \frac{1}{4}I_c$$

O resultado para cada dimensão é limitado entre 0 e 1. Os valores mínimos e máximos foram definidos de acordo com o período apresentado pela série de cada um dos componentes, com variações entre 2003 e 2011, a saber: fertilizantes e máquinas (2003 a 2011), calcário (2009 a 2011) e defensivos (2008 a 2011).

A principal limitação para a realização do cálculo foi devido à ausência de uma série que refletisse periodicidade em comum entre as variáveis que compuseram o índice. Assim, buscando-se minimizar as grandes variações (picos) ocasionadas pelos valores mínimos e captar melhor a relação de tendência, optou-se pelo uso de um valor médio do índice.

Apesar da limitação assinalada, verificou-se que a tendência é de uma relação direta entre o uso de insumos e o VBP gerado pela agropecuária (gráfico 1). A maior convergência entre os dois índices, a partir de 2009, reflete a utilização de todas as variáveis no cálculo do I_{uso} .

GRÁFICO 1
Relação entre VBP e uso dos insumos – Brasil (2003-2011)
(Em %)



Fonte: Brasil (2012).
Elaboração da autora.

A acentuada necessidade de uso dos insumos externos – demandados para a manutenção da estrutura produtiva assim caracterizada, seguindo o comportamento em termos de VBP – pode elevar consideravelmente o custo de produção, ocasionando o que se denomina de *cost-price squeeze* – decorrente do aperto entre o custo de produção e o preço de venda do produto. Quando se observa o segmento da agricultura familiar, este cenário se torna bastante complicado. Dessa forma, uma hipótese para pesquisas futuras é que aspectos realçados pelo enfoque do DR se “ajustam” mais facilmente a esta realidade.

O quadro de crítica, com a diversidade presente na agricultura brasileira e o peso que a agricultura familiar representa em termos de número de estabelecimentos, mão de obra empregada e valor da produção – ilustrados nos dados do último Censo Agropecuário realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) –, vem sendo destacado como propulsor de questionamentos ao modelo de modernização tradicional, conduzindo à defesa de propostas que indicam – como alguns autores sinalizam – “um novo paradigma de desenvolvimento rural”. Não sendo objeto deste capítulo discutir as controvérsias sobre o conceito de agricultura familiar, bem como sobre metodologias de cálculo do Censo, é importante realçar que este segmento tem sido destacado como o responsável por grande parte do abastecimento alimentar do mercado doméstico, fornecendo: mandioca (87%); feijão (70%); milho (46%); café (38%); leite (58%); entre outros exemplos. Sua representatividade social é ainda mais reforçada quando aparece como responsável pela ocupação de 12,3 milhões de pessoas – 74,4% do total do pessoal ocupado (PO) na agricultura –, enquanto os estabelecimentos não familiares respondem por 25,6% do total (IBGE, 2006; Guanziroli, Di Sabbato e Vidal, 2011).

4 O DESENVOLVIMENTO RURAL E A VISÃO DA INOVAÇÃO NO PROCESSO²

4.1 Contextualização histórica do DR e fundamentação teórica

Segundo Marsden (2006), observando-se especialmente o cenário europeu, a crise que vem ocorrendo – desde o século passado, direcionada para os setores agrícola e alimentar – é decorrente do crescimento dos riscos à saúde, das perdas ambientais, da superprodução de alimentos de baixa qualidade, do declínio em número de produtores e trabalhadores rurais, bem como de problemas de saúde pública – como a propagação da encefalopatia espongiforme bovina (doença da vaca louca) –, que tornam visíveis as falhas do modelo de DA. Isto tem contribuído para que se multiplique o foco em medidas de políticas de DR que se fundamentem em perspectiva diferente da prévia abordagem da modernização.

De igual modo, Ploeg *et al.* (2000) indicam que o paradigma da modernização tem reascendido as limitações práticas e intelectuais do modelo de desenvolvimento

2. Algumas das reflexões introduzidas neste trabalho beneficiaram-se da valiosa experiência em pesquisa comparativa entre estados do Sul e do Nordeste do Brasil. O referido estudo, com o apoio do CNPq, foi coordenado pelo professor Sérgio Schneider, da UFRGS – com foco no papel dos atores (uma sociologia dos atores) –, e objetivou investigar o processo de inovação e o contexto do desenvolvimento em áreas rurais.

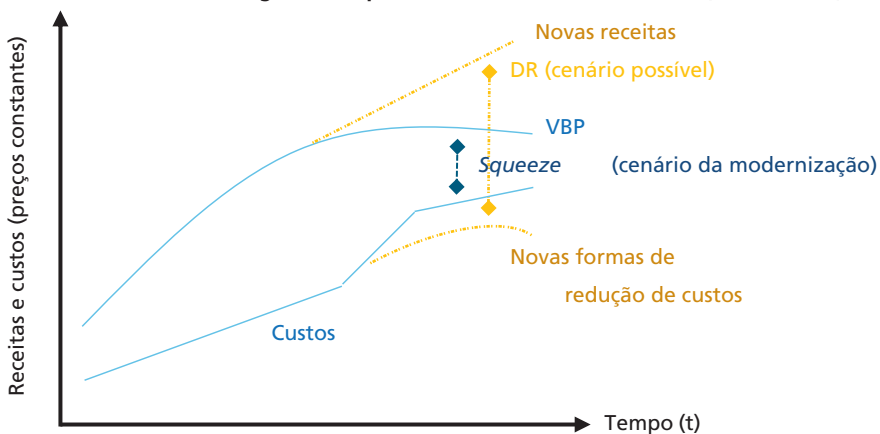
intrínseco – focado no DA –, corroborando para a existência de altos custos sociais, como desemprego e poluição. Em termos econômicos, estes autores relatam como exemplo destas limitações a tendência ao *squeeze* na agricultura.

Para ilustrar esse fato, os autores expõem que o VBP – corrigido da inflação, gerado pelo setor agrícola europeu – aumentou constantemente entre 1950 e 1980. A partir de 1990, iniciou-se um período de estabilização com tendência ao declínio do VBP, associado a um aumento nos custos monetários, embora de forma diferenciada entre as regiões, conforme esboçado no gráfico 2, a partir da ilustração dos próprios autores. Este aspecto – em conjunto com uma série de transformações sociais no rural, coligada à afluência de residentes antes urbanos em direção ao campo, entre outros fatores – demandou redirecionamento de políticas públicas e revisões conceituais, na tentativa de explicar os processos contemporâneos.

A perspectiva de DR, trabalhada por Ploeg *et al.* (2000) em termos de heurística, surge como possível via para solucionar o *cost-price squeeze*, que se seguiu à modernização da agricultura. A solução é posta com base na geração de novas fontes de renda e novos métodos de inovação para combater o aumento dos custos, entre outros mecanismos. Relata-se, neste caso, a possibilidade de reconstituir a base econômica erodida, tanto da economia rural quanto da empresa agrícola (gráfico 2).

Para entender melhor o gráfico 2, considera-se a possibilidade de contornar o problema do *squeeze*, com redução de custos por meio da elaboração de trajetórias tecnológicas diferenciadas – em conotação de adaptação à realidade local, ações coletivas, produção e reprodução de conhecimentos particulares e resgate de mercados e canais de comercialização específicos. Entre os novos mercados, tomam-se como exemplos a valorização das cadeias curtas de comercialização – as feiras de orgânicos, entre outras –, bem como a abertura de novas oportunidades com o turismo rural.

GRÁFICO 2
Desenvolvimento agrícola no pós-Guerra e os contornos do DR (1950 – 1990)



Fonte: Ploeg *et al.* (2000, p. 395).

No entanto, como exposto por Marsden e Schneider (2008), a competitividade, tem estado não apenas dependente de uma nova estrutura institucional local, mas também da capacidade prática e social de gerar múltiplas cadeias de valores e produtos a partir de um recurso em comum. Cenário em que entra a questão das “economias de escopo”. Para os autores, ao buscar-se entender o DR, torna-se necessário perceber melhor como as novas estruturas empresariais e institucionais, verticais e horizontais, posicionam-se em cada lugar, trabalhando-se, assim, com cenários dinâmicos.

Adverte-se que, tanto no Brasil quanto na Europa, a noção de DR vem levando em conta as práticas e os procedimentos para melhorar a qualidade de vida, as condições de produção e a competitividade para as economias local e regional. Um debate que se distingue do existente nos anos 1960 e 1970, quando a ênfase em termos de participação do Estado estava mais nas políticas de compensação aos agricultores que não podiam ter acesso à tecnologia no processo de modernização. Recorde-se que a discussão também surge diante de estrutura política na qual os atores da sociedade civil tem tido um papel crescente.

Para os autores, durante os últimos anos, tem havido uma tentativa de esboçar a evolução de três distintos enfoques de desenvolvimento voltados para o campo. Um destes é o modelo agroindustrial – já exposto – e os outros dois, o modelo *pós-produtivista* e o de DR.

O modelo pós-produtivista, que será rapidamente abordado, originou-se na Europa em meados dos anos 1980, diante das pressões relacionadas ao meio ambiente e à produção de alimentos saudáveis – notadas como em segundo plano no modelo agroindustrial –, o que levou a pressões políticas para mudanças no quadro do produtivismo agrícola. Tentou-se construir, por meio de instrumentos regulatórios, um modelo para a zona rural que: protegesse as terras rurais da devastação do agroindustrialismo; limitasse as externalidades ambientais, ao utilizar arranjos regulatórios; pautasse algumas regras para segurança do alimento, proteção ambiental ou controle da poluição; destacasse mais a questão do abastecimento alimentar no rural que o peso econômico do setor agrícola; e defendesse o uso multifuncional das terras rurais. Aparentemente, não se tratava de desmantelar o modelo agroindustrial, mas de posicionar-lo diante de determinados marcos regulatórios (Marsden e Schneider, 2008).

Já em relação ao que se denomina de “modelo de DR”, afirma-se que este surgiu com foco na sustentabilidade – por vezes sendo referenciado como DR sustentável –, a partir de iniciativas do modelo pós-produtivista, mas abarcando ideias como a de multifuncionalidade da agricultura e adaptando-as com os princípios ecológicos (Marsden e Schneider, 2008). Ressalte-se que, no enfoque do DR, há maior preocupação com a reconfiguração dos recursos locais (terra, água,

natureza, ecossistemas, plantas, animais, redes, mercados etc.). Um panorama que é especialmente útil para analisar as estratégias com foco nas unidades familiares.

Para Ploeg *et al.* (2000), embora persista em grande parte do mundo o modelo agroindustrial, é certo que o rural na contemporaneidade vem sendo palco de mudanças – se não de valorização/resgate – em termos de práticas produtivas, identidades, redes e interrelações sociais, econômicas e culturais. Estas novas configurações terminam por demandar novas teorias acerca do desenvolvimento rural que reflitam adequadamente o cenário posto. Assim, a perspectiva do DR (frequentemente classificada como *modelo ou paradigma em construção de desenvolvimento rural*) passa a ocupar espaço e a distinguir-se. Com ênfase na autonomia do agricultor, na reafirmação do papel socioambiental da agricultura, nas “tecnologias” sociais, no caráter local do processo de inovação, bem como na conexão entre setores e entre campo e cidade, como Marsden (2009) afirma, são processos que não somente demandam uma nova teoria explicativa, como igualmente novas plataformas políticas e arranjos institucionais e sociais.

Para trabalhar a temática do conhecimento e o processo de inovação nesse escopo, destacam-se as contribuições de Amin e Cohendet (2004). Embora, na obra citada, os processos de conhecimento sejam contextualizados em face da *teoria da firma*, os autores abordam o conhecimento especializado (*knowledge that is possessed*) e o conhecimento que é praticado (*process of knowing* ou *practised knowledge*); saber gerado pela prática e pela interação em determinados contextos sociais, em uma forma que contribui significativamente para as discussões inseridas neste capítulo. Para os autores, no cerne do debate sobre inovações, observam-se as contribuições destas duas formas de conhecimento: do saber procedente da prática e do saber proveniente da interação em comunidade, além do conhecimento especializado (institucionalizado).

A ideia dos autores é que o conhecimento é, na verdade, um recurso heterogêneo que pode ser apreciado em suas diferentes manifestações. O processo de inovação tem emergido por intermédio da interação e do reconhecimento desta heterogeneidade. Nesse sentido, ressalta-se a necessidade de entender que espaços relacionais mais amplos podem figurar como potencializadores de vínculos entre indivíduos e comunidades, com interesses similares e capazes de estabelecer fluxos de conhecimentos em – e entre – comunidades.

Referenciando Cook e Brown (1999), Amin e Cohendet (2004) enfatizam que a interação do *knowledge* com o *knowing* pode gerar novos conhecimentos e novas formas de saber, tornando-se fonte poderosa de inovações. Esta *architectures of knowledge* (a maneira como o conhecimento é produzido, historiado, trocado, transmitido e realimentado etc.) traz desafios de governança. Estes estão na reconciliação da arquitetura do *knowing* com a arquitetura do *possessed knowledge*.

A tarefa estaria em conseguir alinhar e ordenar as redes relacionais – compostas por diversos atores e seus distintos conhecimentos –, ao tentar criar conexões entre estas. A intenção não seria diminuir a importância de geografias locais para o dinamismo econômico e a formação de saberes, mas de salientar a importância da circulação de conhecimento no sistema que ultrapassa estes limites.

Seguindo a perspectiva utilizada por Ploeg *et al.* (2000), parte-se do pressuposto que novas técnicas podem ser construídas passo a passo, em processo que busca minimizar os riscos e permitir contínuo aprendizado por meio da prática diária exercida pelos agricultores, em procedimento de *learning by doing*. Uma abordagem “orientada aos atores”, que reconhece – seguindo o exposto por Long (1992) – as múltiplas realidades e as práticas sociais diversas empreendidas pelos próprios atores, imersos em seus ambientes e em interface com o cenário macrosocial. Para captar este percurso, realça-se a necessidade de revisão metodológica da pesquisa, de forma a familiarizar-se com diferentes mundos – central para a compreensão do processo de desenvolvimento, percebida neste capítulo como mudança social que envolve a luta entre diferentes interesses e mundos da vida.

Aplicada ao campo das pesquisas sobre desenvolvimento, a abordagem orientada ao ator requer análise completa das maneiras em que os distintos atores sociais gerenciam e interpretam novos elementos em suas vidas diárias – bem como sobre suas estratégias –, o que termina por abarcar desconstrução da noção convencional de intervenção planejada (Long, 1992). Para o autor, deve-se visualizar o processo de transformação em curso no qual os interesses são mais distintos e localizados. Para tanto, destaca-se a compreensão do processo pelo qual o conhecimento é negociado e criado por estratégias individuais ou sociais, levando-se em conta a dinâmica de poder envolvida.

Neste trabalho, importa salientar que as estratégias continuamente criadas e recriadas terminam por gerar necessidade de novas tecnologias que levem em conta os conhecimentos associados. Uma perspectiva que condiz com o que se denomina de produção de novidades (*novelty production*), conforme exposto por Ploeg *et al.* (2004). Este conceito incorpora o conjunto de iniciativas dos atores locais que se revelam mais capazes de atender às necessidades do desenvolvimento, no caso do DR, voltadas para a melhoria das condições socioeconômicas destes atores. O que está por trás é o papel exercido pelos agentes locais na criação de estratégias e inovações a partir do seu aprendizado prático. A autonomia dos produtores para adotar ou recusar técnicas é um elemento primordial deste processo.

A perspectiva assinalada insere-se no que se entende como um novo paradigma para o DR, ainda em construção. Embora diferentemente do cenário abordado por Dosi (1988), vale destacar alguma ideias deste. A questão é que este autor, de certa forma, também contribuiu para ponderar acerca da “trajetória” que cada enfoque do desenvolvimento voltado para o campo traz em termos do pensar a tecnologia,

estabelecendo-se dois conceitos que podem ser abordados como importantes para o debate inserido neste estudo: o de *paradigma tecnológico* e o de *trajetória tecnológica* (Dosi, 1988). Para o autor,

a “technological paradigm” defines contextually the needs that are meant to be fulfilled, the scientific principles utilized for the task, the material technology to be used. In other words, a technological paradigm can be defined as a “pattern” of solution of selected technoeconomic problems based on highly selected principles derived from the natural sciences, jointly with specific rules aimed to acquire new knowledge and safeguard it, whenever possible, against rapid diffusion to the competitors (Dosi, 1988, p. 1.127).³

Dosi (1988), assinalava que uma observação mais atenta para os padrões de mudança técnica sugeriria a existência de *paradigmas*, com diferentes níveis de generalidade (“trajetórias” de evolução técnica) – no caso, em vários setores industriais –, mas possíveis de assumir diferentes características a depender do paradigma em que se insere. Aspecto que definiria sua perspectiva de *trajetória tecnológica*.

A abordagem adotada por Dosi (1988) melhor se aplica em termos de cenário industrial; conseqüentemente, em termos de padrões produtivos presentes no modelo agroindustrial. É suficiente notar a defesa que se faz, em termos de DR, para os saberes locais e as articulações entre atores para fomentar o processo de desenvolvimento. Isto ilustra maior abertura quanto à ideia de proteção do conhecimento da rápida difusão entre seus competidores, sendo antagônico ao que é posto na citação anterior.

É interessante, no entanto, ter em mente que o enfoque do desenvolvimento rural surge não apenas contestando a manutenção de modelo agroindustrial de desenvolvimento agrícola, mas também competindo com este. Tal modelo continua a desvalorizar e subsumir o setor da produção primária, potencializada pela lógica do mercado globalizado (Marsden, 2006). De um lado, permanece um modelo agroindustrial, caracterizado pelo descolamento com a sociedade rural, que utiliza novas tecnologias – transgenia, por exemplo –, com economias de escala e voltado para mercados em massa (grandes cadeias varejistas). De outro lado, emerge o enfoque alternativo de DR que se apresenta como contramovimento, caracterizado por tentativas de retomada das cadeias curtas de comercialização, pela multifuncionalidade na agricultura, pela promoção da diversidade e pela valorização das especificidades. É neste cenário que tecnologias endógenas podem tornar-se instrumento de viabilidade da produção.

3. Um paradigma tecnológico define contextualmente as necessidades a serem atendidas, os princípios científicos utilizados para esta tarefa e a tecnologia material a ser empregada. Em outras palavras, um paradigma tecnológico pode ser definido como um “padrão” de solução de problemas techno-econômicos selecionados, baseados em princípios altamente seletivos, derivados das ciências naturais, juntamente com regras específicas direcionadas à aquisição de novos conhecimentos e sua salvaguarda, sempre que possível, contra a rápida difusão entre os competidores (tradução nossa).

4.2 O enfoque do DR e o cenário para o Brasil

A hipótese é que a exploração do potencial local, em termos de valorização das técnicas e das tecnologias mais endógenas, pode tornar-se alternativa viável para determinados segmentos, como o da agricultura familiar, no Nordeste do Brasil. Ao mesmo tempo, é possível que as estratégias econômicas precisem ser reformuladas. Por exemplo, as estratégias que surgem pelo histórico de relações e das redes construídas em torno de laços de vizinhança, comunitários, em alguns contextos, podem ser tomadas como fator que venha a favorecer o alcance de menores custos de transação. Além disso, em lugar das *economias de escala*, podem formar-se as *economias de escopo* – embora com suas especificidades –, atingindo mercados diferenciados, o que, em geral, tem sido sinalizado como decorrente muito mais da presença destas redes de conhecimento que se constituem. A ideia é que estes aspectos contribuam para um “descolamento” favorável ao produtor entre o VBP e o custo de produção.

O debate acerca do DR – conforme exposto por Marsden e Schneider (2008) –, fez-se presente no Brasil, nas esferas política e acadêmica, especialmente a partir dos anos 1990. Podem ser tomados como fatores cruciais a trajetória das discussões sobre agricultura familiar e o reconhecimento do seu potencial como modelo produtivo e socioeconômico, como também a maior diversificação do foco em termos de políticas públicas para o campo (políticas para a agricultura familiar, a reforma agrária, a segurança alimentar, contra o trabalho escravo, de regulamentação e implantação de áreas de quilombos, de seguridade social, bem como ações para o desenvolvimento de territórios rurais).

Para os autores, as iniciativas e as práticas do DR no Brasil passam a ser percebidas a partir da miríade de formas de produção e gerenciamento das atividades nas áreas rurais. Estas formas incluem as iniciativas no campo de produção agroecológica de alimentos, a administração de recursos coletivos (semente, água, terra etc.), o processamento de produtos da agrosilvicultura, o agroturismo, as pequenas indústrias rurais etc. É exposto que – de maneira diversa do que ocorre na Europa – são iniciativas que não apresentam critérios definidos, mas que decorrem de um conjunto de ações locais que valorizam as estratégias de adaptação desenvolvidas pelos agricultores. Destaca-se que as políticas do governo no contexto da reforma agrária, de crédito agrícola para pequenos produtores, bem como as ações no campo dos direitos sociais de mulheres, jovens, remanescentes de escravos, entre outros exemplos, são iniciativas que engrossam o alcance do DR.

A partir de uma análise comparativa entre os modelos de desenvolvimento que existem em áreas rurais do Brasil e da Europa, Marsden e Schneider (2008) revelam que as causas e as características em cada contexto são muito diferentes.

No caso do Brasil, é possível identificar questões do passado nos novos processos. Os autores ressaltam, por exemplo, que os estados atuais de DR não devem manter-se limitados ao antagonismo com a agroindústria ou isolarem-se na defesa do retorno a um passado idílico. Afirma-se que é possível criar espaços e condições objetivas para a interação social por intermédio da troca e do mercado, bem como integrar aqueles que historicamente permaneceram excluídos do processo. Entretanto, o ponto de partida para o DR no Brasil ainda é a luta contra a pobreza e a redução das vulnerabilidades. Além disso, o rural interage com ambiente em que surgem problemas decorrentes, por exemplo, de modelo existente e de peso, que é centrado na racionalidade estritamente econômica.

Com base nisso, aumenta a importância do debate em torno de tecnologias apropriadas às realidades locais, valorizando-se não somente o conhecimento do ator isolado, o agricultor familiar, mas também o conhecimento que é gerado em comunidade, somado com certa obviedade, com a técnica proporcionada por estudos especializados.

A subseção seguinte foi incluída como tentativa de prover este trabalho de apoio empírico, com o intuito de que ao menos alguma parte do raciocínio cogitado *a priori* em termos de DR seja balizada, em face de alguns cenários. Não se trata de utilizar dados empíricos para simplesmente “verificar” e tomar como verdade o exposto, mas de dialogar acerca do que foi divulgado, reconhecendo-se que ainda se carece de muitos estudos na área. Espera-se contribuir, com isso, para expor melhor o estado da arte do DR para o contexto em questão.

4.2.1 O enfoque do DR em face da agricultura familiar na região Nordeste⁴

O suporte empírico para a discussão em pauta acontece com base em cenário encontrado no Nordeste brasileiro. Trata-se de região caracterizada pela presença de 50% dos estabelecimentos familiares do país. O estado de Pernambuco, mais especificamente, para um total de 304.788 estabelecimentos recenseados, apresenta 90% como pertencentes à agricultura familiar. Estes, embora em maior número, ocuparam apenas 47% da área total (IBGE, 2006). Sobre a estrutura fundiária, estabelecimentos menores que 5 ha representavam 56,6% do total dos estabelecimentos no Nordeste, possuindo apenas 5,3% da área total. Pernambuco apresentou-se como um dos estados de maior concentração agrária. Ressalte-se, ainda, o baixo nível de renda (Guanziroli, Di Sabbato e Vidal, 2011).

4. Reflexões introduzidas neste estudo beneficiaram-se das atividades no âmbito do projeto de pesquisa e extensão inovadora, Projeto Ciclos: implementação de tecnologias apropriadas ao Semiárido pernambucano, sob a coordenação da autora deste estudo, junto à UFPE, com o apoio do CNPq e em parceria com instituições como o Sertão e a Agência Condepe/Fidem. Parte destas reflexões consta de Carvalho *et al.* (2012).

Nesse cenário, atividades de pesquisa e extensão, realizadas entre 2011 e 2012 no semiárido pernambucano, têm abordado o uso de tecnologias apropriadas (Carvalho *et al.*, 2012). O caso relatado a seguir apresenta a experiência de uma família agricultora em face da implantação de um biodigestor em seu estabelecimento. Os dados foram coletados em visitas periódicas e em parte estão sendo compilados em Carvalho *et al.* (2012).

A exposição, a seguir, inicia-se com a contextualização da propriedade em termos produtivos e organizacionais, para, só então, inserir a prática de inserção da tecnologia. Ressalte-se que o estabelecimento lócus possui 59 ha, com gestão familiar, e está situado no município de Tupanatinga-PE – região de clima semiárido –, distante 306 km da capital Recife.

Para observar as estruturas produtiva e organizacional da propriedade, a investigação pautou-se na delimitação trabalhada por Mendes (2012). Para este autor, a residência da família (centro decisório do estabelecimento) é denominada de zona 0. Defende-se um zoneamento produtivo partindo-se desta zona, buscando-se minimizar o custo de oportunidade gerado com o cansaço e o tempo dispendido com deslocamentos na propriedade. Assim, delimita-se, próxima a casa, a zona 1, como aquela destinada à produção de alimentos básicos para a família, como hortícolas. A zona 2 é entendida como aquela destinada ao pomar, e assim por diante.

Aplicando-se o zoneamento já referido à propriedade, foco do capítulo, foi diagnosticado um zoneamento assim caracterizado: na zona 1, encontram-se as plantas rasteiras; na zona 2, o pomar; a zona 3 é uma área destinada a plantio de capim, corte e palma; a zona 4 foi apresentada como uma área ainda em construção; a zona 5 corresponde ao perímetro reservado para mata; e, por fim, a área contendo o barreiro e a barragem foi denominada de zona 6.

Com produção para comercialização centrada na bovinocultura de leite em pequena escala, o estabelecimento conta ainda com: pomar (coqueiro, manga, maracujá, acerola, goiaba, uva, banana, juá e mamão), horta (coentro, cebolinha, alface, cenoura, tomate, couve, pimenta e beterraba), produção de raízes (batata doce e macaxeira), criação animal (aves, bovinos e suínos), plantas medicinais e plantas ornamentais. Na propriedade, faz-se uso do composto orgânico e de cobertura morta.

O biodigestor (figura 1), foi implantado em atividade de campo, por meio de mutirões realizados em três dias. Contribuindo para a segurança energética, atualmente, a tecnologia abastece com o biogás duas residências. Trata-se de processo

utilizado para a produção de gás e biofertilizante, pela fermentação anaeróbica⁵ (ausência de ar) da matéria orgânica – no caso, provenientes da criação animal.

FIGURA 1
Biodigestor



Fonte: Projeto Ciclos.

Com custo de implantação em torno de R\$ 2.800,00, o biodigestor tem contribuído não somente para a segurança de nutriente e energética da propriedade, mas também para melhorias em termos econômicos, à medida que reduz o custo da família com gás de cozinha, adubo, fertilizantes e remédios para o gado. Considera-se que, além do produto e dos subprodutos gerados, a necessidade constante de retirada dos resíduos do curral (matéria-prima para a produção do gás) possibilita manter o ambiente limpo, o que contribui para a sanidade animal, ao diminuir os riscos de contaminação com verminoses, por exemplo.

5. "A digestão anaeróbica é um processo de decomposição por meio do qual bactérias convertem material orgânico em gases metano e dióxido de carbono na ausência de oxigênio (...). O processo pode utilizar resíduos agrícolas – como o esterco – para gerar gás com um valor de aquecimento de 500 Btu/pés³ a 600 Btus/pés³ (gás natural de metano puro tem um valor de aquecimento de cerca de 1.000 Btu/pés³, (...). A digestão anaeróbica normalmente ocorre em digestores construídos para conter uma mistura pastosa de resíduos e água. Se a matéria é esterco bovino, o produto é um gás composto de cerca de 60% de metano e 40% de dióxido de carbono. Uma libra de esterco bovino vai produzir cerca de 1pé³ de gás e a produção anual de uma vaca é equivalente à energia de aproximadamente 50 galões de gasolina. Esse gás (denominado biogás) pode ser utilizado para aquecimento, cozimento, refrigeradores a gás, geração de eletricidade e outras demandas por energia" (Hinrichs e Kleinbach, 2010, p. 632).

A limitação hídrica da região é um obstáculo. A recente perfuração de poço, com vazão estimada de 4.500 l/hora, trouxe novas expectativas e novo planejamento produtivo. Decorrente deste beneficiamento, a família já tinha iniciado a construção de horta, com o intuito de comercializar produtos orgânicos. Além disso, o produtor já estava aumentando a segurança alimentar dos animais, ao ampliar a área de plantio de palma, que já contava com 10 mil raquetes cultivadas de ipa sertânia – variedade resistente à praga Cochonilha-do-Carmim (*Dactylopius opuntiae*) –, em uma área adicional de aproximadamente 1 tarefa/3,025m². O planejamento era de que cerca de um quarto do cultivo seria reservado como matriz de reprodução. Antes da perfuração do poço, devido à seca, o agricultor tinha vendido seis das oito vacas leiteiras que ainda mantinha consigo. Com estas duas cabeças de gado, estava conseguindo produzir 20 l de leite por dia, deixando 4 l para consumo. Para produzir a quantidade de matéria-prima (esterco) necessária para abastecer o biodigestor, notou-se ser indispensável a manutenção de cinco animais – no caso, bovinos. Ou seja, a diminuição da quantidade de alimentação no biodigestor dificulta a geração de gás suficiente para abastecer as duas casas na propriedade. Prova que a sustentabilidade energética neste caso está intrinsecamente dependente da sustentabilidade da produção animal, sacrificada pela dificuldade de acesso a recursos hídricos (Carvalho *et al.*, 2012).

O que foi relatado anteriormente consiste em apenas uma parte da atividade de extensão associada à pesquisa. Os resultados parciais sintetizados foram socializados com a comunidade envolvida em um dia de campo posterior. Com isso, trabalha-se com a perspectiva de valorização não somente do conhecimento do ator isolado, o agricultor familiar, mas também do conhecimento que é gerado em comunidade, somado com a técnica proporcionada por estudos especializados. Embora consista em mecanismo simples e de fácil implantação, é válido salientar que o conteúdo tecnológico do biodigestor não se restringiu ao desenvolvimento da técnica pelo próprio produtor, mas sua inserção no cenário local ocorreu de forma dialógica, em que os próprios atores construíram, pensaram, mudaram mecanismos etc., tornando-se aptos para a multiplicação da experiência.

No contexto da propriedade, como um todo, observou-se o “saber-fazer” presente na delimitação dos espaços e no desenvolvimento das atividades pela família. Porém, não se trata de conhecimento tradicional puro e simples. O exercício da atividade agrícola demanda cada vez mais a interface com outras formas de conhecimento. Necessita-se de conhecimentos técnicos e organizacionais sobre plantas, animais, máquinas, controle de praga, contabilidade, entre outros. Por sua vez, a família não pode ser percebida como objeto de intervenção que seja. Esta se apresenta como ator principal, atuante no processo. Demanda-se interação com especialistas e extensionistas, mas de forma dialógica, o que traz desafios.

As inovações presentes no estabelecimento mesclam as duas formas de conhecimento (local e especializado) – ou seja, as tecnologias apresentam aspectos endógenos e exógenos de conhecimento. A inovação é associada à ideia de mudança não apenas econômica, mas também social. A exemplo do exposto por Carvalho *et al.* (2012), o agricultor não chega a ser um camponês tradicional, ele interage com a sociedade englobante sob distintos aspectos, mas não se assemelha ao *farmer* norte-americano. É uma forma de agricultura que se adapta.

Diante das considerações levantadas, pode-se afirmar que – enquanto na perspectiva da modernização se tentava inserir os atores no cenário da *empresa agrícola*, defendendo-se a especialização, o aumento da escala e a produção intensiva – o que se destaca é que a noção de DR talvez consiga envolver o cenário micro descrito, levando a uma releitura não apenas da prática, mas também da política e da teoria, com a necessidade de novos direcionamentos conceituais. Em todo caso, a proposta de uma perspectiva de DR, pelo seu caráter embrionário, figura mais precisamente como uma agenda política com muitos desafios a serem superados.

O que emerge do panorama empírico assinalado é que há a possibilidade de desenvolvimento rural de forma diferenciada, mas não sem o protagonismo dos atores e de suas articulações em redes. Muito menos em termos de “modelo” de DR, mas de vários estilos que, juntos, conformam o desenvolvimento rural.

Como ligar a ideia de desenvolvimento ao cenário posto? Para isto, Amartya Sen (2000) traz algumas contribuições interessantes na medida em que enxerga o desenvolvimento como ampliação das capacidades dos agentes, das possibilidades de escolhas e, no sentido mais geral, das liberdades humanas. Segundo o autor, a “condição de agente” é direcionada para aqueles que agem e que proporcionam mudanças e é percebida como motor do desenvolvimento. Porém, para chegar à real condição de agente, é necessária a remoção das fontes de privação ou limitações para o alcance da liberdade. Ou seja, um indivíduo desprovido de renda tende a não ter condições de escolha, a ponto de tornar-se apenas subordinado às possibilidades mínimas que lhe são dadas. Mas não é apenas a renda que conta. Importa sobremaneira sua capacidade de ação, que tem sido potencializada – no caso empírico descrito – pelo conjunto de ações e articulações.

Em todo caso, há dificuldades. Tentativas de implantação de outra lógica produtiva na agricultura no semiárido demandam esforços – como exposto – não somente no campo das limitações práticas, mas também em termos de política e novos direcionamentos teórico-conceituais. No contexto prático, nem todos os agricultores – sejam eles assentados ou pequenos produtores historicamente presentes, camponeses, segundo determinadas abordagens – têm tido acesso às condições adequadas de produção e vida no campo. Há quadros de exclusão quase total da população de suas oportunidades para agir. Portanto, pensar o desenvolvimento – em especial,

o DR – não pode ser feito sobrepujando-se estes problemas, em parte decorrentes visivelmente dos *deficit* em termos de políticas educacionais.

Até mesmo diante desses desafios, bem como da percepção que o panorama da modernização vigora dominando a perspectiva de DR – em termos de formulação conceitual – e resgatando/valorizando o saber prático, as redes que começam a se formar, as novas estratégias endógenas e de mercado e as interfaces com o urbano abrem novas frentes que podem ser capazes de ocupar os vazios explicativos que o modelo agroindustrial de desenvolvimento da agricultura criou.

Antes de finalizar, reconhece-se que tanto o quadro empírico assinalado quanto o debate teórico exposto carecem de diálogo com problemática sempre relevante, mas atualmente mais visível: a questão ambiental. Encerrando-se que a inserção neste tema incorreria em risco em termos de delimitação da proposta deste estudo, optou-se por acrescentar uma pequena contribuição para o debate, tendo-se em mente toda uma problemática inerente à ideia de desenvolvimento e suas adjetivações e contextualizações.

Assume-se que o desenvolvimento percebido como melhoria no padrão de vida das sociedades, associada às melhorias econômicas, passa por processo de revisão diante dos desafios ambientais que têm sido postos. Assim, de forma a subsidiar a conclusão, segue um diálogo com síntese das contribuições de um autor que, já na década de 1970, tinha sinalizações para muitas das preocupações presentes neste debate atual.

5 UM OLHAR CRÍTICO SOBRE O “DESENVOLVIMENTO”

A estrutura econômica atual, no intuito de tornar-se apta ao atendimento das demandas renovadas e constantemente “geradas” e crescentes, volta-se para a tentativa de adequação do sistema produtivo. Este, pautado na visão de natureza como recurso, especializa-se no uso de energia fóssil, bem como na progressiva exploração da natureza. Para explicar os problemas decorrentes disto, Georgescu-Roegen (1974) – mais detidamente nos capítulos 9 e 10 de sua obra – insere alguns exemplos em termos de como esta dinâmica contribui para o aumento da entropia e, portanto, a revisão do que se pode entender como desenvolvimento.

Buscando fundamento na física, o autor faz uma crítica ao que tem sido valorizado nos processos de desenvolvimento, realizando uma revisão teórica sobre a importância de trabalhar, tendo-se em mente a segunda lei da termodinâmica e a tendência ao aumento da entropia. Sua crítica basicamente recai sobre a ciência econômica.

Em resumo, sua ideia consiste no seguinte: no sistema de produção, o produto final pode até ser detentor de menor entropia – a exemplo da folha

de cobre, por apresentar as moléculas de forma mais ordenadas que o minério de cobre (o recurso em sua forma bruta) –, mas, objetivando-se alcançar este resultado, ao longo do processo de produção, termina-se por gastar uma quantidade maior de baixa entropia, gerando-se mais calor e resíduos que a diferença entre os níveis prevalentes no produto final e na matéria-prima inicial.

Para o autor, são duas as fontes de baixa entropia: a radiação solar e o minério presente na costra terrestre. A primeira é de início associada à atividade agrícola; a mineração, à atividade industrial. A diferença assinalada entre estes dois setores, no que concerne ao uso do recurso, é que a parceria entre o ser humano e a natureza é mais rigorosa e sutil na agricultura que na indústria. Isto porque, primeiro, a natureza de certa forma dita o tempo em que se pode iniciar o processo de produção agrícola, o qual nem sempre pode ser revertido com tecnologia. Segundo, a facilidade de extração do minério e a impaciência em termos de transformação da matéria-prima em *commodities* têm levado à exaustão do minério, em prol das mais estravagantes necessidades humanas.

Esse fato contribui para que o preço do avanço tecnológico que a humanidade tem vivenciado, bem como o da industrialização da agricultura, talvez seja muito mais a troca de processos baseados na mais abundante fonte de baixa entropia (radiação solar) para os centrados na menos abundante (recursos minerais). Além disso, a busca pelo controle sobre a produção de alimentos determina processo de degradação entrópica do solo decorrente do contínuo cultivo. Sem falar no segmento industrial, que foi deflagrado com o processo de modernização da agricultura, ao qual tem sido dado continuidade com os padrões vigentes no modelo agroindustrial. O que se valoriza são processos tecnológicos altamente consumidores de energia não renovável e padrões de consumo que privilegiam estes processos altamente entrópicos (Georgescu-Roegen, 1974). Ou seja, aumenta o papel do alimento industrializado em face do alimento *in natura*.

Nessa lógica, a crítica posta à visão dominante da economia surge pela representação do processo de produção como sistema fechado, por meio de modelos matemáticos em que o contínuo fluxo de baixa entropia do meio ambiente é completamente ignorado. Os modelos econométricos são percebidos como precedidos da noção comum de que o processo econômico é circular, quando na verdade é unidirecional. Ou seja, este processo consiste de contínua transformação de baixa entropia em mais alta entropia, com crescente geração de resíduos.

Contudo, é interessante frisar que o processo natural da vida também é entrópico. Acontece que este é diferenciado do processo econômico em razão de ser o último dependente da atividade humana que classifica, ordena e dirige todas as ações segundo regras definidas, tornado-se mais eficiente em termos de produzir alta entropia. Enfim, disto o autor ressalta um claro *trade-off* entre

mais nascimentos e mais objetos sendo produzidos hoje, e mais vida humana, no futuro (Georgescu-Roegen, 1974). Perspectiva que demanda revisão em termos de prioridades e padrões tecnológicos vigentes, centrada em uma visão mais ampla do que poderia ser considerado como desenvolvimento. E, sendo o ambiente rural parte essencial de repositório da biodiversidade, este espaço de vida e produção assume papel primordial.

6 UM CENÁRIO MACRO POSSÍVEL: À GUIA DE CONCLUSÃO

O primeiro aspecto que deve ser levado em consideração é que – para países em que a agricultura ocupa posição de peso na pauta de exportação, como o Brasil,⁶ com vantagens comparativas proporcionadas pelos recursos (terra e mão de obra) disponíveis – esse modelo pode ser percebido como em ascensão. De outro ângulo, a progressiva urbanização e o crescimento populacional, associados ao aumento da capacidade de compra de economias como as da China, têm aumentado a necessidade de produção de alimentos.

O quadro, incipiente e com suas especificidades, da produção alimentar nos moldes do DR não tem conseguido assegurar o atendimento dessa demanda a curto prazo, nem convencer a respeito do potencial de atendimento às demandas futuras. Isto contribui para que o modelo agroindustrial ainda prevaleça. E mais, o padrão tecnológico “convencional” não é estático, este se renova. Atualmente, este modelo tem tido a oportunidade de sinalizar para minimização do *squeeze* por intermédio do uso de novas tecnologias, com especial participação da biotecnologia. Neste sentido, alguns recursos – como os conhecimentos locais e o ecossistema natural – foram e ainda continuam, de certa forma, sendo percebidos como “dispensáveis”, na medida em que a tecnologia é tida como capaz de substituí-los em muitas de suas funções. Assim, o paradigma tecnológico manter-se-ia, apenas se definindo um novo conjunto de “trajetórias tecnológicas”, conforme pensado por Dosi (1988).

Não se pode perder de vista que o modelo agroindustrial vigora e ainda figura como dominante. Trata-se de modelo pautado pelo alcance de níveis “ótimos” de produção, integrado aos grandes mercados varejistas, de beneficiamento e de fornecimento de insumos. O alvo é o mercado e envolve toda uma “máquina” estatal de suporte. De forma idêntica ao enfoque do DR, o modelo agroindustrial demanda para si, de igual modo, o discurso da sustentabilidade, focado em pesquisas que defendem o uso de tecnologias para o desenvolvimento de novos produtos, insumos e processos.

No que concerne ao segundo aspecto, a autora deste estudo optou por trabalhar com três possibilidades, que constituirão um cenário possível: *i)* não se tem, a curto

6. Para 2011, o saldo da balança comercial brasileira foi de US\$ 29,79 bilhões, enquanto a balança comercial do agronegócio foi responsável pela geração de saldo positivo no valor de US\$ 77,50 bilhões (Brasil, 2012).

prazo, a probabilidade de total reversão do processo em pauta do sistema convencional; *ii*) também não se nota espaço para determinados segmentos de produtores, no meio das transformações da “agricultura convencional”; e, por fim, *iii*) diante da manutenção – em países como o Brasil – de grande parcela da agricultura familiar no campo, criando e renovando estratégias, há espaço para a coexistência, não sem conflitos, do modelo agroindustrial, o que tem sido denominado de DR.

O que não se exclui é a possibilidade de vivenciar dois movimentos: *i*) um padrão tecnológico que ainda domina e que se apresenta presente no modelo agroindustrial, conformando um paradigma tecnológico influente; e *ii*) um paradigma tecnológico em construção, que se diferencia do padrão presente na “agricultura moderna”, embora também inovador. Isto, possivelmente, envolve cenários voltados a propósitos, atores, cultivos e comércios diferentes.

Por fim, nesse único cenário de coexistência que esboço, é possível que a biodiversidade e a natureza sejam percebidas sob distintos ângulos: enquanto, para a família agricultora, a biodiversidade tenderá a ser compreendida como prestadora de serviço ambiental *in loco*, para o modelo agroindustrial que vigorará sob nova face, é imaginável que seja suficiente apenas o existir de uma Amazônia, ainda que separados por um oceano.

Em adição, para ser possível um padrão prevalecer em detrimento do outro, talvez fosse o caso de uma mudança não apenas de desenvolvimentos agrícola ou rural, mas também em termos de compreensão do que se denomina de “desenvolvimento” propriamente dito. Além disso, importa frisar a importância de separar os ideais normativos que tendem a estarem embutidos em meio as discussões sobre a heurística do DR, ressaltada com base em autores como Ploeg *et al.* (2000), dos processos históricos e das reais possibilidades e desafios da prática.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: HUCITEC, 1992.
- AMIN, A.; COHENDET, P. **Architectures of knowledge: firms, capabilities and communities**. New York: Oxford Press, 2004.
- ANDRIOLI, A. I. **Tecnologia e agricultura familiar: uma relação de educação**. Ijuí: Unijuí, 2009.
- ARAÚJO, T. B. Pensando o futuro das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. In: FAVARETO, A. *et al.* **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2011.

AZEVEDO, P. F. Concorrência no *agribusiness*. In: ZYLBERSZTAJN, D.; NEVES, M. (Org.). **Economia e gestão dos negócios agroalimentares**. São Paulo: Pioneira, 2000.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Estatísticas e dados básicos de economia agrícola**. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/FVxKH8>>.

CARVALHO, C. X. **Agroecologia, campesinato e movimento social no Agreste da Paraíba**. Campina Grande: Universidade Federal da Paraíba, 2008.

CARVALHO, C. X.; MALAGODI, E. A.; COSTA, M. C. O. Desenvolvimento e sustentabilidade da agricultura: discursos globais e práticas locais. In: CASTRO, T. (Org.). **Debates políticos e econômicos contemporâneos: a interdependência local-global**. Olinda: Livro Rápido, 2009. p. 283-317.

CARVALHO, C. X. *et al.* **Inovação e conhecimento local: um estudo de caso sobre tecnologias apropriadas para a convivência ambientalmente equilibrada no Semiárido pernambucano**. Recife, 2012. Mimeografado.

DARGAN, L.; SHUCKSMITH, M. Leader and innovation. **Sociologia ruralis**, v. 48, Issue 3, p. 274-291, July 2008.

DOSI, G. Technological paradigms and technological trajectories: a suggested interpretation of the determinants and directions of technical change. **Research Policy**, v. 11, Issue 3, p. 147-162, 1982. Disponível em: <<http://goo.gl/r8AiVr>>.

_____. Sources, procedures and microeconomic effects of innovation. **Journal of economic literature**, v. 26, p. 1.120-1.171, Sept.1988.

ESCOBAR, A. **Encountering development: the making and unmaking of the third world**. New Jersey: Princeton University Press, 1994.

FAVARETO, A. Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial. In: FAVARETO, A. *et al.* **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2011. p. 10-39.

GEORGESCU-ROEGEN, N. **The entropy law and the economic process**. Massachusetts: Harvard University Press, 1974.

GUANZIROLI, C. E.; DI SABBATO, A.; VIDAL, M. F. **Agricultura familiar no Nordeste: uma análise comparativa entre dois Censos Agropecuários**. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2011.

HINRICHES, R. A.; KLEINBACH, M. **Energia e meio ambiente**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; IBGE, 2006.

LONG, N. Introduction. *In*: LONG, N.; LONG, A. (Ed.). **Battlefields of knowledge**: the interlocking of theory and practice in social research and development. London; New York: Routledge, 1992. p. 3-15.

MARSDEN, T. The road towards sustainable rural development: issues of theory, policy and practice in a European context. *In*: CLOKE, P; MARSDEN, T.; MOONEY, P. (Ed.). **Handbook of rural studies**. London: Sage Publications, 2006. p. 201-212.

_____. Mobilities, vulnerabilities and sustainabilities: exploring pathways from denial to sustainable rural development. **Sociologia ruralis**, v. 49, n. 2, p. 113-131, Apr. 2009.

MARSDEN, T.; SCHNEIDER, S. **Pathways of development in rural areas**: towards a comparative perspective between Europe and Brazil. Porto Alegre, 2008. No prelo.

MARTINUSSEN, J. **Society, state e market**: a guide to competing theories of development. London; New Jersey: Zed Books, 1997.

MENDES, A. R. **A permacultura aplicada na agricultura familiar**. Caruaru: Permacultura Pedagógica, 2012.

MOREIRA, I. T. **Capítulos de geografia agrária da Paraíba**. João Pessoa: Universitária, 1997.

OLIVEIRA, D. *et al.* A produção de novidades: como os agricultores fazem para fazer diferente? *In*: SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M. (Orgs.). **Os atores do desenvolvimento rural**: perspectivas teóricas e práticas sociais. Rio Grande do Sul: Editora UFRGS, 2011. p. 91-115.

OWEN, W. F. The double developmental squeeze on agriculture. **The American economic review**, v. 56, n. 1-2, p. 43-70, Mar. 1966.

PARSONS, T.; SMELSER, N. J. **The problems of growth and institutional change**: some historical and theoretical perspectives. New York: The Free Press, 1965. (Economy and society).

PEET, R.; HARTWICK, E. **Theories of development**. New York: The Guilford Press, 1999.

PLOEG, J. D. *et al.* Rural development: from practices and policies towards theory. **Sociologia ruralis**, v. 40, p. 391-408, Oct. 2000.

_____. On regimes, novelties, niches and co-production. *In*: WISKERKE, J. S. C. (Ed.). **Seeds of transition**: essays on novelty production. Assen: Van Gorcum, 2004. p. 1-29.

REYES, G. E. Four main theories of development: modernization, dependency, world-system and globalization. **Nómadas**: Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas, n. 4, jul./dic. 2001. Disponível em: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/nomadas/4/gereyes1.htm>.

ROBERTS, P. **O fim dos alimentos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

ROMEIRO, A. R. O modelo das inovações induzidas de Hayami e Ruttan. **Pesquisa e planejamento econômico**, v. 18, p. 469-476, ago. 1988.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

VEIGA, J. E. **O desenvolvimento agrícola**: uma visão histórica. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2007.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável**. Brasília: CONDRAF; NEAD, 2003.

CARVALHO, C. X. *et al.* Inovações técnico-produtivas, dispositivos coletivos e desenvolvimento rural: a agroecologia no Oeste de Santa Catarina e no Agreste da Paraíba. *In*: CONGRESSO DA SOBER, 48., 2010, Belo Horizonte, Minas Gerais. **Anais...** Belo Horizonte: Sober, 2010.

COOK, S. D. N.; BROWN, J. S. Bridging Epistemologies: the generative dance between organizational knowledge and organizational knowing. **Organization Science**, v. 10, n. 4, p. 381-400, July/Aug. 1999.

ECHEVERRI, R. Emergência e evolução do programa de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e nos territórios da cidadania. *In*: FAVARETO, A. *et al.* **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil**: avanços e desafios. Brasília: IICA, 2011. p. 73-99.

GUIMARÃES NETO, L. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. *In*: FAVARETO, A. *et al.* **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil**: avanços e desafios. Brasília: IICA, 2011. p. 40-72.

GUIMARÃES NETO, L.; ARAÚJO, T. B. Introdução. *In*: FAVARETO, A. *et al.* **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil**: avanços e desafios. Brasília: IICA, 2011. p. 7-9.

GUZMÁN, E. S. **Sobre los orígenes de la agroecología en el pensamiento marxista y libertario**. Bolivia: Faculdade Bolivariana de Agroecologia de Venezuela, 2007.

MARSDEN, T. **The condition of rural sustainability**. Assen: Van Gorcum, 2003.

SABOURIN, E. **Camponeses do Brasil: entre a troca mercantil e a reciprocidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

TEORIA PÓS-KEYNESIANA E ECONOMIA ECOLÓGICA: ESBOÇO DE APROXIMAÇÃO TEÓRICA

Vitor Eduardo Schincariol*

(...) no domínio da filosofia econômica e política, raros são os homens de mais de vinte e cinco ou trinta anos que são influenciados por teorias novas, de modo que as ideias que os funcionários públicos, os políticos e mesmo os agitadores aplicam aos acontecimentos atuais têm pouca probabilidade de ser as mais recentes.

(John Maynard Keynes, *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, 1988).

Os críticos e os extravagantes prosperam porque os economistas ortodoxos negligenciaram os grandes problemas que todo mundo sente serem urgentes e ameaçadores.

(Joan Robinson, *The second crisis of economic theory*, 1972).

1 INTRODUÇÃO: A ECONOMIA ECOLÓGICA E AS CRÍTICAS AO KEYNESIANISMO

Escreveram Joan Martinez Alier e Jordi Roca Jusmet, autoridades do tema da economia ecológica, na importante obra, ainda não traduzida no Brasil, *Economía ecológica y política ambiental*:

O enfoque neoclássico não é, por sorte, o único em economia. Um competidor, minoritário mas em muitos aspectos de maior solidez teórica, é o que provém da economia clássica e que tem na obra *Produção de mercadorias por meio de mercadorias*, de Piero Sraffa (1960), um de seus pontos de referência principais. Lamentavelmente a tradição “clássica-sraffiana” se preocupou bastante pouco pelo tema específico dos recursos não renováveis. Em geral, seguiu-se a tradição de David Ricardo de considerar indiferentemente o caso da “terra” e o das “minas”. (...) De nossa perspectiva, a proposição ricardiana se deve criticar, ou melhor, atualizar, com duas importantes considerações. A primeira é que a própria fertilidade da terra é um recurso renovável, mas potencialmente esgotável. A segunda é que nem todos os recursos naturais podem ser utilizados de forma “sustentável”, sem “destruir” sua capacidade (Alier e Jusmet, 2003, p. 319).¹

Esse aspecto da tradição “clássica”, oriunda da teoria ricardiana, não somente se apresenta na obra sraffiana, mas também na tradição keynesiana. A relativa

* Professor da Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo. E-mail: <vitor.schincariol@ufabc.edu.br>.

1. Os trechos que originalmente são em espanhol ou em inglês foram traduzidos pelo autor deste capítulo.

pouca importância dada aos recursos naturais nas ideias de Keynes e keynesianos será o principal aspecto do keynesianismo criticado pela economia ecológica, tal como se verá adiante.

A economia ecológica tem um percurso nascido em meados do século XX, e que cresceu principalmente a partir da segunda metade do século. O crescimento industrial de muitos países subdesenvolvidos e o aumento dos graus de poluição, de degradação ambiental e da *pegada ecológica*; a difusão da energia nuclear e seus perigos; a escassez de muitas matérias-primas; o crescimento da população mundial e o encarecimento dos produtos alimentares; o uso de alimentos com combustível automotivo; entre outros motivos, foram fatores que levaram ao crescimento de uma chamada “consciência ambiental”. Esta penetrou nas ciências, e, pela pressão de cada vez mais grupos organizados, influenciou cada vez mais a política econômica e mesmo a atuação das corporações. Na teoria econômica, esta influência também surgiu e somente cresceu ao longo do tempo, em seus diversos âmbitos – microeconomia, teoria do crescimento, contabilidade social, entre outros.

Não é possível nesse espaço resumir as contribuições de todos os autores que argumentaram a favor de um enfoque conjunto entre economia e ecologia. Procurar-se-á, pelo contrário, indicar quais críticas a economia ecológica dirigiu à perspectiva keynesiana de análise econômica. Particularmente, é útil pôr em tela as ideias de Nicholas Georgescu-Roegen, reconhecidamente “um dos pais da economia ecológica” e talvez o autor mais citado entre as obras que mesclam economia e meio ambiente (Alier e Jusmet, 2003, p. 367). Alguns de seus seguidores são, além dos mencionados Joan Martínez Alier e Jordi Joca Jusmet, Herman Daly, Susan Mesner, John Gowdy, Kozo Mayumi, entre outros, conhecidos como importantes divulgadores da análise econômica ecológica.

A obra *La ecología y la economía*, escrita por Martínez Alier e Klaus Schlüpmann, historia o conjunto de obras e trabalhos que buscaram ao longo do tempo incorporar os assim chamados *critérios energéticos* à análise econômica, e é particularmente crítica da teoria keynesiana (Alier e Schlüpmann, 1993). Nesta obra, percorrem-se os trabalhos do ucraniano Podolinsky, no fim do século XIX, passando pelo principal expoente da economia ecológica, Georgescu-Roegen, até as análises contemporâneas, incluindo as do próprio autor. É útil mencionar algumas destas críticas.

Em linhas gerais, os keynesianos são acusados de perseguir o pleno emprego e a plena utilização das forças produtivas com desconsideração total pelos recursos ambientais e pelos fluxos energéticos subjacentes à atividade econômica.

A economia keynesiana se converteu também [junto de outros conjuntos teóricos] em uma teoria econômica do crescimento no longo prazo, começando com Harrod (1939), cujas categorias (renda nacional, investimento, consumo, relação entre aumentos de capital e produto) são alheias a nossas percepções das realidades físicas (Alier e Jusmet, 2003, p. 15).

O fio condutor das críticas de Alier e Schlüpmann, baseado nas ideias de Podolinsky e Georgescu-Roegen, centra-se na aplicação da lei da entropia ao processo econômico. Segundo tal lei, toda energia disponível no universo, incluindo a disponível ao uso humano no planeta Terra, sai de um estado de “baixa entropia” – isto é, alta concentração no espaço e fácil disponibilidade relativa de acesso – para um estado de “alta entropia”, ou alta dissipação, com impossibilidade de sua reutilização, ainda que seu valor total tenha se conservado em um espaço maior do universo. Dada a crescente escassez da maior parte dos recursos energéticos e físicos utilizados hoje pela atividade industrial, argumenta a “bioeconomia” que a industrialização traz consigo um processo inerente de destruição do patrimônio físico à disposição da atividade econômica da humanidade.

Paul Samuelson, amigo pessoal de Georgescu-Roegen, e pelo qual nutria admiração intelectual, afirmou que de acordo com o princípio da termodinâmica:

Nicholas Georgescu-Roegen propõe que o teórico de economia deveria avançar para além da primeira lei da termodinâmica (conservação de energia) do jardim da infância do século XVIII para o próximo grau mais elevado da segunda lei da termodinâmica do século XIX, mediante a qual uma medida definível de “entropia” (ou “desordem”) aumenta à medida que o tempo cresce numa direção (Mayumi e Gowdy, 1999, p. 14).²

Para uma compreensão aproximada sobre o que significaria um aumento do grau de entropia inerente à atividade econômica, o exemplo do calor liberado pela queima do petróleo poderia ajudar, sendo de fato o mais simples e conhecido, ainda que longe de ser o único. Tal calor, que possivelmente movimentou um motor ou gerou energia e cuja quantidade total permaneceu existindo – primeira lei da termodinâmica –, dissipou-se pelo universo em uma área muito maior que a que originalmente ocupava, não podendo mais ser reaproveitada para fins humanos – segunda lei da termodinâmica. Este processo de perda envolve todas as atividades econômicas, implicando o desaparecimento progressivo das fontes de acesso fácil a materiais e a fontes energéticas, o que obrigaria, segundo a visão de Georgescu-Roegen, o sistema industrial a inverter cada vez mais parte de seus recursos nos sistemas de reaproveitamento, reciclagem e infraestrutura necessária para uma realidade de crescente escassez. A consequência seria naturalmente um encarecimento dos custos relativos e uma dificuldade em manter os padrões de vida conhecidos.

Afirmam Alier e Schlüpmann, em outro trecho:

A Economia Ecológica *não* vê a economia como um enorme carrossel de valores de troca entre produtores e consumidores, que gira e gira e inclusive cresce em espiral. Ao contrário, a Economia Ecológica vê a economia como um enorme fluxo entrópico

2. No original: “Nicholas Georgescu-Roegen proposes that the economic theorist should advance beyond the eighteenth-century kindergarten of the First (conserved-energy) Law of Thermodynamics to the next-higher grade of the nineteenth-century Second Law of thermodynamics, whereby a definable measure of ‘entropy’ (or ‘disorder’) ever rise as time grows in one direction”.

de energia e materiais, que drena recursos esgotáveis exteriores ao sistema econômico, e que gera resíduos (calor não aproveitado, materiais não reciclados). Ainda que a Economia Ecológica entenda perfeitamente o sentido de que a vida é “antentrópica” (...) sem embargo não comparte do ponto de vista da economia convencional alheio à inserção da economia dentro do marco físico. Se vemos a economia como um sistema atravessado por este fluxo entrópico irreversível, então temos que pôr em dúvida o otimismo sobre o crescimento econômico característico da ciência econômica depois de Keynes (Alier e Schlüpmann, 1993, p. 156).

De fato, Nicholas Georgescu-Roegen, romeno e radicado nos Estados Unidos, fora antigo expoente da economia neoclássica, tendo se convertido depois à crítica não só da economia neoclássica, mas de todos os paradigmas que viam com otimismo o crescimento econômico em si mesmo. Assumindo Georgescu-Roegen uma análise econômica a partir da lei da entropia, tornou-se pessimista, passando a divulgar a ideia do *decrescimento* como a única via, em sua perspectiva, para uma atividade econômica coerente com as realidades físicas de um mundo de recursos não só escassos, mas em grande parte não renováveis. Mantido o crescimento nas bases então conhecidas, e difundido este entre as nações recentemente industrializadas, consumir-se-iam de modo cada vez mais rápido tais fontes de energia e recursos hoje baratos, escassos e em parte não renováveis. Alargado o estilo de vida inaugurado pela Revolução Industrial, baseado em crescentes “confortos exossomáticos” – isto é, referentes à área externa, e não interna ao corpo humano – seria impossível de evitar-se futuramente: *i*) um crescente encarecimento dos custos de produção; *ii*) uma crescente necessidade de políticas de reaproveitamento, com diminuição relativa da capacidade de consumo; *iii*) um aumento da *pegada ecológica*; e *iv*) a degradação de áreas naturais anteriormente não tocadas pela atividade humana, entre outras consequências que talvez hoje não estejam claras.

Segundo Georgescu-Roegen, esgotado o petróleo e os metais necessários à fissão nuclear, a energia solar apareceria como a única fonte de energia disponível de forma perene, justamente a mais segura e inesgotável, para os padrões temporais da vida humana – mesmo o Sol, no entanto, se apagará, um dia, ressaltava o autor. Consequentemente, a um padrão energético de mais difícil aproveitamento – é mais fácil extrair trabalho da queima do petróleo que dos fótons solares – caberia um ritmo industrial também diferente, mais lento.

Afirmou Georgescu-Roegen com pessimismo no último parágrafo do artigo *Energy and economic myths*, conhecido texto de divulgação publicado no *Southern economic journal* em 1975:

Um pensamento tem persistido em minha mente desde que me tornei interessado na natureza entrópica do processo econômico. Irá a Humanidade seguir algum programa [econômico] que implique a constrição de seu vício ao conforto exossomático? Talvez o destino do Homem seja o ter uma vida curta mas ardente, excitante e extravagante,

ao invés de uma longa, monótona e vegetativa. Deixe-se outras espécies – as amebas, por exemplo –, que não têm ambições espirituais, herdarem uma Terra ainda envolta em abundância de luz solar (Georgescu-Roegen, 1975, p.13).³

Segundo Georgescu-Roegen, as descobertas tecnológicas consistiriam ora em maior aproveitamento do potencial energético ora em novas descobertas acerca de como aproveitar formas de energia antes inacessíveis – exemplo: fissão nuclear. Mas uma crença otimista quanto ao poder delas seria enganadora, segundo o autor. Era o “mito do crescimento” que deveria ser revisto, e não uma multiplicação infinita de usinas nucleares para substituir o petróleo em desaparecimento, cuja solução criaria problemas potencialmente ainda maiores – alocação do lixo radioativo, relativa escassez de metais apropriados para a fissão, o perigo de explosões e irradiação de radioatividade etc. Assim, o princípio da lei da termodinâmica, e particularmente o da segunda lei – toda energia sai de um estado de baixa entropia para um de alta, não se perdendo o total, mas dissipando-se pelo espaço e se tornando inaproveitável –, deveria ser constituído no princípio geral a nortear a análise econômica. O princípio foi resumido em sua mais conhecida obra, *The entropy law and the economic process*:

A degradação entrópica ocorre por si mesma independentemente de se a ou não energia livre [*free energy*] é usada para produção de trabalho mecânico. [Quanto à conservação da Matéria e Energia] tudo o que podemos dizer sobre isto é que, à medida que passa o tempo, o total de energia continua constante ao passo que a distribuição de energia se torna mais dispersa (Georgescu-Roegen, 1971, p. 12).⁴

Segundo a introdução de *The entropy law and the economic process*, “o máximo de quantidade de vida requer a mínimo taxa de depleção dos recursos naturais”. Isto quer dizer que o futuro das sociedades seria prolongado se a *depleção* dos recursos fosse atenuada, e vice-versa. Neste sentido, um crescimento máximo das forças produtivas aceleraria o uso do estoque total de energia e recursos disponíveis em forma de reservas de petróleo, minerais, ar puro, água potável etc., cuja recuperação total não seria possível pela aplicação de tecnologias sofisticadas, dado que seu uso estaria sujeito a uma das mais fundamentais leis da física. Isto, em primeira análise, se referiria às fontes não renováveis de energia, mas, como o uso das fontes renováveis também depende de recursos e fontes não renováveis – uma usina hidrelétrica depende de ferro, concreto, assim como uma nuclear de urânio (metal escasso) etc. –, seria errôneo crer que a capacidade técnica pudesse

3. No original: “[One] thought has persisted in my mind ever since I became interested in the entropic nature of the economic process. Will mankind listen to any program that implies a constriction of its addiction to exosomatic comfort? Perhaps the destiny of man is to have a short but fiery, exciting, and extravagant life rather than a long, uneventful, and vegetative existence. Let other species – the amoebas, for example – which have no spiritual ambitions inherit an earth still bathed in plenty of sunshine”.

4. No original: “The entropic degradation goes on by itself regardless of whether or not the free energy is used for the production of mechanical work. [Quanto à conservação da Matéria e Energia] all we can say about [it] is that, as time goes by, its total energy remains constant while the distribution of this energy becomes more even”.

facilmente dirimir a atuação de um estado de coisas tão fundamental como a lei da termodinâmica. Aos que argumentavam que esta perspectiva padecia de uma preocupação excessivamente escatológica, Georgescu-Roegen respondia que prestassem mais atenção na velocidade com a qual os recursos estavam sendo usados, particularmente o petróleo, devido ao crescimento industrial vertiginoso de novos atores na economia mundial, como hoje a China.

Nicholas Georgescu-Roegen busca então refutar a tese de que o avanço tecnológico poderia resolver o problema da escassez dos recursos, “substituindo-o” por “capital”, segundo argumentaram Solow e Stiglitz em debate sobre o tema.⁵ De acordo com o economista romeno, o capital nada mais seria que o montante de recursos naturais e energia trabalhados pelo esforço humano, não havendo “substituição” possível entre este e aqueles. Segundo esta óptica, os custos de produção tenderiam a aumentar à medida que as fontes baratas dos recursos de reserva exauríveis (*fund factors*) diminuíssem.

Nós temos sugado petróleo e descoberto novos depósitos de carvão e gás numa proporção muito maior da que poderíamos usar durante o mesmo período. Ainda mais importante, todas descobertas mineralógicas incluíram uma proporção de recursos minerais *facilmente* acessíveis. Esta bonança excepcional por si mesma tem diminuído o custo real de trazer recursos minerais *in situ* para a superfície. Com a energia de fonte mineral tornando-se então mais barata, as inovações substitutivas causaram a queda da taxa de trabalho face ao produto. O capital também desviou-se para formas que custam menos mas que usam mais energia para adquirir o mesmo resultado. O que houve durante este período é uma modificação do custo estrutural, os fatores de fluxo sendo aumentados e os fatores de reserva [*fund factors*] diminuindo. Examinando, portanto, somente as variações relativas dos fatores de reserva durante um período de excepcional bonança mineral, nós não podemos provar tanto que o custo unitário total irá sempre seguir uma tendência declinante ou que o contínuo progresso da tecnologia suprirá para sempre recursos quase inexauríveis (Georgescu-Roegen, 1975, p. 21).⁶

Assim, segundo Georgescu-Roegen e a economia ecológica, a escassez dos recursos tornará o futuro *mais*, e não *menos*, difícil logo que o estoque de recursos baratos for se exaurindo no planeta e a necessidade de reciclar e reaproveitar, e investir

5. Quanto ao tema, ver particularmente o interessante artigo de Herman E. Daly, *How long can neoclassical economists ignore the contributions of Georgescu-Roegen?*, em Mayumi e Gowdy (1999, p. 13-24).

6. No original: “We have struck oil and discovered new coal and gas deposits in a far greater proportion than we could use during the same period. Still more important, all mineralogical discoveries have included a substantial proportion of easily accessible resources. This exceptional bonanza by itself has sufficed to lower the real cost of bringing mineral resources in situ to the surface. Energy of mineral source thus becoming cheaper, substitution innovations have caused the ratio of labor to net output to decline. Capital also must have evolved toward forms which cost less but use more energy to achieve the same result. What has happened during this period is a modification of the cost structure, the flow factors being increased and the fund factors decreased. By examining, therefore, only the relative variations of the fund factors during a period of exceptional mineral bonanza, we cannot prove either that the unitary total cost will always follow a declining trend or that the continuous progress of technology renders accessible resources almost inexhaustible”.

recursos na produção de tecnologias para tanto, se intensifique. Deste modo, o eixo principal do programa proposto por Nicholas Georgescu-Roegen é o *decremento*, isto é, a *diminuição* da produção física concatenada com a *diminuição* da população, particularmente com a diminuição do consumo conspícuo que caracteriza as sociedades outrora chamadas “desenvolvidas” – não o são, de um ponto de vista energético, segundo Georgescu-Roegen – e os grupos sociais privilegiados nas economias pobres.

John Gowdy e Susan Mesner, em artigo intitulado *The evolution of Georgescu-Roegen's bioeconomics*, observam que:

De acordo com Georgescu-Roegen, a sustentabilidade de qualquer subsistema deveria ser julgada quanto à sustentabilidade de todo o sistema que o contém, e não somente quanto a uma parte dele. Sem manter as funções de sustentação dos elementos de reserva [*fund elements*] um processo econômico não pode continuar a produzir fluxos econômicos através do tempo. Isto explica porque Georgescu-Roegen sempre insistiu no fato de que o tempo precisa ser um parâmetro em qualquer função de produção. A velocidade do tempo é raramente explicitada nas discussões de sustentabilidade mas é o ponto crítico (Gowdy e Mesner, 1998, p. 150).⁷

Consoante tais pressupostos, Alier e Schlüpmann afirmam sobre Keynes:

Keynes parecia crer que a riqueza aumenta segundo as regras do juro composto. (...) O “capital”, segundo Keynes, era como um bolo que um dia, graças aos juros compostos, seria grande o bastante para ser dividido a todos, a menos que consumido em uma guerra. Uma vez que o *stock* de capital tivesse aumentado o suficiente, o trabalho excessivo, as aglomerações urbanas e a fome desapareceriam, e a comunidade poderia se dedicar ao exercício de suas faculdades mais nobres (Alier e Schlüpmann, 1993, p. 158).

Sem dúvida, a gravidade dos aspectos ambientais da economia mundial, ao lado dos sociais, não pode ser contestada, independentemente do valor que se queira dar para as análises baseadas na proposta de Georgescu-Roegen. Mas, segundo os economistas ambientalistas, seu novo programa de pesquisa teria constituído um novo paradigma em análise econômica, a deslocar todas as escolas de economia não baseadas em fluxos energéticos. Inevitável então perguntar-se: estariam corretos? Poder-se-ia aceitar uma óptica de que a evolução do pensamento econômico se dá apenas a partir de saltos qualitativos, com desconsideração pelas escolas mais antigas e lições acumuladas? Ou o “progresso” na história do pensamento econômico se dá de modo relativo, com um aprendizado mútuo entre os paradigmas rivais,

7. No original: "According to Georgescu-Roegen, the sustainability of any subsystem should be judged on the sustainability of the entire system containing it, not just part of it. Without maintaining the sustaining functions of the fund elements, an economic process cannot continue to produce economic flows through time (Gowdy and O'Hara 1997). This is why Georgescu-Roegen always insisted that time must be a parameter in any production function. The length of the time period considered is rarely made explicit in discussions of sustainability but it is the critical point".

e manutenção, em linhas gerais, das grandes linhas de pensamento nascidas nos séculos XIX e XX, que buscam incessantemente renovar-se?

Antes de esboçar resposta nesse segundo sentido, seria de interesse revisitar alguns conceitos úteis, como de *paradigma*, *programa de pesquisa* e *progresso* na ciência, para reforçar com um argumento adicional, referente agora à filosofia da ciência, a ideia de por que a teoria keynesiana deveria dialogar com a economia dos recursos naturais, eventualmente mesmo revendo alguns de seus pressupostos, para manter-se como paradigma renovado.

2 RELEMBRANDO THOMAS KHUN

Para uma apreciação sobre qual deveria ser a posição dos keynesianos face àquilo que parece ser um “novo paradigma” em análise econômica, seria útil lembrar alguns conceitos importantes sobre o tema do progresso e das revoluções científicas. Thomas Khun afirmou em *A estrutura das revoluções científicas* que considera como *paradigmas* “as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência.” (Khun, 1999, p. 13). Dado um paradigma, ou um *programa de pesquisa*, faz-se “ciência normal”, “atividade na qual a maior parte dos cientistas emprega inevitavelmente quase todo o seu tempo, [sendo] baseada no pressuposto de que a comunidade científica sabe como é o mundo” (Khun, 1999, p. 24). A “ciência normal” propõe-se a resolver “quebra-cabeças” no interior do paradigma aceito, suprimindo, amiúde, “novidades fundamentais”, “porque estas subvertem necessariamente seus compromissos básicos”. Ela é “esotérica” em sua despreocupação em investigar todos os problemas existentes e em sua tentativa de resolver “quebra-cabeças” a partir de uma linguagem e um método conhecidos pelos pares. Isto possibilita um avanço rápido e uma profundidade de investigação que não poderia ocorrer, segundo Khun, na hipótese de uma ciência “aberta” ao grande público. O paradigma então avança em precisão, e, mais importante ainda: “pode funcionar sem que haja necessidade de um acordo sobre as razões de seu emprego ou mesmo sem qualquer tentativa de racionalização” (Khun, 1999, p. 74). Particularmente, “funcionar sem que haja acordo sobre seu emprego” é uma das características mais débeis de um paradigma em análise de economia, na medida em que muitas vezes a realidade demonstra que os pressupostos do paradigma não podem mais subsistir em confronto com aquilo que a realidade do mundo econômico mostra.

Para Khun, a mudança de paradigma não perfaz exatamente uma maior aproximação da “verdade”, mas sim de melhores respostas a anomalias. Há aqui um paralelo com o conceito popperiano de falsificacionismo, que afirmava que “uma asserção que, devido à sua forma lógica, não seja suscetível de prova, atuará, no campo da ciência, quando muito, como um estímulo.” (Popper, 2000, p. 106).

De fato, afirmará Khun, “o que diferenciou as várias escolas [científicas concorrentes] não foi um ou outro insucesso do método – todas elas eram ‘científicas’ –, mas aquilo que chamaremos de a incomensurabilidade de suas maneiras de ver o mundo e nele praticar ciência” (Khun, 1999, p. 23). O exemplo que dá o autor é a admirável capacidade de previsão da posição dos planetas que o sistema ptolomaico gerou anteriormente à proposta copernicana.

Como se dá a revolução científica? Primeiramente, deve-se definir o conceito de avanço científico no interior do paradigma. Quando, afirma o citado teórico, alguns dos *problemas a resolver* podem apresentar-se de difícil solução aos membros de determinado campo da ciência normal, portando um determinado paradigma, eles devem concentrar-se em resolver tais pendências. Quando se dá o “reconhecimento de que a natureza violou as expectativas paradigmáticas que governam a ciência normal” (Khun, 1999, p. 78), dá-se uma “exploração da área onde ocorre a anomalia”, e, se o paradigma foi a ela ajustado – mediante por exemplo a estratégia de incorporação de hipóteses *ad hoc* para proteção do programa de pesquisa contra o falseamento, tão criticada por Popper e defendida por Imre Lakatos –, o programa de pesquisa sobrevive. “Mas quando a anomalia parece ser algo mais que um novo quebra-cabeça da ciência normal, é sinal de que se iniciou a transição para a crise e para a ciência extraordinária” (Khun, 1999, p. 113).

Um exemplo clássico é a substituição do paradigma neoclássico do equilíbrio dos mercados ajustado pela taxa de juros pelo princípio da demanda efetiva keynesiano, que posteriormente obrigaria os primeiros a tantas formulações de hipóteses *ad hoc*. Ninguém negaria que Keynes desenvolveu uma revolução científica que modificou os parâmetros com os quais se discutia o conceito de economia nacional. De fato, no momento em que a realidade viola as predições do paradigma existente e seus representantes se veem em dificuldades para resolver os novos problemas mediante os pressupostos existentes, “dá-se a transição para a crise e para a ciência extraordinária” (Khun, 1999, p. 113). Surgem então novos modos de resolver o problema, *igualmente científicos*, mas que discordam dos princípios básicos que envolvem determinado paradigma, até o momento em que ele é subvertido, dando origem ao que Khun chamou de “episódios extraordinários com alteração de compromissos profissionais”. Surge um novo paradigma, que na maior parte das vezes contém princípios existentes das referências paradigmáticas anteriores mas que os subvertem a ponto de constituir um novo paradigma de análise, tal como a teoria do valor do trabalho em mãos de Ricardo e depois de Marx.

Abre-se uma disputa pela aceitação do novo paradigma, e ele provoca contenda. Muitos não aderem a ele, seja porque não aceitam a superioridade da sua capacidade explicativa, seja porque estão demasiado ligados ao paradigma anterior – por motivos que podem extrapolar as razões científicas – para aceitar a nova ordem das coisas. Tais são os cientistas que, temendo a crise, são levados a aferrar-se ao

paradigma antigo, com o custo de perderem posições de pioneirismo nas áreas da ciência que ocupam, configurando a velha dificuldade em “escapar das velhas ideias” de que Keynes falava ao mencionar a árdua aceitação inicial de seu próprio enfoque. Não à toa, é a geração posterior que está mais preparada para a aceitação de um novo paradigma.

Em matéria de análise econômica, particularmente, por mais que se possa negar o atributo de “revolucionário” aos novos enfoques da economia ecológica, não se pode negar a existência de diferentes escolas ou “paradigmas” em conflito. Não há uma opinião aceita universalmente sobre como funciona cada um dos aspectos da atividade econômica e sobre os efeitos da política econômica. Porém, não se pode negar, igualmente, que há uma constante comunicação entre tais paradigmas, mesmo porque alguns deles nasceram e se desenvolveram ao longo do tempo como tentativas de críticas aos paradigmas anteriores, tal como a própria economia keynesiana face à economia marshalliana. A teoria econômica está, na verdade, repleta de apropriações de instrumentos de análise formulados inicialmente por “inimigos”, tal como hoje fazem os economistas da escola ambiental com alguns dos instrumentos de análise da microeconomia neoclássica. Há disputas, mas há um campo comum de regras aceitas, que permite que os paradigmas se comuniquem.

Ora, há então uma dialética crítica-incorporação de críticas que leva os paradigmas a serem mais refinados e interconectados, o que curiosamente pode torná-los de difícil reconhecimento à primeira vista. Tal como observou certa vez Gregory Mankiw quanto à teoria keynesiana: “A rubrica ‘Keynesiano’ é tão extensa e vaga que muitos pesquisadores a aplicaram a suas teorias” (Mankiw, 1990, p. 1.654). Tendo em vista tal dialética, qual deveria ser a posição dos keynesianos face à crítica dos economistas ambientalistas? Não poderia consistir em silêncio, tampouco em declarações de compromisso belas, porém vazias em conteúdo.

3 AS NECESSÁRIAS ADAPTAÇÕES DO PARADIGMA KEYNESIANO

O progresso na análise econômica é, porém, um pouco diferente daquele que Khun define. Como físico, ele estava pensando, em primeira instância, no desenvolvimento das ciências naturais. Mas com as ciências sociais, outros fatores intervêm com mais força para manter ou alterar o jogo de forças entre os paradigmas. Keynes certamente revolucionou a análise econômica, mas, em meados dos anos 1970, sua teoria passou a ser contestada com os mesmos argumentos que ele buscou refutar na *Teoria geral*, nos anos 1930. É certo que tais argumentos agora vestiam outra roupagem e vinham enfeitados com modulações *ad hoc*, ao sabor das circunstâncias específicas do contexto econômico e político do momento, mas no fundo não passavam das mesmas afirmações sobre a infalibilidade dos mercados. Neste caso, como se poderia falar em progresso científico com disputas de ideais cujas origens estavam, na melhor das hipóteses, nos séculos XVIII e XIX?

De modo algum, a existência de paradigmas nas ciências sociais, e principalmente na economia, podia ser explicada apenas em termos de refinamento técnico ou de capacidade preditiva (Blaug, 2001b, p. 34).⁸

Como aprendeu-se pelo estudo do pensamento econômico em perspectiva diacrônica, dificilmente o surgimento de uma nova escola, com novos elementos de compreensão do mundo econômico, é suficiente em si mesmo para eliminar a existência de paradigmas rivais. As grandes teorias atuais ainda têm seus troncos filosóficos nos séculos XVII, XVIII e XIX. O que se tem visto é que as escolas se influenciam e que o debate de ideais recomeça sobre um novo patamar, com ajustes *ad hoc* aos programas de pesquisa, tal como sugeria Imre Lakatos.

Nesse quadro, o keynesianismo, como paradigma que disputa posições com outros existentes, é obrigado a acompanhar a evolução da análise econômica que se dá também fora de seus próprios domínios intelectuais tradicionais. Assim o obriga o andamento da análise econômica, pois do contrário sua existência como paradigma seria ameaçada por uma desgostosa analogia com a religião. Sendo a proposta keynesiana uma teoria científica para investigação do comportamento econômico das sociedades modernas industrializadas e semi-industrializadas, construída com pressupostos *indutivos* – se há crise, logo os mercados são imperfeitos; se o produto aumenta quando aumenta o *deficit* fiscal, logo, o multiplicador é maior que 1 etc. – e *dedutivos* – se há crise, o Estado deve regular etc. –, deve tal teoria responder racionalmente aos questionamentos dos paradigmas adversários, que como adversários buscam deslegitimá-la.

Isso significa que o keynesianismo deverá incorporar elementos da economia ecológica e reestruturar alguns de seus pressupostos, em sua busca de manter-se como paradigma em renovação constante capaz de propor respostas adequadas aos problemas sociais modernos. Somente assim o keynesianismo poderia contribuir para a constituição de “países democráticos, tecnologicamente avançados, com emprego e moradia digno para todos, ambientalmente planejados, com uma justa distribuição de renda e riqueza, com igualdade plena de oportunidades e com um sistema de seguridade social de máxima qualidade e universal”, tal como afirmam Siccsú e Vidotto (2008, p. 2) na introdução de *Economia do desenvolvimento*.

Como se sabe, os seguintes pressupostos de análise conferem à teoria keynesiana uma especificidade face aos outros paradigmas: instabilidade inerente das economias capitalistas e necessidade do recurso às políticas públicas; princípio da incerteza como complicador das decisões de investimento; desemprego involuntário; incapacidade dos salários e preços em ajustarem-se para conduzir-se a economia ao

8. Como afirmou Blaug (2001b, p. 34): “[Mesmo reafirmando] o monismo metodológico (...) não queremos negar a imaturidade relativa de toda ciência social, inclusive a economia, em comparação com pelo menos algumas das ciências físicas”.

pleno aproveitamento das forças produtivas; negação da neutralidade da moeda e realce do papel de reserva desta; entre outras características. Tendo isto em vista, surge a questão se o keynesianismo teria capacidade de rearticular parte de sua metodologia de trabalho e ao mesmo tempo continuar possuindo tais pressupostos fundamentais que o distinguem das outras abordagens econômicas.

No que toca ao tema da relação entre o keynesianismo e a economia de corte ambiental, argumenta-se então que o keynesianismo deveria: *i)* rever alguns pressupostos, não mais passíveis de assunção em um mundo em que os recursos se tornam escassos e degradados de forma perigosamente rápida; e *ii)* internalizar em sua estrutura conceitual instrumentos de análise oriundos da economia ecológica, sem que isto acarrete necessariamente a perda das especificidades das lições de Keynes e/ou uma aceitação irrestrita do programa de pesquisa inspirado por Georgescu-Roegen.

Presencia-se ainda hoje a existência de economias capitalistas industrializadas e semi-industrializadas que inegavelmente desenvolvem processos de melhores utilizações dos recursos físicos que talvez atenuem significativamente as previsões alarmantes de Georgescu-Roegen e outros seguidores. Presencia-se a necessidade da ampliação da produção material necessária à eliminação da pobreza existente *da população existente*, ou necessidade da eliminação da produção de armamentos e bens de luxo como os carros-chefe da organização econômica. Isto é, a necessidade de *alguma forma de desenvolvimento* para os países periféricos se mantém, na qual o corpo de ensinamentos da teoria keynesiana mantém-se como adequado. Neste sentido, cabe ainda a necessidade da discussão sobre as maneiras mais eficientes de eliminar a pobreza mediante políticas adequadas. Estas preocupações de prazos mais curtos – pelo menos se comparadas com a escala de tempo assumida pela economia ecológica – não podem ser simplesmente colocadas de lado, o que confere à perspectiva keynesiana sua importância decisiva.

Todavia, o fator que obrigará os keynesianos ao diálogo com a economia ecológica é que as políticas necessárias à eliminação da pobreza material da maioria dos assalariados não poderão mais ser vistas como meramente expressas em unidades monetárias, sem seus custos em termos de depleção e poluição e sem indagações sobre quais *tipos de investimento* são mais ou menos adequados sob critérios não apenas sociais, mas físicos. *Mesmo a noção de crescimento da produção adequada à diminuição da pobreza terá de concorrer com a ideia de que talvez não se necessite de crescimento, mas sim de realocação do volume absoluto de investimentos existentes em função de uma estrutura de demanda cuja composição em termos de diferenciação de renda teria necessariamente de modificar-se.*

Presencia-se ainda hoje a existência de economias capitalistas industrializadas e semi-industrializadas que inegavelmente desenvolvem processos de melhor utilização dos recursos físicos. Presencia-se ainda a necessidade da ampliação da produção material necessária à eliminação da pobreza existente, principalmente

nos países periféricos. Neste sentido, cabe ainda a necessidade da discussão sobre as maneiras mais eficientes de eliminar a pobreza mediante aumentos da produção de bens e/ou maior produção de uns e menor produção de outros. A partir do que se afirmou anteriormente, tais deslocamentos de produção, porém, não podem mais ser vistos como meramente expressos em unidades monetárias.

Sendo assim, e tendo em vista o modo relativo pelo qual o progresso e as revoluções científicas se dão na história do pensamento, o papel dos keynesianos seria desenvolver um *programa de pesquisa* que mantivesse o *núcleo duro* da teoria, incorporando ao mesmo tempo tais aspectos supracitados concernentes à preocupação com os impactos da atividade industrial sobre o ambiente e a população. Na continuação deste texto, sugere-se um esboço de modificações do programa de pesquisa keynesiano particularmente referente ao tema do desenvolvimento econômico, na trilha das sugestões de uma importante teórica do keynesianismo, Joan Violet Robinson.

4 O PROGRAMA DE PESQUISA KEYNESIANO

Sob o critério aqui adotado – a interconexão entre keynesianismo, desenvolvimento e recursos ambientais –, parece ter sido Joan Robinson a autora que melhor preparou o terreno para a necessária adaptação daquilo que também se chamaria hoje de “neodesenvolvimentismo” (Bresser-Pereira, 2006). No bojo da influência do *Relatório do Clube de Roma* e outros estudos alarmantes de meados da década de 1970, assumiu a autora como pressuposto fundamental da investigação sobre o desenvolvimento a *impossibilidade material* de uma difusão universal dos padrões de vida vigentes nos países industrialmente mais avançados pelos países subdesenvolvidos. Em *Aspects of development and underdevelopment* – traduzido no Brasil por *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* –, opinou que “está fora de cogitação para os países de Terceiro Mundo industrializar-se segundo os padrões ocidentais”. Estes precisam certamente de acumulação, “mas precisam dirigi-la para formas adequadas a sua própria situação” (Robinson, 1979, p. 40).⁹

Joan Robinson aceitava como primado da análise a perspectiva realista, ainda que transitória, de um desbalanço mais ou menos permanente entre os padrões de vida dos países ricos e pobres. Tal desbalanço, porém, tenderia a diminuir se os últimos perseguissem políticas corretas, e se os primeiros não pudessem escapar da crescente escassez dos recursos, dos níveis de poluição e do peso crescente que os setores de reaproveitamento teriam de assumir na produção econômica, diminuindo sua capacidade de consumo futura. O posicionamento de Joan Robinson era avançado porque reconhecia que a difusão do padrão capitalista de acumulação nos países periféricos não havia conduzido facilmente ao “desenvolvimento”,

9. No original: “For Third World countries to overcome poverty by industrializing on the Western pattern is out of question. Certainly the need accumulation, but they need to direct it into forms suitable to their own situation”.

ao mesmo tempo em que não negava os problemas da escassez de recursos, que somente cresceriam no futuro. Como proposta de políticas econômicas que levassem em consideração ambos os aspectos – deficiências do padrão de acumulação capitalista na periferia e escassez de recursos –, Joan Robinson propunha então o questionamento acerca dos *tipos de investimento possíveis*, com necessário descarte de alguns deles, como contraproducentes social e ambientalmente. O seguinte grupo de políticas era sugerido na citada obra.

- 1) Preferência pelas tecnologias que poupam capital e criam empregos, e não pelas tecnologias intensivas em capital que poupam trabalho.
- 2) Preferência pelas tecnologias de escala doméstica e pequena escala, e não pelas tecnologias de grande escala.
- 3) Preferência pelas tecnologias de produtos adequados ao consumo de massa, e não para luxos individuais.
- 4) Preferência pelas tecnologias que exigem pouca especialização ou pequenas modificações nas habilidades dos artesãos tradicionais, como ceramistas, tecelões, ferreiros, carpinteiros, sapateiros etc.
- 5) Preferência pelas tecnologias que usam materiais locais, e não materiais que têm de ser importados do exterior ou transportados de partes distantes do país.
- 6) Preferência pelas tecnologias que poupem energia, em vez de usá-las intensivamente.
- 7) Preferência por fontes de energia existentes localmente, como o sol, o vento e o gás do lixo.
- 8) Preferência, no setor de fabricação de bens de máquinas e máquinas-ferramenta, pela tecnologia de fábricas de produção em massa, em menor tamanho, dispersáveis, miniaturizáveis, que pela tecnologia de produção em massa de bens de consumo.
- 9) Preferência pelas tecnologias de *manufatura*, em lugar das tecnologias de *maquinofaturas*.
- 10) Preferência pelas tecnologias que promovem uma dependência simbiótica e mutuamente fortalecedora, e não parasitária e destrutiva, da indústria metropolitana em relação à população rural (Robinson, 1981, p. 136).

É tácito que seu programa propõe que o esforço acumulativo deve ser adequado à quantidade de excedente produzido, à quantidade de recursos naturais disponíveis e a uma alocação das inversões adequadas aos interesses da maioria do povo. Em seu ensaio *The age of growth*, Robinson (1980), em autocrítica da posição keynesiana, argumentou que Keynes pecou ao não enfatizar distinções

valorativas entre os diferentes tipos de investimento. Isto teria tido uma consequência bastante negativa na forma do surgimento de uma vertente “bastarda”, que terminou, muitas vezes, por defender até mesmo os investimentos do Estado no aparato bélico como forma de conduzir ao pleno emprego.

Como os investimentos são alocados? Aqui, infelizmente Keynes fez uma observação infeliz, bastante [quite] contrária a seu argumento principal. Ele sugeriu que, desde que o governo assegure que haja investimento suficiente para manter o pleno emprego, ‘a teoria clássica volta a ser ela mesma de novo, a partir deste ponto. Aqui está o keynesianismo bastardo em sua mais pura forma (Robinson, 1980, p. 41).¹⁰

Dessa forma, o questionamento aos diferentes tipos de investimento existentes, em função de seus impactos sociais e ambientais, seria um dos atributos necessários a um keynesianismo socialmente e ambientalmente consciente, assumindo mesmo a força de um pressuposto fundamental do *núcleo duro* do programa de pesquisa keynesiano. Tal posição revelou-se bastante crítica a um dos princípios neoclássicos de tentativa de resposta à crise ambiental, o chamado princípio do *poluidor-pagador*. Quanto a isto, afirmou ela:

A poluição e a irreparável perda de recursos – tanto dos dedicados à produção quanto ao bem-estar – constituem a mais evidente e notória objeção à doutrina de que o jogo das forças de mercado num regime de *laissez-faire* conduz a resultados benéficos para a sociedade como conjunto. Alguns economistas tratam de recuperar o terreno perdido, sustentando que se ponha um preço ao dano causado pela poluição, e que se obrigue a indústria a pagá-lo. Isto significaria que, se as empresas encontrassem suficientemente lucrativo nos envenenar, poderiam comprar o direito a fazê-lo (Robinson e Eatwell, 1992, p. 356).

O questionamento aos tipos de investimento conduziria necessariamente a outras duas questões: para que serve o crescimento e como se deveria mensurá-lo. A autora citou tais questões em *What are the questions?*, outro texto de larga difusão:

O consumo de recursos, incluindo o ar para respirar, empobreceu o mundo; a longa luta sobre parcelas relativas implantou uma crônica tendência para a inflação nos países industriais, que nenhum refúgio à rigidez monetária pode dirimir. (...) Aqui chegamos à maior das questões econômicas, mas que nunca é de fato perguntada: para que serve o crescimento? (Robinson, 1977, p. 1.337).¹¹

Como já argumentado, a noção de *crescimento econômico* tradicional teria então de ser revista, como já de fato ocorre nas análises mais avançadas com as quais a teoria keynesiana teria de intensificar diálogo. Longe de um princípio abstrato, se

10. Tal como Keynes mesmo afirmou no último capítulo de *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*: “(...) se os nossos controles centrais lograrem estabelecer um volume de produção agregado correspondente o mais aproximadamente possível do pleno emprego, a teoria clássica retomarará, daí em diante, a sua devida posição” (Keynes, 1988, p. 248).

11. No original: “The consumption of resources, including air to breathe, has evidently impoverished the world; the long struggle over relative shares has implanted a chronic tendency to inflation in the industrial countries, which no resort to monetary stringency can master. (...) Here we come upon the greatest of all economic questions, but one that in fact is never asked: what is growth for?”

adotada pelo keynesianismo, a abordagem ambiental poderia implicar crescimento negativo, dependendo do valor adotado pelas novas variáveis inseridas no processo de contabilização do produto. Ora, segundo este princípio, a depleção das fontes tradicionais de metais, madeira, petróleo e mesmo água, deveria ser computada como valor negativo no cômputo do produto, independentemente de qual valor se atribuísse a ela. Igualmente, a eliminação de recursos no ambiente e a perda irreparável de energia não mais aproveitáveis¹² também deveriam ser contabilizadas de forma negativa no produto, de modo a obter-se um resultado muito distinto da simples agregação de valores que caracteriza ainda a maior parte dos sistemas de contabilidade social. Certamente, tal perspectiva não eliminaria os princípios básicos do keynesianismo, mas obrigaria a teoria a considerar muitas outras variáveis adicionais na busca pelo pleno emprego, tornando tal tarefa ainda mais árdua.¹³

A noção de um crescimento econômico e populacional tomado sem critérios ambientais torna-se mais perigosa à medida que o grau de acumulação se eleva ou estaciona em padrões tais como o japonês, o norte-americano etc. É infelizmente verdadeiro afirmar que os acontecimentos relativos à insegurança nuclear mundial atual (2011), desencadeados pelo desastre japonês ora visto, não apresentariam a gravidade que assumiram fosse a população menor – consequentemente menor a população costeira nas áreas afetadas – e fosse a demanda de energia menor, nas condições em que a energia nuclear torna-se a solução economicamente – mas não energeticamente e ambientalmente – viável em um mundo de fontes de energia mais restritas. O desastre nuclear ora visto não pode deixar de ser associado a um padrão de acumulação que logrou a um grande número de indivíduos um acesso a imensas quantidades de energia em forma de consumo final, energia esta produzida, no caso japonês, a partir de uma técnica com riscos óbvios, como a nuclear. Independentemente da escala desta variável aparentemente “exógena” que constitui o maremoto – nem tão exógena para o Japão –, não se poderia negar que, sob critérios de racionalidade e segurança energética, o consumo de energia japonês, e dos nacionais dos países “desenvolvidos”, está muito acima do que as condições naturais de tais países permitem.

É evidente que a quantidade absoluta de indivíduos, e de indivíduos que utilizam altas quantidades de energia como resultado da atual organização do mundo industrial nos países ricos, tem um limite ótimo, do ponto de vista do que os recursos podem prover e do ponto de vista das variáveis *exógenas* que se apresentam a todos

12. A perda de “energia de baixa entropia” de que fala Georgescu-Roegen em forma de poluentes lançados na atmosfera, nos mares, nos rios e nos aquíferos; o calor dissipado pela queima dos combustíveis fósseis; o desgaste das ligas metálicas, entre outros.

13. Como exemplo de contabilidade social que já tenta incorporar a metodologia ambiental, pode ser citada a contabilidade social holandesa. Informações no endereço eletrônico do Netherlands Environmental Assessment Agency: <<http://www.pbl.nl/en>>. Igualmente, a obra da Organização das Nações Unidas, *Integrated environment and economic accounting* (ONU, 2000) traz sugestões à incorporação na contabilidade social dos temas ambientais.

os tipos de organização social e sua base tecnológica subjacente. Qualquer variável exógena – secas, terremotos, furacões – aumenta em riscos relativos à medida que a população e a dependência energética nuclear são maiores. Isto constitui um argumento a mais para a crítica à noção de *crescimento* tal como se entende até hoje, e seu abandono em função de uma melhor organização dos investimentos e da política populacional – a China surge como exemplo a seguir-se, neste caso –, inclusive indagando-se se seu montante total devesse ser mantido ou não. No segundo caso, uma política de elevação do emprego encontraria mais dificuldades se não fosse acompanhada de uma política de natalidade que reconhecesse limites mais razoáveis à capacidade natural e energética existente no planeta.

Rigorosamente, a incorporação dos limites físicos e sociais ao crescimento implicaria rever cada categoria da análise econômica tradicional, incluindo a keynesiana. É tema transversal, por tratar-se de um corpo de elucubrações acerca da própria base física da atuação econômica das sociedades modernas, base esta que se supôs ilimitada e “generosa” durante muito tempo. Tal transversalidade do tema foi ressaltado na obra *Contabilidade social e ambiental integrada: um manual operativo*, da Organização das Nações Unidas (ONU):

É claro, estender as contas nacionais para meramente incluir o meio ambiente não é uma panaceia para os problemas ambientais ou de desenvolvimento sustentável, mas tal é um passo inicial essencial em direção a uma avaliação e uma resolução daqueles problemas. Não será possível para a atividade econômica ser compatível com, e ser sua base, um ambiente natural até que a economia e os sistemas naturais estejam conectados por uma estrutura de informação que conecte a compreensão de ambas. Tal estrutura de informação capacitaria então o impacto das políticas em qualquer setor de qualquer sistema para ser assessorado quanto a suas implicações para o todo. Isto é, o propósito diretivo subjacente da extensão nas contas nacionais para incluir o meio ambiente (ONU, 2006, p. 21).¹⁴

Sendo assim, a implicação de tais observações é óbvia para a execução de uma política econômica de desenvolvimento e com preocupações ambientais. Torna-a mais difícil, pois mais realista, ao incorporar de modo explícito a base física que sustenta a atividade econômica. O setor de reciclagem e reaproveitamento crescerá, impondo uma diminuição relativa da capacidade de consumo futura. Todo o arco de sugestões keynesianas teria então de ser refinado; por exemplo: deveria a política cambial de corte keynesiano não apenas ser argumentada em favor da preocupação com a desvalorização da moeda local e a exportação competitiva de manufaturados,

14. No original: “Of course, merely extending the national accounts to include the environment is not a panacea for the problems of the environment or sustainable development, but it is an essential first step towards the systematic assessment and resolution of those problems. It will not be possible for economic activity to be made compatible with, and supportive of, a sustainable natural environment until the economic and natural systems are linked by a structure of information that enhances the understanding of both. Such an information structure would then enable the impact of policies in any sector of either system to be assessed with regard to their implications for the whole. That is the underlying driving purpose of the extension of the national accounts to include the environment”.

mas também se perguntando sobre quais produtos manufaturados o país deveria exportar. Quer dizer, em um mundo de crescente escassez de recursos, deveria a política de comércio exterior desestimular a venda daqueles produtos que exigem muita energia ou água para produção, dado que tais recursos físicos são vendidos de forma barata pelo desbalanço entre preços e valores energéticos subjacente à atual estrutura de preços do mercado internacional. Por seu turno, não deveria antes uma política econômica afinada com a política ambiental desestimular a importação de bens cujos impactos ambientais fossem ruins – automóveis com grande consumo de combustível, por exemplo – e que consomem muitas divisas, com isto liberando recursos para importações de outra natureza? A inserção das variáveis ambientais sem dúvida dificulta a atuação da política econômica, mas esta não pode mais fugir aos questionamentos que aqui se discutem.

Assim, a reavaliação das categoriais conceituais implicaria em reavaliações do núcleo de propostas originais da teoria, *mas sem eliminar seu núcleo duro*. Mantém-se o critério da necessidade de um controle da atividade econômica mediante a ingerência pública. Mas, longe de a intervenção pública referir-se somente às flutuações do produto, com o manejo da política cambial, fiscal e monetária, com fins de um mero aumento do volume de emprego, deverá ela refletir sobre a *qualidade* do produto e do emprego obtidos mediante as políticas adotadas. Isto evitaria que, em termos ambientais, do valor do produto nacional tivesse de ser subtraída a depleção e a poluição, obtendo-se assim, em termos físicos, um produto menor que o considerado sem critérios ambientais.

Ergo, uma renovada política keynesiana, teria de concentrar-se sobre um arco muito maior de preocupações. Deveriam, a partir de agora, ganhar terreno as intervenções no campo econômico que privilegiassem a produção não poluente – mais bicicletas, menos carros; mais hidrelétricas, menos petróleo etc. – de caráter renovável – mais vidro, menos ferro; mais algodão, menos plástico. É errado afirmar que o impacto no volume de emprego será menor a partir da aplicação de tais critérios, mas é certo afirmar que o impacto socioambiental será. A escassez de recursos e a crescente degeneração da capacidade natural do entorno de dissolver os dejetos humanos será um complicador adicional às decisões de investimento futuras, tendo então as políticas que criar um ambiente mais realista para a alocação dos investimentos, sob critérios sociais e físicos.

O predomínio de fortes disparidades de renda e de energia *per capita* acarreta uma injusta divisão social dos impactos dos poluentes e outras consequências ambientais negativas da industrialização ordinária. Os assalariados que usam o transporte coletivo emitem menos gases tóxicos *per capita* que aqueles que se locomovem em automóveis, no entanto, todos respiram o mesmo ar. A produção dos aparelhos eletrônicos mais sofisticados demanda minerais e energia elétrica cuja demanda torna seu preço relativo mais caro *a todos*, independentemente do

acesso a tais bens. Não deveria consequentemente a política tributária keynesiana argumentar em favor de uma tributação progressiva não só com base no argumento da propensão a poupar, mas com base na necessidade de uma tributação mais realista das formas de consumo mais esbanjadoras de energia? Não é verdade que as discrepâncias de renda se traduzem em modos de vida que usam energia de forma muito desigual e também acarretam de forma desigual depleção e poluição? Citando novamente a visão pioneira de Joan Robinson:

Considere-se o problema notório da poluição. Aqui de novo os economistas deveriam estar na vanguarda. A distinção que Pigou fez entre custos privados e custos sociais foi apresentada por ele como uma exceção à benevolente regra do *laissez faire*. Um pensamento rápido mostra que a exceção é a regra e que a regra é a exceção. Em que setor, em que linha de produção, são os custos sociais registrados na contabilidade da firma? Qual sistema de preços oferece ao consumidor uma escolha satisfatória entre respirar ar puro e dirigir carros? Os economistas foram os últimos a se dar conta do que estava ocorrendo e quando se deram conta tentaram encobrir o problema novamente. A soberania do consumidor e o *laissez faire* continuaram absolutos exceto por alguns pontos minoritários discutidos sob o rótulo de “externalidades” que podiam facilmente ser minimizados (Robinson, 1972, p. 7).¹⁵

As mesmas perguntas poderiam ser reproduzidas para as outras esferas. Sabe-se que uma política monetária eficiente deveria reduzir as taxas de juros e incentivar o investimento “produtivo”. Sim, mas qual investimento produtivo? O do aumento do setor exportador de alumínio, que embute de forma invisível largas quantias de água e energia elétrica não devidamente contabilizadas em forma monetária por sua abundância em economias como a brasileira, e o do setor automobilístico, com as consequências sociais e ambientais já conhecidas? Ou deveria a política monetária e industrial induzir o crescimento do setor de produção de transportes coletivos ou ambientalmente limpos – bicicletas, por exemplo – e o incentivo da reciclagem e do reaproveitamento de materiais, com incorporação ao mercado de trabalho formal dos trabalhadores deste setor, que na maior parte das vezes padecem de condições ruins de trabalho?

Portanto, os mesmos tipos de questionamentos desconstrutivos que a teoria keynesiana apresentou à teoria neoclássica no campo da teoria econômica tradicional podem ser reforçados em seu poder argumentativo pela incorporação das variáveis energéticas. Reside aí a chance de a teoria keynesiana *sofisticar-se* como

15. No original: “Consider the notorious problem of pollution. Here again the economists should have been forewarned. The distinction that Pigou made between private costs and social costs was presented by him as an exception to the benevolent rule of *laissez faire*. A moment’s thought shows that the exception is the rule and the rule is the exception. In what industry, in what line of business are the true social costs of the activity registered in the accounts? Where is the pricing system that offers the consumer a fair choice between air to breathe and motor cars to drive about in? The economists were the last to realize what is going on and when they did recognize it they managed to hush it up again. *Laissez faire* and consumer sovereignty were still absolute except for a new minor points discussed under the heading of “externalities” that could be easily be put right”.

paradigma econômico e propor soluções adequadas aos temas econômicos de nossa época. Uma política econômica keynesiana adequada a estas preocupações é uma política que evoluiu em termos de paradigma, sem perda de seu programa de pesquisas original.

5 CONCLUSÃO

A opinião dos economistas da escola ambiental é bastante avessa não somente ao keynesianismo, mas sim a todas as escolas que desconsideram os fluxos energéticos subjacentes à atividade econômica. De modo mais específico, é crítica quanto às escolas que desconsideram que a atividade econômica está irremediavelmente condenada ao uso de recursos naturais escassos, ao uso de fontes de energia exauríveis, e à posição de situar-se em um espaço físico limitado, com capacidade limitada para dirimir dejetos. Segundo Georgescu-Roegen, estes limites deveriam forçar um programa econômico radicalmente distinto daquele seguido pelas economias dominantes hoje. Seu programa econômico tinha oito principais pontos, a saber: abandono da produção bélica; abandono dos produtos de luxo; redução da população a um nível que pudesse ser alimentado pela agricultura orgânica; controle estrito do uso de energia; abandono do uso de aparatos eletrônicos sem função social real; eliminação do conceito de “moda”; produção de bens duráveis passíveis de reparo; por fim, em suas palavras, na última página de *Energy and Economic Myths*:

romper com o que eu chamo de *círculo vicioso do barbeador elétrico*, mediante o qual devemos barbear mais rápido para ter mais tempo para fazer barbeadores mais rápidos, que por sua vez nos permitam ganhar mais tempo para fazer máquinas que barbeiam ainda mais rápidas, e assim *ad infinitum* (Georgescu-Roegen, 1975).¹⁶

Este capítulo *não* objetivou discutir a procedência das ideias de Georgescu-Roegen, nem dos economistas ambientalistas a ele diretamente filiados, mas sim como a teoria keynesiana pode evoluir com um diálogo com os ambientalistas. Ora, a existência do keynesianismo como campo particular do pensamento econômico não pode ser simplesmente desconsiderada. Sua especificidade dá-se por sua preocupação com a manutenção do nível de emprego e a construção de condições para um crescimento adequado, elementos não enfatizados pelos ambientalistas. Especificamente quanto às ideias de Georgescu-Roegen, talvez elas não possam ser aplicadas no capitalismo. Tampouco se afirma aqui o caso de serem totalmente incompatíveis com as de Keynes. Antes, o argumento deste trabalho é justamente considerar, para o campo keynesiano, “*environmentalists as potential allies*” (King, 2002, p. 259).

16. No original: “*Eighth, in a compelling harmony with all the above thoughts we should cure ourselves of what I have been calling “the circumdrome of the shaving machine”, which is to shave oneself faster so as to have more time to work on a machine that shaves faster so as to have more time to work on a machine that shaves still faster, and so on ad infinitum. This change will call for a great deal of recanting on the part of all those professions which have lured man into this empty infinite regress. We must come to realize that an important prerequisite for a good life is a substantial amount of leisure spent in an intelligent manner.*”

Não se pode concordar totalmente com o incômodo de Alier e Schlüpmann face a Keynes, em especial. Este concebeu sua análise em um tempo onde a escassez alarmante e a poluição do planeta ainda não despertavam as angústias de todos, mas sim o desemprego e a guerra. Keynes e os autores clássicos, incluindo entre eles Marshall e Marx, não poderiam ser incriminados por se calarem diante de questões ainda não prementes em seu tempo, a troco de incursão no anacronismo, este vício do julgamento histórico.

Porém, justamente para evitar um anacronismo às avessas, e um prejuízo à teoria keynesiana em termos de paradigma que luta por posições hegemônicas, hoje não só o desemprego e a guerra são angústias sociais. Adicionou-se a eles o problema ambiental. A economia é ciência que evolui com a história e é também influenciada por temas não diretamente ligados a sua área (Hobsbawm, 1998). Realmente, dificilmente qualquer ciência não seja influenciada pelos temas de sua época. Logo, não pode mais a teoria keynesiana conceber o fluxo de riqueza material sem as sugestões derivadas dos *insights* de Georgescu-Roegen. Isto não significa necessariamente adotar sua visão quanto à reestruturação total do aparelho econômico. Nem seus próprios seguidores têm todos uma postura tão pessimista quanto à capacidade de “resiliência” das economias atuais.

De um ponto de vista estritamente keynesiano, é perfeitamente compreensível que possam ser internalizados muitos dos critérios ambientais que buscam perguntar quais as melhores decisões de investimento e quais as melhores maneiras de consumir. Com efeito, seguindo o argumento de Joan Robinson, o pleno emprego pode ser buscado mediante diferentes formas de alocação do investimento e diversificação do consumo, sendo algumas melhores ou piores, do ponto de vista do total do emprego produzido e do total de impactos gerados ao meio ambiente. Não se vê nenhum motivo para que o paradigma keynesiano não internalize as categoriais de custos ambientais e continue a sugerir e discutir políticas econômicas mais efetivas *como um paradigma que mantém um programa de pesquisas particular diante de condições históricas em mutação constante*. Ora, tal como afirmou Keynes no último capítulo de *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*: “Os principais defeitos da sociedade econômica em que vivemos são a sua incapacidade para proporcionar o pleno emprego e sua arbitrária e desigual distribuição de renda e riqueza.” (Keynes, 1988, p. 245).

Os efeitos da eliminação de dejetos e o rápido consumo dos materiais necessários ao funcionamento econômico forçou a teoria econômica hodierna a perguntar-se sobre as melhores maneiras de produzir e consumir. Isto é, se são viáveis ou não; se são mais caras ou não em termos energéticos; se suas implicações para o futuro são mais negativas ou positivas; se prejudicam a maioria dos indivíduos em função de uma minoria etc. O keynesianismo não terá como fugir a este tipo de questionamento. A busca pelo pleno emprego e por uma distribuição de renda

mais igualitária deverá ser coadunada com a consciência da escassez material e dos limites de processamento natural do planeta aos efeitos do sistema econômico. Consequentemente, o problema da substituição ou do abandono de materiais – e mesmo de linhas de produção inteiras – e o da capacidade de mitigação pelo esforço humano dos impactos sobre o meio tenderão de modo muito óbvio a determinar e limitar tais buscas pelo aumento do emprego e maior distribuição de riqueza.

Tendo ou não tendo a “bioeconomia” fundado um novo paradigma que poria abaixo as lições das escolas anteriores – assunto que não cabe discutir aqui –, é inegável que ela colocou novas questões aos paradigmas que busca criticar. Assumindo-se a continuidade da relevância de uma luta por uma política de desenvolvimento para as economias pobres, e a continuidade dos arranjos econômico-políticos responsáveis pela continuidade de uma economia chamada de mercado, evidentemente descarta-se a hipótese de que a teoria keynesiana desapareça como paradigma. Neste caso, como deveria se posicionar a teoria keynesiana em face de um programa de pesquisa, o de Georgescu-Roegen, que põe em seu núcleo duro a *lei da entropia* e propaga como o mote do *decrescimento*, com argumentos que não podem ser simplesmente desconsiderados?

A resposta à pergunta, à luz dos caminhos conhecidos na história do pensamento econômico e na metodologia da análise econômica, residiria numa solução lakatosiana: manutenção do “núcleo central” da teoria keynesiana, com eventuais correções *ad hoc*, e alteração de hipóteses auxiliares, remodelando o “cinturão protetor”. A teoria keynesiana, assim como outros paradigmas de análise da ciência econômica, não pode ignorar os progressos investigativos feitos fora de seus domínios programáticos. Sua permanência como paradigma explicativo pode até mesmo não incorrer em erro face a aspectos conhecidos do comportamento econômico, mas se a teoria keynesiana não se posicionar face a novos problemas antes desconsiderados, caberá a ela o destino que muitas outras escolas de economia tiveram: o desaparecimento progressivo de adeptos e sua eliminação do debate corrente de ideias.

Sob uma perspectiva epistemológica inspirada por Thomas Khun, afirma-se assim que se o keynesianismo se recusar a desbravar os territórios das novas fronteiras da produção de conhecimento e da pesquisa sociais referentes à incorporação de critérios físicos à análise econômica, sua abordagem se tornará anacrônica e seu apelo a novas gerações de pesquisadores arrefecerá. Mas, dada a relevância do paradigma keynesiano, naturalmente é de se esperar que ele consiga com êxito incorporar categorias físicas para a formulação de hipóteses mais adequadas aos fins aos quais se propõe. Tais fins são o acesso generalizado dos indivíduos ao trabalho e à renda em condições materialmente exequíveis, com o qual hipóteses consequentes terão de ser formuladas.

REFERÊNCIAS

- ALIER, Joan Martinez; JUSMET, Jordi Roca. **Economía ecológica y política ambiental**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- BLAUG, Mark. **Teoría económica en retrospectión**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica. 2001a.
- _____. **Metodología da economia**. São Paulo: EDUSP, 2001b.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Macroeconomia da estagnação**. São Paulo: Editora 34, 2006.
- GEORGESCU-ROEGEN, Nicholas. **The entropy law and the economic process**. Harvard University Press, 1971.
- _____. Energy and economic myths. **Southern economic journal**, v. 41, n. 3, Jan. 1975.
- GOWDY, John; MESNER, Susan. The Evolution of Georgescu-Roegen Bioeconomics. **Review of social economy**, v. 56, n. 2, 1998.
- HOBBSAWM, Eric. **A era dos impérios**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.
- KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- KHUN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1999.
- KING, John. **A history of post keynesian economics since 1936**. Northampton: Edward Elgar, 2002.
- MANKIWI, Gregory. A quick refresher course in macroeconomics. **Journal of economic literature**, v. 28, n. 4, p. 1.645-1.660, 1990.
- MAYUMI, Kozo; GOWDY, John. **Bioeconomics and sustainability: essays in Honour of Nicholas Georgescu-Roegen**. Cheltenham: Edward Elgar, 1999.
- ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Integrated environmental and economic accounting: an operational manual**. Nova Iorque: Daes, 2000.
- _____. **Cuentas nacionales: una introducción práctica**. Nova Iorque: Daes, 2006.
- POPPER, Karl. **A lógica da pesquisa científica**. São Paulo: Cultrix, 2000.
- ROBINSON, Joan. The second crisis of economic theory. **American economic review**, v. 62, n. 1-2, Mar. 1972.
- _____. **Aspects of development and underdevelopment**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

_____. What are the questions? **Journal of economic literature**. v. 14, n. 4, 1977.

_____. **Further contributions to modern economics**. Oxford: B. Blackwell, 1980.

_____. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1981.

ROBINSON, Joan; EATWELL, John. **Introducción a la economía moderna**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

SICCSÚ, João; VIDOTTO, Carlos. **Economia do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Campus, 2008.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BARAN, Paul. **Economia política do desenvolvimento**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Coleção Os economistas).

FOLADORI, Guillermo. **Limites do desenvolvimento sustentável**. Campinas: Editora UNICAMP, 2001.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **O desafio ambiental**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2004. 180 p.

ROBINSON, Joan. **La acumulación de capital**. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 1979.

_____. **Ensaio sobre a teoria do crescimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

ROLL, Eric. **Historia de las doctrinas económicas**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Laeticia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Bárbara Pimentel (estagiária)

Karen Aparecida Rosa (estagiária)

Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

Wanessa Ros Vasconcelos (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

Cynthia Xavier de Carvalho
José Raimundo Trindade
Matias Spektor

Roberto Luís de Melo Monte-Mór
Vitor Eduardo Schincariol
Wesley Oliveira

ISBN 978-85-7811-202-8



9 788578 112028 >

