

# OIKOS

**Revista de  
Economia Política  
Internacional**

**Oikos volume 17, n. 2 • 2018**

Rio de Janeiro • Quadrimestral

ISSN 1808-0235 | ISSN VIRTUAL 2236-0484

1. Economia Política - Periódicos
2. Economia brasileira - América Latina



instituto de economia

**Pós-graduação em  
Economia Política Internacional**

**Editor | Editor**

Raphael Padula (PEPI/UFRJ)

**Equipe Editorial | Editorial Team (PEPI-IE/UFRJ)**

Bernardo Salgado Rodrigues

Bruna Coelho Jaeger

Dominique Marques de Souza

Fernanda Pacheco de Campos Brozski

João Miguel Villas-Bôas Barcellos

Laura Emilse Brizuela

Paulo Vitor Sanches Lira

Pedro Allemand Mancebo Silva

Ricardo Zorteia Vieira

Simone Kawakami Gonçalves Costa

**Conselho Editorial | Editorial Board**

Antonio Carlos Macedo e Silva (IE/UNICAMP) | Carlos Lessa (IE/UFRJ) | Carlos Medeiros (PEPI/IE/UFRJ) | Carlota Perez (Tallinn University of Technology, Estonia) | Darc Costa (FEDERASUR) | Erik S. Reinert (Tallinn University of Technology, Estonia) | Franklin Serrano (IE/UFRJ) | Ha-Joon Chang (Cambridge University, UK) | Jan Kregel (University of Missouri-Kansas City, USA) | José Luís Fiori (PEPI/UFRJ) | L. Randall Wray (University of Missouri-Kansas City, USA) | Maria da Conceição Tavares (PEPI/UFRJ) | Murillo Cruz (IE/UFRJ) | Nildo Ouriques (IELA/UFSC) | Ricardo Carneiro (IE/UNICAMP) | Theotônio dos Santos (Economia/UFF) | Thomas Palley (Economics for Democratic and Open Societies, USA) | Wilson Cano (IE/UNICAMP)

**Produção editorial**

comtatica.com

# sumário

---

OIKOS | Volume 17, n.2 • 2018

**NOTA DO EDITOR** 05

<b>ARTIGOS</b>	<b>Metamorfoses na América Latina e no Caribe em tempos neoliberais</b> Jales Dantas da Costa e Juliano Vargas	06
	<b>De Monroe a Obama: A América Latina como zona geoestratégica dos Estados Unidos</b> Bernardo Salgado Rodrigues	23
	<b>Grécia: Crise e Austeridade – 2010 a 2017</b> Luiz M. Niemeyer e Larissa Oliveira Falcari	38
	<b>Investimentos Públicos e Estratégias de Desenvolvimento</b> Sabrina Monique Schenato Bredow	54

# summary

---

OIKOS | Volume 17, n.2 • 2018

## EDITOR'S NOTE 05

<b>ARTICLES</b>	<b>Metamorphoses in Latin America and the Caribbean in neoliberal times</b> Jales Dantas da Costa e Juliano Vargas	06
	<b>From Monroe to Obama: Latin America as geo-strategic zone of the United States</b> Bernardo Salgado Rodrigues	23
	<b>Greece: Crisis and Austerity – 2010-2017</b> Luiz M. Niemeyer e Larissa Oliveira Falcari	38
	<b>Public Investments and Development Strategies</b> Sabrina Monique Schenato Bredow	54



## Nota do Editor | Editor's Note

A presente edição da revista **Oikos – Revista de Economia Política Internacional** do PEPI (Pós-Graduação em Economia Política Internacional) do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ) publica artigos submetidos através do seu sítio, selecionados a partir de avaliação dupla e cega de pareceristas.

A **Oikos** trás debates e reflexões da área de EPI, assim como de áreas conexas que possam contribuir para o seu debate. Artigos que partem de debates próprios da EPI, ou da Economia, Relações Internacionais, Geopolítica e História, conduzidos e conectados apropriadamente ao debate ou à análise de EPI. Nesta edição, as reflexões sobre desenvolvimento econômico e sobre integração regional estão presentes.

Assim, a **OIKOS** segue suas linha e missão editoriais estabelecidas desde 2015, voltadas à criação e consolidação de um espaço editorial específico para a pesquisa e produção intelectual acadêmica de pesquisadores da área de EPI.

**Boa Leitura!**

*Os Editores*

# Metamorfoses na América Latina e no Caribe em tempos neoliberais

## Metamorphoses in Latin America and the Caribbean in neoliberal times

**JALES DANTAS DA COSTA** | jalesdc@gmail.com

Professor Adjunto no Departamento de Economia da UnB. Doutor em Ciências Sociais (UnB) e mestre em Economia (UFSC). Coordenador do Grupo de Pesquisa Revoluções e Contrarrevoluções e pesquisador do Grupo de Pesquisa em Economia Política dos Sistemas-Mundo e do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho.

**JULIANO VARGAS** | brazil.juliano@gmail.com

Professor Voluntário e Doutorando em Economia na UnB.

**Recebimento do artigo** Agosto de 2018 | **Aceite** Novembro de 2018

**Resumo** O artigo examina metamorfoses contemporâneas na América Latina e Caribe (ALC). Expomos e analisamos resultados gerais e específicos de aplicações diversas do programa neoliberal. Discutimos um conjunto de estatísticas e análises oficiais tanto de seu desempenho econômico como alguns de seus impactos sobre as condições de trabalho e de vida. Alguns dos resultados até então produzidos pela contraofensiva neoliberal no maior país da região, o Brasil, são ainda objeto de nossas reflexões. Por fim, se verifica que com a nova “guinada” neoliberal, a ALC dá sinais de estar em meio a uma “corrida para o fundo do poço” nas condições de trabalho e de vida. E que ainda é incerta a capacidade de resistência e de retomada de um novo ciclo de cunho mais progressista, capaz de reverter as tendências de retrocessos nos planos econômico, político e social que atualmente despontam em diversos países da região. **Palavras-Chave** América Latina e Caribe; Brasil; Neoliberalismo; Metamorfoses.

**Abstract** The article examines contemporary metamorphoses in Latin America and the Caribbean (ALC). We present and analyze general and specific results of diverse applications of the neoliberal program. We discuss a set of official statistics and analyses their economic performance and some of their impacts on working and living conditions. Some of the results hitherto produced by the neoliberal counter-offensive in the largest country in the region, Brazil, are also the subject of our reflections. As a conclusion, it is verified that with the new neoliberal “turn”, the ALC shows signs of being in the middle of a “race to the bottom of the pit” in working and living conditions. In this scenario, it is uncertain the capacity for resistance and resumption of a new and more progressive cycle, capable of reversing setbacks tendencies in the economic, political and social planes which currently appear in several countries of the region. **Keywords** Latin America and the Caribbean; Brazil; Neoliberalism; Metamorphoses.

---

1 Esse artigo foi apresentado durante o XXIII Encontro Nacional de Economia Política, realizado entre os dias 12 e 15 de junho de 2018 na cidade de Niterói, Rio de Janeiro

## Introdução

O rápido crescimento da economia mundial durante a “era de ouro” do capitalismo (1945-1973) deu pouca credibilidade para as advertências dos neoliberais contra os perigos representados por qualquer controle do mercado por parte do Estado. Foi a partir de 1974 que as ideias neoliberais ganharam força com a grande crise do modelo econômico então vigente desde o após a Segunda Guerra Mundial, que atingiu os países capitalistas desenvolvidos e subdesenvolvidos, levando-os a uma profunda recessão e mesmo depressão (HOBSBAWM, 2001). A mudança veio quando o fordismo e o keynesianismo mostraram dificuldades em conter as contradições inerentes ao capitalismo, ao passo que um novo regime de “acumulação flexível” surgia (HARVEY, 2005). Afirmavam Friedrich Hayek e outros membros da *Société du Mont-Pèlerin* que as raízes da crise residiam, *inter alia*, no poder excessivo dos sindicatos, que ao reivindicar maiores salários e pressionar o Estado a aumentar gastos sociais acabava por corroer as bases da acumulação capitalista. O receituário pro-posto era claro: manter o Estado forte em sua capacidade de romper com o poder sindical e uma rigorosa disciplina orçamentária (que incluía contrarreformas fiscais, reduções de impostos sobre rendimentos e rendas mais elevadas e restrição das despesas sociais), além de manter o Estado débil nos gastos sociais e nas intervenções econômicas, abrangendo toda a espécie de desregulamentação, desfiscalização e privatizações dos serviços públicos. Tudo com o fito de restaurar a taxa “natural” de desemprego e um exército de reserva de trabalhadores, criar “uma nova e saudável desigualdade” e garantir a estabilidade monetária (“meta suprema de qualquer governo”), para enfim expandir as taxas de lucro, dinamizar as economias capitalistas e restaurar as taxas de crescimento então abaladas pela crise de princípios dos anos 1970 (ANDERSON, 1995).

Para realizar o projeto neoliberal os seus artífices propuseram um conjunto articulado de cinco reformas estruturais no ordenamento sociopolítico, com o claro objetivo de instaurar uma sociedade de mercado incrustada numa economia de mercado. Em síntese, e nas palavras de Rosenmann (2006, p.853), o projeto visava

conseguir a retirada do Estado na esfera econômica, diminuindo o gasto público na criação da riqueza social; estabelecer a preeminência do capital privado e das relações na produção e atribuição de recursos; impor a total abertura externa comercial e financeira; desenvolver a reforma do mercado de capitais internos acelerando a privatização completa que regule o preço do dinheiro como mercadoria por meio de taxas de juros livres; e conseguir o estabelecimento do mercado “livre” do trabalho, permitindo a contratação flexível do trabalhador.

O projeto neoliberal com feições diversas foi testado na América Latina e no Caribe desde o seu embrião no Chile em meados dos anos 1970 até generalizar-se nos anos 1990 e ser posteriormente questionado em fins dessa década, para ceder lugar às políticas mais progressistas, mas sem ser completamente abandonado na maioria dos casos. Recentemente apresenta novo vigor, sobretudo pelos rumos que o maior país da região, o Brasil, vem demonstrando. Nosso propósito nesse artigo, como o demonstra o seu título, é justamente examinar as metamorfoses econômicas, políticas e sociais na ALC durante o período neoliberal em pleno curso na maior parte da região. Para tanto, apresentamos inicialmente breves notas sobre o neoliberalismo na ALC, apontando e analisando os impactos de aplicações diversas do

---

<sup>2</sup> As condições econômicas e de trabalho e de vida na região serão tomadas por indicadores tais como o crescimento do produto interno bruto (PIB), a taxa de desemprego, o comportamento do salário real, a participação da massa salarial na renda nacional, a formalização/informalização do mercado de trabalho e o comportamento da pobreza.

programa neoliberal e algumas de suas generalidades e especificidades. Consideramos posteriormente o desempenho econômico da ALC, bem como alguns de seus impactos sobre as condições de trabalho e de vida na região. O interpretamos a partir de certas estatísticas e análises divulgadas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e por agências multilaterais ligadas à Organização das Nações Unidas (ONU), tais como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Por fim, discutimos alguns dos impactos até então produzidos pela contra-ofensiva neoliberal no maior país da região, o Brasil.

## Notas sobre o neoliberalismo na ALC: um ciclo ainda inconcluso

Depois da experiência dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o leste europeu foi a segunda região a aplicar o programa neoliberal. Mais tarde atingiria também a ALC. Seu início nessa última se deu com o golpe do general Augusto Pinochet, no Chile. As “reformas” implementadas na Bolívia, depois de 1985, representam outra experiência prematura do neoliberalismo. Mas foi a partir de 1988, e sob a presidência de Carlos Salinas de Gortari, no México, que *de facto* iniciou-se a onda neoliberal na ALC. Ela se agudizou em 1989, com a vitória de Carlos Menem na Argentina e a reeleição de Carlos Andrés Pérez na Venezuela, e, em 1990, com a eleição de Alberto Fujimori no Peru. No Brasil, o neoliberalismo começou no final da década de 1980, ainda no governo de José Sarney. A versão brasileira do neoliberalismo foi particularmente diferente dos outros países da região, isto porque no Brasil o neoliberalismo além de não poder contar com soluções de força, ainda teve de enfrentar uma forte elite industrial protegida pelo Estado e uma forte resistência do movimento social e político ideologicamente à esquerda – no Chile e na Argentina, o neoliberalismo conseguiu se impor muito mais cedo, dada a derrota da esquerda e do movimento popular nestes países. O avanço neoliberal no Brasil tomou a ofensiva no governo Fernando Collor de Melo, mas foi barrado pela sociedade por meio de suas organizações mais potentes. Durante a primeira parte do governo de Itamar Franco, “a função pedagógica perversa da hiperinflação foi administrada a conta-gotas [...] precisamente para produzir o terreno fértil no qual se joga a semente neoliberal e ela progride” (OLIVEIRA, 1995, p. 26). Progrediu durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) e, para perplexidade e frustração de muitos (e o alívio de outros poucos), prosseguiu na política econômica implementada nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016). Em verdade, esses dois últimos governos estabeleceram uma difícil e contraditória convivência da hegemonia do capital financeiro (dada a autonomia efetiva do Banco Central, a continuidade da política financeira de FHC que prioriza o ajuste fiscal e à estabilidade monetária) com políticas sociais mais ativas – de cunho redistributivo – e uma política externa mais autônoma (SADER, 2009).

A vulnerabilidade financeira das economias da ALC, fundamentalmente pelo peso de suas dívidas externas, fez com que a hegemonia da ideologia neoliberal arrebatasse com força o continente. As recomendações do Consenso de Washington foram aplicadas por governos da região, mesmo por aqueles eleitos com o discurso de buscar alternativas de política econômica. Seus efeitos deletérios foram sentidos por milhões de pessoas da “nova pobreza”, dos desempregados, dos sem terra, sem teto etc. O avanço neoliberal que se iniciou nos 1980 atingiu praticamente todos os países da região nos 1990 e debilitou seus Estados de diversas formas: no enfrentamento dos monopólios, das transnacionais e das frações mais concentradas do capital; na dificuldade de introduzir ou sustentar regulamentações nos mercados; na adoção de políticas que garantissem o provimento de bens públicos; na aceitação da

autonomia efetiva dos Bancos Centrais; na impossibilidade de romper com as políticas de “ajustes estruturais” preconizadas por instituições internacionais (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e outras) que reconcentravam renda, congelavam salários, privativizavam empresas, serviços públicos, seguridade social, dentre outros (BORON, 2006).

Os resultados dessas reformas liberalizantes foram em geral decepcionantes para a ALC: baixo crescimento econômico, exclusão social, precarização das relações de trabalho e de vida, aumento do desemprego, expansão da violência, instabilidade política, etc. Assim, não é de surpreender a crescente agitação da resistência regional contra os efeitos do neoliberalismo sobre o sistema capitalista, sobretudo nesta região que se tornou símbolo das convergências dos movimentos sociais. Organizações camponesas, indígenas, movimentos de mulheres, coletivos militantes, organizações não governamentais (ONGs), organizações sociais e juvenis, dentre outros, denunciaram os efeitos perniciosos das práticas neoliberais.

A adoção do receituário do Consenso de Washington (abertura econômica, privatizações, desregulamentação e flexibilização) e seus resultados, de um lado, e a agitação dos movimentos sociais, de outro, fez com que a ALC ampliasse (desde 1998) espaços eleitorais ao centro e à esquerda, a exemplo de Hugo Chávez e Nicolás Maduro na Venezuela, os Kirchner na Argentina, Lula e Dilma no Brasil, Michelle Bachelet no Chile, Evo Morales na Bolívia, Fernando Lugo no Paraguai, Rafael Correa e Lenín Moreno no Equador, Tabaré Vazquez e José Mujica no Uruguai. Mas a contraofensiva neoliberal não tardou, e recentemente vem alargando os seus espaços de atuação de formas abrangentes quando da preponderância do ciclo progressista na região, demonstrando regressões nos planos econômicos, político e social, e o quão frágeis foram as duras conquistas de décadas passadas. O Brasil bem o demonstra, como veremos um pouco mais detidamente adiante. Mas por agora vejamos algumas das estatísticas oficiais e suas interpretações sobre o desempenho econômico contemporâneo da ALC e alguns de seus impactos sobre as condições de trabalho e de vida na região, com base em estudos publicados pela CEPAL e por algumas das agências multilaterais ligadas à ONU.

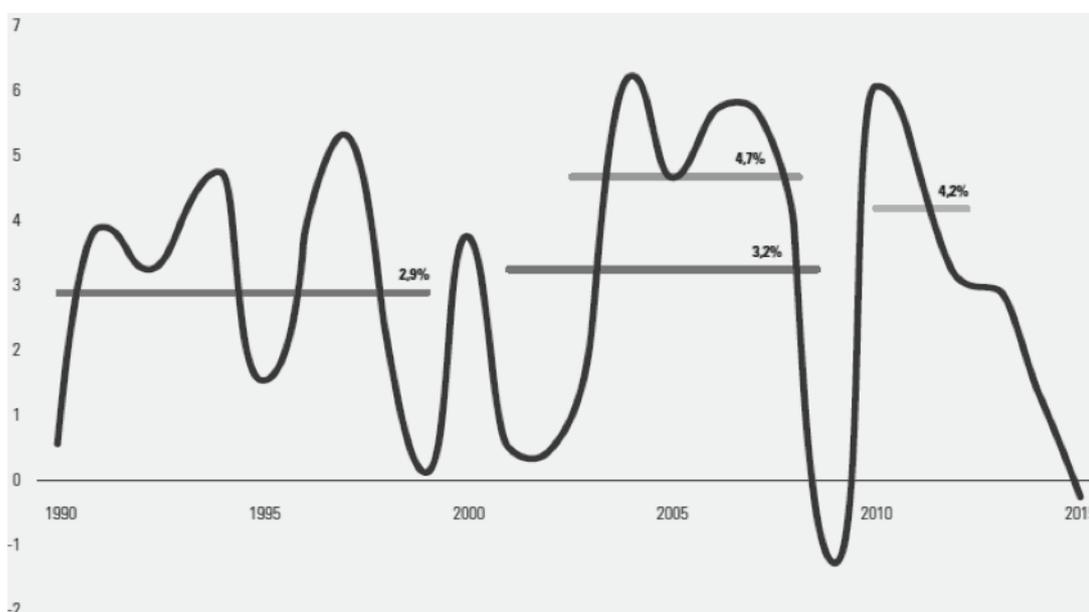
## Notas sobre o desempenho econômico contemporâneo da ALC e seus impactos sobre as condições de trabalho e de vida na região

O desempenho econômico da ALC foi decisivamente influenciado pela evolução do comércio internacional, especialmente dos preços das matérias primas. O gráfico 1 mostra o comportamento do Produto Interno Bruto (PIB) da região em diferentes momentos entre os anos de 1990 e 2015. Observa-se um crescimento médio de 2,9% durante a década de 1990 e de 3,2% na primeira década do século XXI. O crescimento moderado entre os anos de 1990 e 2002 foram resultantes da diminuição dos investimentos estrangeiros diretos (IDE) e da desaceleração do comércio exterior, que levou à diminuição dos preços das *commodities*. Mas entre os anos de 2003 e 2008 houve reversão dessa tendência e um rápido crescimento que conduziu a maioria dos países da região a vivenciar as mais expressivas taxas de crescimento da história recente. Como resultado do chamado *boom* das *commodities* – impulsionado pelo crescimento chinês – a economia regional alcançou taxa média anual de crescimento de 4,7% nesses cinco anos, a maior desde as décadas de 1960 e 1970 (quando apresentou uma média de 5,8%). Entretanto, enquanto desse auge, alguns dos motores do crescimento começaram a debilitar-se, sobretudo na segunda metade da década de 2000, destaque para os fluxos de IDE bem como a demanda

por exportações regionais, agravada pela eclosão da crise econômico-financeira em 2008. Esses eventos combinados expuseram a região a uma queda abrupta dos preços das *commodities*, o que afetou os termos de troca e degenerou em uma contração econômica da ordem de 1,3%. Dado esse contexto, a taxa de crescimento médio dessa década registrou apenas 3,2% mencionados.

Os anos seguintes à crise revelaram uma significativa recuperação da economia, sendo que entre 2010 e 2013 a taxa média de crescimento foi de 4,2%. Os baixos níveis de dívida pública, a acumulação de volumes históricos de reservas internacionais, dentre outros indicadores favoráveis, permitiram o fortalecimento da capacidade de resistência ante a crise e possibilitou que em vários países se implementassem políticas contracíclicas que estimularam a demanda interna e preservaram melhorias sociais logradas desde o início dos anos 2000.

**Gráfico 1 - Variação anual do PIB (%) - América Latina e Caribe (1990-2015)**



**Fonte:** PNUD, 2016, p. 56.

**Nota:** À variação do PIB corresponde a linha contínua, mais escura; às médias do PIB em cada período específico correspondem às linhas retas descontinuas.

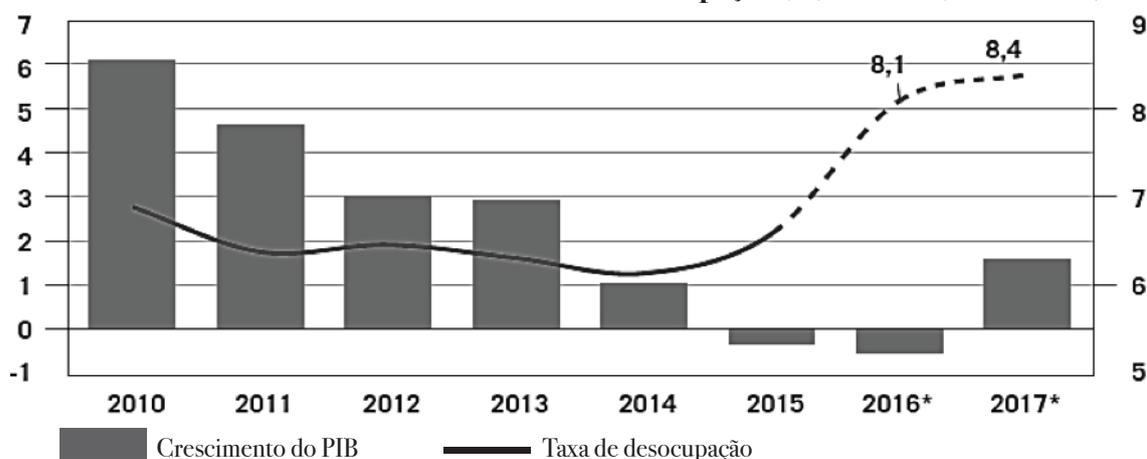
De 2014 em diante houve forte desaceleração da atividade econômica, com taxa de crescimento de apenas 1% naquele ano, a qual se materializou em recessão nos anos seguintes (0,03% e 0,6% negativos em 2015 e 2016). Em 2017 estima-se uma retomada do crescimento da ordem de 1,6%, bem abaixo da média de crescimento do PIB mundial esperada para esse ano (de 3,5%) (OIT, 2016a). Cabe salientar que essa situação não é homogênea. Na América Central o crescimento de 2015 foi de 3,8%, enquanto a América do Sul apresentou contração de cerca de 2%. No segundo caso, influenciaram especialmente o PIB brasileiro (-3,8%) e venezuelano (-5,7%).

Outro dado que ajuda a compreender a deterioração do panorama de crescimento é o fato de que dos 32 países da ALC, 22 revisaram para baixo suas expectativas de crescimento ao longo de 2016 em comparação com o que se projetava em 2015. Essas revisões têm impactos no mercado de trabalho e na sociedade como um todo, deixando de gerar emprego e renda para milhares de pessoas. A projeção de 2017 fora de que o maior crescimento do PIB se daria no Panamá (5,6%) e seu pior desempenho na Venezuela (-7,2%)

(CEPAL, 2017), projeção essa confirmada para o caso pa-namenho, mas não para o caso venezuelano, que registrou queda do produto acima de dois dígitos em 2017. Desse ano em diante a tendência é de recuperação gradual da economia regional, com expectativa de crescimento pouco inferior do que 3% em 2020.

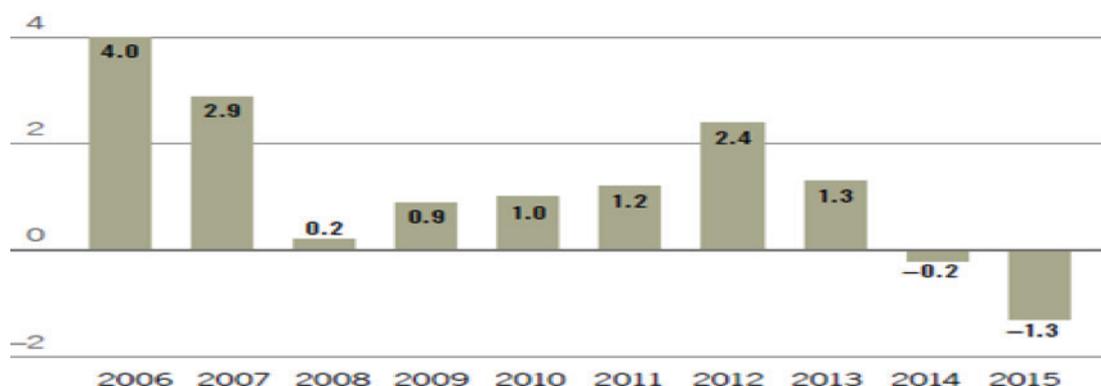
Ao justapor a série da taxa de crescimento do PIB à da taxa de desocupação (gráfico 2) é possível evidenciar como a atividade econômica tem forte impacto sobre o mercado laboral. Por exemplo, o maior otimismo com a evolução econômica latino-americana e caribenha intensificou a oferta/demanda por trabalho, resultando em queda da taxa de desocupação, de 6,8% para 6,2% entre os anos de 2010 e 2014. A recessão que se seguiu a partir de então reverteu esse viés de queda, estimando-se que cerca de 8,1% (o que representa entre 20 a 25 milhões de pessoas) encontravam-se desempregadas na ALC ao final de 2015, e cerca de 8,4% (mais de 26 milhões de pessoas) nessa situação ao final de 2016 (OIT, 2016c).

**Gráfico 2 – Taxa de crescimento do PIB e da desocupação (%) na ALC (2010-2017)**



O comportamento da taxa de desocupação se associa às tendências de emprego (número de ocupados), as quais são distintas nas sub-regiões da ALC. Na América Central o crescimento do número de ocupados caiu pronunciadamente no ano de 2013 (de 5% para 1%), recuperando-se a uma taxa de 2,4% entre 2014 e 2016. Estima-se que entre 2017 e 2020 essa taxa se reduza para algo em torno de 1,8%. No caso do Cone Sul se verifica que em 2015 o número de ocupados se reduziu em 1,3%. A depender da retomada econômica nessa sub-região, a tendência é de progressiva recuperação da ocupação a partir de 2017 até alcançar uma taxa de crescimento dos ocupados de 1,4% em 2020. O Caribe também experimentará uma redução da taxa de crescimento dos ocupados de 1,7% em 2014 para 0,9% em 2020. Nos países andinos, a quantidade de desocupados cresceu a uma taxa relativamente estável que chegou a um pico de 2,6% em 2014, com tendência de decréscimo para 1,4% em 2020.

Quanto ao salário real na ALC, houve grande oscilação de seu comportamento (gráfico 3). No que se refere a sua média, a série que se inicia em 2006 mostra um acréscimo médio de 4% naquele ano, o maior de todo o período. Posteriormente, se verifica sua queda pronunciada, impulsionada pelos efeitos da crise econômico-financeira eclodida em 2008. Dali em diante, por conta da relativa retomada da atividade econômica (de forma não homogênea entre os países da região, frise-se), o salário médio real ganhou novo fôlego, apesar de não sustentar-se além do ano de 2012 (2,4%), caindo novamente a partir daí para contrair-se a partir do ano de 2014 em diante (-0,2% naquele ano e -1,3% em 2015), em boa medida puxado pelos desempenhos econômicos insatisfatórios do Brasil e do México.

**Gráfico 3 – Comportamento do salário médio real (%) – América Latina e Caribe (2006-2015)**

Fonte: ILO, 2016, p. 10.

Aprofundando a análise do quesito anterior, cabe discutir melhor a variação interanual do salário real em alguns países entre 2013 e 2016. Nos países sul-americanos houve deterioração da evolução dos salários reais observada desde meados de 2015. No início de 2016, os salários reais registraram aumentos modestos no Uruguai, enquanto que no Brasil e, em menor medida, na Colômbia e Chile, apresentaram quedas pronunciadas. De qualquer forma, nenhum desses países teve aumentos reais significativamente acima de 1%. Já a evolução dos salários reais foram mais favoráveis em 2015 no México, na Costa Rica e na Nicarágua. Os dois últimos países mostraram aumentos acima de 1% em 2015, mas os três desaceleraram no início de 2016. Consequentemente, isto implicou que – juntamente com a baixa criação de empregos – a massa salarial não contribuiu de forma expressiva para o fortalecimento do consumo das famílias no período, tendo, por conseguinte, efeitos substanciais sobre o crescimento econômico (CEPAL, 2016a).

As políticas de salário mínimo refletiram as diferenças no desempenho do mercado de trabalho nas diferentes sub-regiões. Na América Central e no México, onde predominou relativamente robustos aumentos do salário mínimo (com uma média de aumentos reais de 3,4%) durante o primeiro trimestre de 2016 em relação ao mesmo período de 2015, houve maior dinamismo laboral. Já nos quatro países da América do Sul houve aumentos mais moderados (com média de aumentos reais de 1,1%). Na avaliação conjunta dos países da ALC com dados disponíveis, o salário mínimo real cresceu a uma taxa anual média de 1,8% (CEPAL, 2016a). Estudo elaborado pela CEPAL (2017) aponta que os salários médios reais do emprego registrado em dezenove países da ALC (que disponibilizam dados) aumentaram 1,5% no primeiro trimestre de 2017. Isso, em grande parte, como consequência do baixo crescimento da economia e da inflação decrescente nos países acima analisados, com exceção do Chile. Essa tendência tende a prevalecer, ao menos até meados de 2018.

A distribuição funcional da renda, que mostra qual é a proporção da renda nacional destinada ao capital e ao trabalho, ainda é pouco utilizada para a análise das condições de trabalho e de vida dos países em geral, apesar de conveniente para tal fim. O estudo de Tosoni (2014), que avaliou a relação entre a massa salarial e o PIB na América Latina entre 1950 e 2011, concluiu que suas *performances* mais expressivas do ponto de vista do trabalho deram-se no final da década de 1960 e início da década de 1970. Também nos anos noventa essa participação foi relativamente alta, embora menor em comparação com o período anterior. Já nos anos oitenta e nos cinco primeiros anos da década de 2000 verificaram-se os menores níveis de participação do salário no PIB. De 2005 a 2011, especialmente por conta dos resultados positivos de Brasil e Argentina, houve avanços progressivos da distribuição funcional da renda em toda a região.

Nessa perspectiva, a tabela 1 exibe os resultados de 1990, 2000 e 2009 – aproximadamente – em países selecionados da América Latina. Considerando o ano de 2009, a participação da massa salarial varia de 24% no Peru a 56,7% na Costa Rica. Também se pode inferir que na maioria dos países ocorre uma queda (oito de um total de doze), com exceção do Chile, Costa Rica, Paraguai e Venezuela. Dos países que demonstram uma melhora no período considerado, o caso da Costa Rica é destacado porque é o único em que há uma tendência crescente e sustentada na participação dos salários no PIB. No Chile, Paraguai e Venezuela, após um aumento significativo entre 1990 e 2000, a participação dos salários no PIB declinou na última década.

Os países que mostram um declínio na participação dos salários entre 1990 e final dos anos 2000 têm uma trajetória mais heterogênea. Na Argentina e no Brasil se observa um declínio na década de 1990 e uma recuperação parcial na década de 2000 (o contrário é verificado para a Bolívia); Colômbia, Honduras, Panamá e Peru registraram piora nesse período (nos três primeiros casos houve reduções bastante pronunciadas nos anos noventa). O México mostra um aumento e declínio subsequente substancialmente simétrico nas décadas de 1990 e 2000, respectivamente.

**Tabela 1 – Participação da massa salarial no PIB (a preços de fatores)  
Países selecionados da América Latina (1990, 2000 e 2009) \***

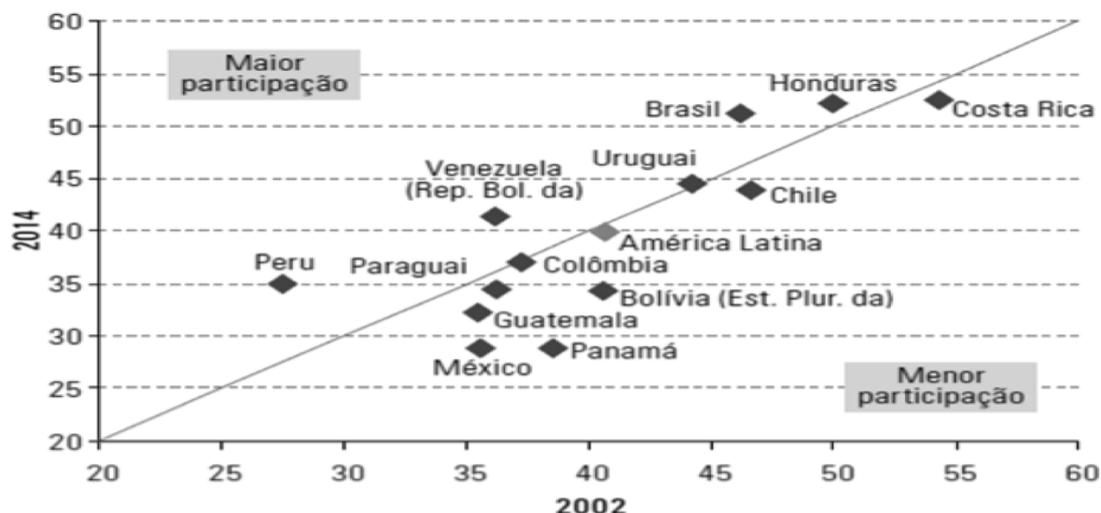
País	Participação da massa salarial no PIB			Variação da participação da massa salarial no PIB	
	1990 (a)	2000 (b)	2009 (c)	1990-2000 (b)-(a)	2000-2009 (c)-(b)
<b>Argentina</b>	44,7	40,5	42,9	-4,2	2,4
<b>Bolívia</b>	38,2	41,9	34,5	3,8	-7,4
<b>Brasil</b>	53,5	47,1	51,4	-6,3	4,3
<b>Chile</b>	38,7	46,5	45,4	7,8	-1,1
<b>Colômbia</b>	41,4	36,2	36,1	-5,3	-0,1
<b>Costa Rica</b>	48,3	50,6	56,7	2,3	6,1
<b>Guatemala</b>	...	36,3	32,8	...	-3,5
<b>Honduras</b>	54,8	47,5	47,4	-7,3	-0,1
<b>México</b>	32,3	34,5	32,2	2,2	-2,3
<b>Nicarágua</b>	59,6	56,2	...	-3,4	...
<b>Panamá</b>	58,6	40,6	35,2	-18	-5,4
<b>Paraguai</b>	43,4	59	47,2	15,7	-11,9
<b>Peru</b>	28,7	27	24	-1,8	-3
<b>Uruguai</b>	...	47,4	45,8	...	-1,6
<b>Venezuela</b>	31,1	35,6	33,5	4,5	-2,1

Fonte: Elaboração própria a partir de Abeles, Amarante e Vega (2014, p. 40).

Notas: (1) O asterisco (\*) indica que são anos aproximados, dadas às quebras de séries, mudanças metodológicas e outras questões que variam de acordo com as contas nacionais de cada país. (2) Os três pontos (...) indicam que os dados faltam, não constam separadamente ou não estão disponíveis.

O gráfico 4, resultante dos dados das contas nacionais de países latino-americanos específicos, também propicia a análise da evolução da participação dos salários na renda nacional dos países da região, desta vez no período compreendido entre 2002 e 2014. De um total de treze países para os quais existem informações disponíveis, apenas cinco – Brasil, Honduras, Peru, Uruguai e Venezuela – mostraram aumento da participação dos salários no PIB. Isso denota que as melhorias distributivas obtidas no período não estiveram essencialmente associadas a uma divisão mais equitativa das remunerações entre o capital e o trabalho.

**Gráfico 4 – Participação dos salários no PIB (%). Países selecionados da AL (2002/2014)**

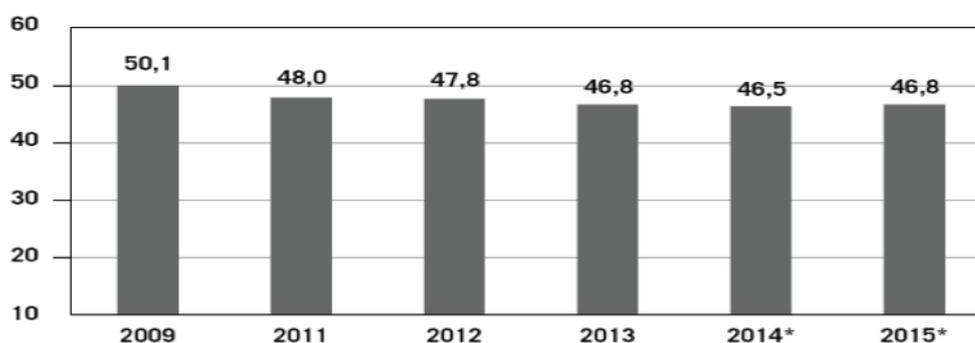


Fonte: CEPAL, 2016b, p. 11.

Para melhor entendimento da desigualdade funcional da renda, também é importante a análise dos setores econômicos. As diferenças na participação salarial no PIB em termos agregados entre países ou as variações dessa taxa através do tempo em um mesmo país podem obedecer tanto a mudanças na forma em que se distribui o valor adicionado entre o trabalho e o capital nos diferentes setores econômicos, como as variações na importância relativa do valor adicionado entre setores. A análise de oito países selecionados da América Latina para o mesmo período (2002-2014) aponta que a participação do salário no valor adicionado aumentou em quatro países (Argentina, Brasil, Costa Rica e Honduras), diminuiu em três (Chile, Guatemala e México) e se manteve praticamente constante na Colômbia. Ademais, se constata a preponderância das variações na remuneração do trabalho e do capital dentro dos setores sobre as variações no peso dos setores na economia: nos casos da Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica e Guatemala, mais de 70% da variação total da participação dos salários na renda é explicada pelas primeiras (variações na remuneração do trabalho e do capital), enquanto as últimas (variações no peso dos setores econômicos) foram mais importantes no Chile, Costa Rica e Honduras (CEPAL, 2016c). A tendência, dadas às incertezas econômicas e políticas, é de piora de ambas as variáveis nos próximos anos, tal qual observado de 2014 em diante, ainda que de maneira mais gradual.

Já o gráfico 5 mostra a evolução do emprego informal não agrícola – cujas taxas de informalidade são superiores aos de outros setores econômicos – para um conjunto de quatorze países selecionados da América Latina, entre 2009 e 2015. O último informe da série intitulada *Panorama Laboral 2016 de América Latina y el Caribe* (OIT, 2016a) informou que 2009 registrou um grau de informalidade de 50,1%, reduzido para 46,5% em 2014. Mas em 2015 houve um aumento para 46,8%. Estima-se que em 2015 pelo menos 133 milhões de trabalhadores estavam no setor informal. Dadas essas tendências, projetou-se que em 2016 a informalidade vai aumentar novamente e em maior proporção, podendo chegar a 134 milhões em atividades laborais informais, o que denota a deterioração da qualidade do emprego e mudanças importantes em sua composição.

**Gráfico 5 - Evolução do emprego informal não agrícola (%).  
Países selecionados da América Latina (2009-2015)**



Fonte: OIT, 2016a, p. 38.

Nota: (\*) Dados ainda sob análise para os anos de 2014 e 2015.

A OIT (2016a) assevera também que a menor atividade econômica se refletiu em tendências para além da queda da quantidade de trabalhadores assalariados, o aumento dos empregos por conta própria e a redução nos salários formais, dentre outros efeitos deletérios no mercado de trabalho, assinalando um forte aumento do grau de informalidade, implicando em recrudescimento da instabilidade trabalhista, diminuição da renda e cerceamento de direitos e de proteção. Ainda de acordo com o referido informe, *ceteris paribus*, ao menos entre 2017 e 2019 essa é uma das tendências previstas para o mercado de trabalho da ALC, contrária à da década anterior (tabela 2).

**Tabela 2 - Emprego registrado (2010 = 100)  
Países selecionados da América Latina (2000, 2005 e 2010-2015)**

País	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Primeiro semestre *
									2015
Brasil	68	79	100	105	109	111	112	110	111
Chile	63	75	100	106	112	116	118	120	121
Costa Rica	68	79	100	103	107	109	111	113	112
El Salvador	82	89	100	103	106	111	114	115	...
Guatemala	82	91	100	104	107	110	112	114	...
México	87	89	100	104	109	113	117	122	120
Nicarágua	58	71	100	108	117	126	133	145	139
Panamá	63	69	100	110	118	123	126	127	...
Peru	70	75	100	105	110	113	115	116	112
Uruguai	65	72	100	105	109	111	112	110	114

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da CEPAL (2015).

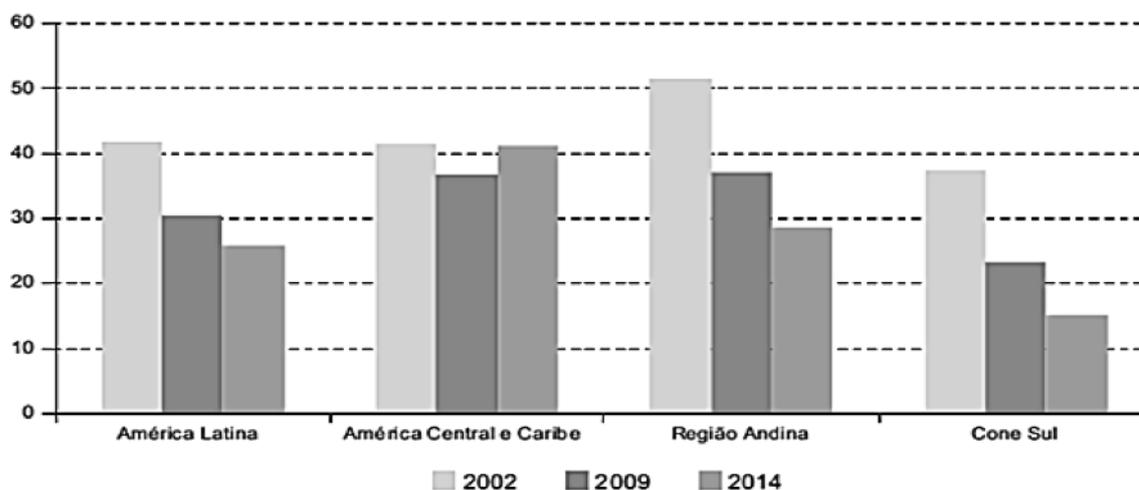
Notas: (1) O asterisco (\*) indica que os dados se referem ao segundo trimestre do ano. (2) Os três pontos (...) indicam que os dados faltam, não constam separadamente ou não estão disponíveis.

Ademais, documento elaborado pela OCDE, em conjunto com o Banco de Desenvolvimento da AL (CAF) e a CEPAL (OCDE/CEPAL/CAF, 2016), ressalta que na região aproximadamente 40% dos jovens não fazem parte da economia formal, chegando a até 60% no caso das mulheres jovens, situação decorrente especialmente pelo ingresso precoce em atividades informais que mais tarde tornam-se sérias dificuldades para se incorporarem às atividades formalizadas.

Quanto à questão da pobreza, sabemos que é histórica e até o presente sem resolução efetiva na região. A CEPAL analisou comparativamente sua evolução em termos regionais e para sub-regiões distintas da ALC, conforme mostrado no gráfico 6. Nesse sentido, essa instituição registra que a

diminuição da pobreza não foi uniforme. As experiências mais bem-sucedidas ocorreram no Cone Sul e na Região Andina. No primeiro caso (Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai), no período 2002-2014 registrou-se uma variação de quase 60% (22 pontos percentuais) e os níveis de pobreza ficaram em 15% em 2014. Na segunda sub-região (Estado Plurinacional da Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e República Bolivariana da Venezuela) também se obteve uma importante diminuição em termos absolutos (23 pontos percentuais), mesmo partindo de valores significativamente maiores que o resto da América do Sul. A redução de 45% no indicador da região andina melhora sua posição relativa e faz com que deixe de ser a sub-região de maior pobreza, embora continue apresentando uma incidência de pobreza relativamente alta (29% em 2014). A América Central e o Caribe (Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Panamá e República Dominicana) começam o período com taxas inferiores às da região andina (42%), mas seus avanços foram menores. No final do período, alcançam uma taxa de 41%, a maior entre as sub-regiões consideradas (CEPAL, 2016d, p. 118).

Gráfico 6 - Evolução da pobreza, por regiões (%) - ALC (2002, 2009, 2014)



Fonte: CEPAL, 2016d, p. 119.

Embora desde meados dos anos 2000 a ALC tenha mitigado tal problema, ainda há muito para avançar nessa seara, já que permanecem índices muito altos do ponto de vista das condições gerais de vida (e de trabalho). Observa-se que na década de 1980 quase 60% da população latino-americana e caribenha encontrava-se em situação de pobreza, situação agravada na década de 1990, quando atingiu um patamar acima de 70%. Desde 2002 os dados apontam melhoria significativa nesse quesito, atingindo seu menor nível (40%) entre 2013 e 2014 – ainda bastante aquém do dese-jável, frise-se. Desde então houve uma inflexão que soa ser a tendência para os anos vindouros, o que compromete os avanços até então logrados, passando de 42% (cerca de 250 milhões de pessoas) na projeção para 2015 e com expectativa de subir nos anos seguintes, dados os desdobramentos políticos e econômicos instáveis – que tem,

dentre outras coisas, levado à deterioração das condições materiais de vida na ALC, com o aumento do desemprego, redução do crescimento e pressões inflacionárias (aumento dos preços dos alimentos, por exemplo), como visto nos tópicos anteriores – de países populosos como o Brasil e a Venezuela.

## O caso Brasil<sup>3</sup>

Em análise das políticas públicas e da situação social na primeira década do século XXI no Brasil, Márcio Pochmann (2013, p. 16) sublinhava que os governos Lula-Dilma “indicam o quanto a superação do subdesenvolvimento brasileiro não ocorre de forma natural e espontânea pelas livres forças de mercado” e que a primeira década do século XXI entrará para a história brasileira como um ponto de inversão na trajetória socioeconômica, revertendo sinais de regressão e realizando inédita performance alcançada pelo país. No entanto, e infelizmente, esse início de século XXI poderá sim entrar para a história brasileira como um ponto de inversão em sua trajetória geopolítica e socio-econômica, mas aprofundando sinais de atraso, isso pelo desempenho econômico, político e social que vem apresentando nos últimos anos.

A economia brasileira estagnou em 2014, entrou em recessão em 2015 e 2016 (quedas de 3,8% e 3,6% do PIB), estagnou em 2017 e as previsões para os anos de 2018 e 2019 não são animadoras. (BRASIL/BCB). Isso porque mesmo considerando aumentos, se vierem, partem de uma base muito precária. O país registrou em março de 2017 cerca de 14,2 milhões de desempregados, mais do que o dobro de dezembro de 2014 (então com aproximadamente 6,5 milhões), além dos mais de 20 milhões de subempregados (IBGE/PNAD, 2017). Hoje são ainda mais de 13 milhões de desempregado. É certo que perdemos não só empregos que antes existiam, como também se abandonaram as perspectivas de criar novos postos. Em pouquíssimo tempo o desemprego aumentou muito, bem como reduziu drasticamente o poder de compra dos trabalhadores e a participação da massa salarial no conjunto da renda nacional.

Politicamente, a Presidente Dilma Rousseff fora afastada em 17 de abril de 2016 por um golpe de Estado – com amplo apoio de partidos de oposição e da sua base “aliada”, poderes do legislativo e do judiciário, da grande mídia, de setores do empresariado nacional, movimentos sociais diversos (inclusive sofrendo pressões de movimentos sociais que faziam parte da base de sustentação de governo, diga-se), amplos setores da classe média, dentre outros (SOUZA, 2016). Já o mandatário atual – Michel Temer – e sua equipe vêm promovendo desde então um (des)governo que contradiz as premissas da Constituição “cidadã” de 1988, com que tem se precarizado as condições de trabalho e de vida no país, aprofundando o ajuste fiscal e impondo um conjunto de (con-tra)reformas, sendo as mais expressivas a EC 95 (teto dos gastos primários), a trabalhista e a previdenciária, bem como praticando uma política externa e interna que submete o país a uma condição passiva na geopolítica e geoeconomia mundial (COSTA, 2017). A perda de soberania do Brasil passa atualmente pelas ações de privatizações e desnacionalizações. A redução das exigências para a venda e a concessão de ativos do Estado é indicativa de que o governo atual, se bem sucedido nesse intento, tornará o país ainda mais frágil para seguir rumo autônomo na economia e mais vulnerável em um mundo que se fecha. Suas medidas nem mesmo caminham na direção da ordem internacional emergente, que implode com as propostas liberalizantes do Consenso de Washington. A prática é a mesma da seguida por governos neoliberais entre os anos 1980 e 1990 em diversos países na ALC – ainda que com novas especificidades – e mais além, nos resultados negativos no balanço de

3 Para uma apreciação mais pormenorizada do caso Brasil, ver COSTA, J. O Brasil na conjuntura atual: desafios e oportunidades. Artigo publicado nos anais do II Encontro de Economia Política Internacional (ENEPI). Rio de Janeiro : Departamento de Economia, UFRJ, 2017, p.897-919. <[https://drive.google.com/file/d/1EX3XDKFNYnMxhzm5W8xBj\\_8waB6fiqRE/view](https://drive.google.com/file/d/1EX3XDKFNYnMxhzm5W8xBj_8waB6fiqRE/view)>.

pagamentos (transferência de lucros e dividendos para o exterior, pressão nas reservas cambiais, etc.), no “custo país”, no equilíbrio fiscal e na capacidade de planejamento e encadeamento produtivo e tecnológico também já são conhecidos.

No caso de nossa maior riqueza pública, o objetivo deliberado das licitações, já aprovadas pelo Conselho Nacional de Política Energética (BRASIL/CNPE, 2017), é vender áreas do pré-sal em alto-mar e as reservas em campos maduros. A Petrobras deixa de estar na condição de operadora única e não será obrigada a assumir nem ao menos 30% dos consórcios vencedores. A redução do conteúdo local mínimo exigido no setor de petróleo e gás vem a beneficiar as companhias estrangeiras de petróleo, que participarão dos próximos leilões de blocos exploratórios de óleo e gás no Brasil e poderão trazer de qualquer país equipamentos isentos de tributação, ao contrário dos fabricantes nacionais, que são tributados. Outro precioso ativo em pauta é a atual proposta (a ser implementada via medida provisória) de venda de terras brasileiras, atualmente bloqueada pelas forças armadas, por entenderem que esse passo coloca em risco a soberania nacional.

Os prejuízos ao Brasil da ofensiva privatizante-desnacionalizante serão certamente profundos, a exemplo do preocupante aprofundamento do processo de desindustrialização já em curso no país, marcado pela destruição da fraca política industrial praticada nos governos anteriores, pela continuidade da política de austeridade, combinada à política monetária restritiva, juros elevados e sobrevalorização cambial, além da destruição das poucas indústrias ainda fortes no país, como a cadeia de petróleo e gás e a construção civil. A ampliação das importações de insumos industriais (aqueles utilizados na fabricação de produtos finais) esvaziou a cadeia produtiva da manufatura e reduziu os seus efeitos multiplicadores. De modo que, apesar de ainda manter tamanho e complexidade importantes no contexto global, a manufatura local está sendo corroída por dentro, e caminha no rumo das maquilas mexicanas, limitadas praticamente a montagem final e sem nenhuma produção doméstica. O Brasil enfrenta a concorrência das fábricas asiáticas, com destaque para a rápida industrialização da China, com escalas elevadas, custos reduzidos e penetração crescente nos mercados externos, o que amplia as dificuldades para países defasados tecnologicamente. As empresas nacionais estão trocando investimento por importação, precisamente porque não querem imobilizar recursos aqui em uma estrutura pouco competitiva. O país permanece em muitos aspectos ainda na segunda revolução industrial, de base metalmeccânica e química, tendo internalizado apenas parcialmente a terceira revolução, de base eletrônica e das tecnologias da informação (SARTI; HIRA-TUKA, 2017).

Ademais, o aprofundamento do ajuste fiscal na atualidade, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016 (BRASIL/EC, 2016), inibe o Estado investidor, promotor de política social e provedor de serviços públicos. Um retrocesso que não só afronta os capítulos sociais da Constituição de 1988, notadamente os relacionados à saúde e à educação, como bloqueia todo o conjunto de gastos primários da Federação. Sob o diagnóstico falacioso de que as despesas primárias têm crescido de forma desproporcional há muito tempo e são responsáveis pelo acelerado crescimento da dívida pública bruta interna (propositalmente não trata da dívida líquida interna), impôs o congelamento por vinte anos dos gastos primários do país.

É inegável que o crescimento do endividamento público interno coube e cabe em maior medida à conta capital e financeira (pagamentos de amortizações e juros – a participação dos juros nominais no PIB cresceu 236,9% entre os anos de 1997 e 2015) e não à conta primária (uma vez que superávits primários foram gerados entre todos os anos de 1998 e 2013. O país só não apresentou nesse período superávits primários nos anos de 1997, 2014 e 2015, e fechou o período de 1997 a 2015 com uma média positiva de 1,5% ao ano). Ainda, as despesas primárias vinham crescendo menos do que proporcionalmente à receita líquida até 2013, de forma que a dívida líquida federal vinha se reduzindo. O atual governo situa equivocadamente o Brasil como um país de elevado endividamento público, sendo que

o mesmo possui dívida pública líquida substancialmente menor e está entre os países de baixo endividamento comparativamente a maioria dos países membros do G20 e a quase totalidade dos países ditos avançados. Com a promulgação dessa EC as nossas despesas primárias passam a ser reajustadas apenas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), sem ser acompanhadas pelo crescimento da população, e tampouco pelo comportamento do PIB e da receita, uma proposta inédita a nível histórico e internacional, uma vez que nenhum governo do mundo equilibra as suas contas públicas atrelando o comportamento de suas despesas a um determinado índice de preços.

O que o novo “regime fiscal” aprovado (não submetido ao pleito eleitoral) irá fazer daqui pra frente é retirar da sociedade e do parlamento a prerrogativa de moldar o tamanho do orçamento público, que passa a ser definido por uma variável econômica (a taxa de inflação), e assim impor uma política permanente de redução relativa do gasto público. É certo que esse ajuste fiscal recairá com ainda mais vigor sobre os as populações mais carentes e dependentes dos serviços públicos, e que por aí o país se distancia de erigir qualquer padrão de inclusão social. O objetivo desta EC é, essencialmente, reduzir a participação do Estado na economia. Pretende-se economizar recursos das áreas sociais e demais despesas primárias para garantir a responsabilidade fiscal, isto é, para manter o pagamento de juros e amortizações da dívida pública.<sup>4</sup> Verifica-se, assim, que uma vez mais o Estado brasileiro está aí para salvar a desigualdade em um dos países mais desiguais do mundo! O desafio sobre o que fazer complicou para “os de baixo” e não só para os daqui, também para a ALC.

## Considerações finais

É certo que a análise mais detalhada dos rumos tomados pela diversidade dos mais de trinta países da ALC melhor esclareceria os modelos de governança nacionais e seus resultados, suas proximidades e distanciamentos para com o projeto neoliberal. É também certo que se faz necessário um maior esforço para o entendimento das forças e fluxos que atuaram e que atuam para o “desenvolvimento geográfico desigual” do movimento da neoliberalização em *nuestra América*. No entanto, os dados oficiais aqui apresentados mais corroboram do que negam de maneira geral a nossa percepção inicial dos efeitos deletérios da neoliberalização na região, tal como apresentados em nossas primeiras notas. Em síntese, quanto mais profundo foi e é a adoção do receituário neoliberal tanto mais nefasto foram e são os seus resultados, tanto no econômico quanto no social. Os dados sobre o comportamento do PIB durante os anos 1990 (momento de maior generalização da neoliberalização), em contraposição com momentos posteriores, bem o demonstram. Uma das promessas mais caras dos frutos da adoção do projeto neoliberal, a retomada do crescimento econômico de forma mais robusta, não fora cumprida. Dados sobre as condições de trabalho e de vida – a exemplo da taxa de desemprego, do comportamento do salário real, da participação da massa salarial na renda nacional, da formalização/informalização do mercado de trabalho, bem como da evolução da pobreza – durante o auge da neoliberalização e de sua retomada, em contraposição aos momentos de um ciclo de cunho mais progressista, também corroboram em geral os múltiplos efeitos negativos da adoção da proposta neoliberal.

---

4 A esse respeito ver, por exemplo, a Auditoria Cidadã da Dívida (ACD, 2017). E também os seguintes estudos e grupos de pesquisa: i) Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil. São Paulo: Fórum, 21; ii) Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES), 2016; iii) GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP); iv) Plataforma Política Social, setembro de 2016; v) SALVADOR, E. PEC 241 ataca direitos do povo e preserva privilégios dos ricos. Fundação Perseu Abramo: outubro de 2016; vi) NUNES FILHO, P. P. A PEC do teto dos gastos públicos é necessária?: Estudo do Endividamento Federal após o Plano Real. Brasília: Senado Federal, novembro de 2016; vii) SICSÚ, J. Quatro mentiras da PEC 241. Portal Vermelho, 23/10/2016; viii) INSTITUTO JUSTIÇA FISCAL. PEC 241: uma ruptura no Estado Social. Porto Alegre, out/2016.

Com essa nova “guinada”, a região dá sinais de estar em meio a uma “corrida para o fundo do poço” nas condições de trabalho e de vida, a exemplo do que vem demonstrando o Brasil. Os últimos dados apontam em geral nessa direção. Ainda é inserta a capacidade de resistência e de retomada de um novo ciclo de cunho mais progressista, capaz de reverter tendências negativas nos planos econômico, político e social, que atualmente despontam em diversos países da região.

Há pouco mais de vinte anos, Florestan Fernandes (1995) dizia que o neoliberalismo não era mais do que uma representação rudimentar do modo de produção capitalista, e que os seus crescentes abusos internos e externos não alimentam qualquer utopia “liberal e libertária”. Afinal, o que restava ao pragmatismo e ao neoliberalismo como ideologia diante do esgotar, do renascer e do re-compor de uma civilização, diante da exuberante criatividade do espírito humano? Como utopia, nada significavam. Também argumentava que uma civilização que repousa na riqueza, na grandeza e no poder por quaisquer meios tende a exigir um sistema social de exclusão, opressão e repressão. Pode até manter-se e reproduzir-se, devastando a natureza, a humanidade e a cultura. Mas sua estrutura, funcionamento e ritmos históricos arruinam seus alicerces e sua perenidade. Pouco importa que seus agentes históricos não sejam exclusivamente trabalhadores ou todos aqueles que repudiam a iniquidade como estilo de vida. É certo que os que têm interesse pelo futuro não podem ignorar os movimentos e contramovimentos históricos, numa dinâmica em que os próprios cidadãos demandam a proteção do tecido social e tudo o que dele emerge.

Afinal, quais as oportunidades que se nos apresentam? Ou nem “tudo que é sólido se desmancha no ar”? Estará a história anunciando uma nova etapa de convergência entre aspirações nacionais e sociais dos povos menos favorecidos? Há possibilidade do fortalecimento de um novo momento de convergência entre movimentos de autoproteção nacional que questionem o *status quo* internacional e movimentos sociais que pressionem contra a excessiva polarização da riqueza entre as classes sociais? É certo que as forças reformistas latino-americana e caribenha podem dar aí a sua cota efetiva de participação. A classe trabalhadora e os sem trabalho precisam estabelecer estreitos laços com o setor agrário, com a pequena burguesia, os intelectuais, os artistas e demais estratos que se situam na “classe média”. Os descontentes com a situação atual da ALC precisam (re)unir as massas populares excluídas, as classes trabalhadoras e os setores progressistas para avançar no processo de liberação nacional e liberação dos oprimidos e dos “menos iguais”!

## Referências Bibliográficas

- ABELES, M.; AMARANTE, V.; VEGA, D. Participación del ingreso laboral en el ingreso total en América Latina, 1990-2010. *Revista CEPAL*, Santiago: CEPAL, v. 114, p. 31-52, Diciembre 2014.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: BORÓN, A; SADER, Emir. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 4 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996, p. 9-23.
- AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA (ACD). Brasília: ACD, 2017. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/>>. Acesso em: 18 de setembro de 2017.
- BRASIL. BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). *Focus – Relatório de Mercado*. 17 de novembro de 2017. Brasília: BRASIL/BCB, 2017. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/GCI/PORT/readout/R20171117.pdf>>. Acesso em: 23 de novembro de 2017.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA (CNPE). *Resolução nº 16, de 8 de junho de 2017*. Brasília: BRASIL/CNPE, 2017. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br/documents/10584/4489543/Resolu%C3%A7%C3%A3o+CNPE+N%C2%BA16/28a9ad3f-54c7-4954-8f17-66bd4d649a1b>>. Acesso em: 8 de novembro de 2017.

- BRASIL. EMENDA CONSTITUCIONAL (EC). *Emenda Constitucional nº 95 de 15/12/2016*. Altera o ato das disposições constitucionais transitórias, para instituir o novo regime fiscal, e dá outras providências. Brasília: BRASIL/EC, 2016. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/DetalhaSigen.action?id=540698>>. Acesso em: 9 de novembro de 2017.
- BORON, A. Estado. In: SADER, Emir; JINKINGS, Ivana (Coord.). *Enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe*. São Paulo: Boitempo, 2006, p. 57-83.
- CHAHAD, J. P. Z.; POZZO, R. G. Mercado de trabalho no Brasil na primeira década do século XXI: evolução, mudanças e perspectivas: demografia, força de trabalho e ocupação. *Informações FIFE*, p. 13-32, maio 2013.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Estudio económico de América Latina y el Caribe*. “Desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento”. Santiago de Chile: CEPAL, 2015.
- \_\_\_\_\_. *Estudio económico de América Latina y el Caribe. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los desafíos del financiamiento para el desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL, 2016a.
- \_\_\_\_\_. *Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, 2016b.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). *Panorama Social da América Latina*. Brasília: CEPAL, 2016c.
- \_\_\_\_\_. *Horizontes 2030: a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável*. CEPAL, 2016d.
- \_\_\_\_\_. *Estudio económico de América Latina y el Caribe. La dinámica del ciclo económico actual y los desafíos de política para dinamizar la inversión y el crecimiento*. Santiago : CEPAL, 2017.
- COSTA, J. O Brasil na conjuntura atual: desafios e oportunidades. Artigo publicado nos anais do *II Encontro de Economia Política Internacional (ENEPI)*. Rio de Janeiro : Departamento de Economia, UFRJ, 2017, p.897-919. <[https://drive.google.com/file/d/1EX3XDKFNYnMxhzm-5W8xBj\\_8waB6fiqRE/view](https://drive.google.com/file/d/1EX3XDKFNYnMxhzm-5W8xBj_8waB6fiqRE/view)>.
- FERNANDES, F. *A contestação necessária: retratos intelectuais de inconformistas e revolucionários*. São Paulo: Ática, 1995.
- FREIXO, A.; RODRIGUES, T. (Orgs.). *2016, o ano do golpe*. RJ : Oficina Raquel, 2016.
- HARVEY, D. Do Fordismo à Acumulação Flexível. In: HARVEY, David. *Condição Pós-Moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. 14° ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005.
- HOBSBAWM, E. As décadas de crise. In: HOBSBAWN, Eric. *A era dos extremos: O breve século XX 1914-1991*. 2° ed. Rio de Janeiro : Companhia das Letras, 2001.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (IBGE/PNAD Contínua). *Taxa de Desemprego (TD)*. Brasília: IBGE/PNAD, 2017. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 de outubro de 2017.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). *Global Wage Report 2016/17: Wage inequality in the workplace*. Geneva: ILO, 2016.
- OCDE/CEPAL/CAF. *Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento*. OECD Publishing, Paris 2016.
- OLIVEIRA, F. Balanço do neoliberalismo. In: GENTILI, P.; SADER, E. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1995.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). *Panorama Laboral 2016 de América Latina y el Caribe*. Lima: OIT, 2016a.
- \_\_\_\_\_. *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. Tendencias 2017*. Ginebra: OIT, 2016c.
- POCHMANN, M. Reconfiguração do sistema mundo e o espaço do Brasil. *Nueva Sociedad* (português), Ocidente na Mira, p. 4-20, setembro 2013.

- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe – Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*. 1 UN Plaza, New York, NY 10017, USA, 2016.
- ROSENMAN, M. R. Neoliberalismo. In: SADER, Emir, JINKINGS, Ivana, NOBILE, Rodrigo; MARTINS, Carlos Eduardo. (Coords.). *Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe*. São Paulo: Laboratório de Políticas Públicas; Boitempo Editorial, 2006, p. 112-137.
- SARTI, F.; HIRATUKA, C. *Desempenho recente da indústria brasileira no contexto de mudanças estruturais domésticas e globais*. Texto para discussão nº 290, IE/UNICAMP, Campinas, abril de 2017, p. 1-38.
- SADER, Emir. *A nova toupeira: os caminhos da esquerda latino-americana*. São Paulo: Boitempo, 2009.
- SOUZA, J. *A radiografia do golpe: entenda como e por que você foi enganado*. Rio de Janeiro: LeYa, 2016.
- TOSONI, G. A. Participación salarial y crecimiento económico en América Latina, 1950-2011. *Revista CEPAL*, v. 113, p. 42-60, agosto 2014.
- UNITED NATIONS. *World Population Ageing Report 2015*. New York: 2015.

# De Monroe a Obama: a América Latina como zona geoestratégica dos Estados Unidos

## From Monroe to Obama: Latin America as geo-strategic zone of the United States

**BERNARDO SALGADO RODRIGUES** | [bernardo.rodrigues@pepi.ie.ufrj.br](mailto:bernardo.rodrigues@pepi.ie.ufrj.br)  
Doutorando em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI-IE/UFRJ). Professor Substituto do IRID-UFRJ.

**Recebimento do artigo** Outubro de 2018 | **Aceite** Novembro de 2018

**Resumo** Desde a concepção de James Monroe até a presidência de Barack Obama, houve a trajetória de um expansionismo estadunidense limitado ao continente americano para um planetário. Entretanto, a América Latina continua a ser – do ponto de vista geoestratégico – a região mais importante para os Estados Unidos, fato este constatado em sua preocupação, desde seus primeiros anos como nação, em elaborar uma postura política que abarcasse todo o hemisfério. O presente artigo busca realizar um breve histórico da geopolítica estadunidense na América Latina a fim de analisar a hipótese de que a América Latina é a zona estratégica mais importante para os Estados Unidos. Utilizar-se-á de uma metodologia da pesquisa histórica pautada em documentos e bibliografia que englobam as formas de atuação estadunidense na América Latina do século XIX ao XXI. Busca-se demonstrar que o objetivo dos Estados Unidos na América Latina vem consistindo na vigilância preventiva de controle hemisférico unilateral, mantendo o domínio geoestratégico a fim de deter potências competidoras regionais através de mecanismos políticos, militares e econômicos na promoção de uma pretensa paz, democracia e livres mercados. **Palavras-Chave** geoestratégia, política internacional, Estados Unidos, América Latina.

**Abstract** From the conception of James Monroe until the presidency of Barack Obama, there was a trajectory of an American expansionism limited to the American continent for a planetarium. However, Latin America continues to be – from a geo-strategic point of view – the most important region for the United States, a fact that has been evident in its concern, since its first years as a nation, in developing a political position that would encompass the entire hemisphere. The present article seeks to make a brief history of U.S. geopolitics in Latin America in order to analyze the hypothesis that Latin America is the most important strategic zone for the United States. It will be used a methodology of historical research based on documents and bibliography that encompasses the forms of the U.S. actions in Latin America from the nineteenth to the twenty-first century. It seeks to demonstrate that the United States' objective in Latin America have been consisting in the preventive surveillance of unilateral hemispheric control, maintaining the geostrategic domain in order to detain regional competing powers through political, military and economic mechanisms in the promotion of a supposed peace, democracy and free markets. **Keywords** geostrategy, international politics, United States, Latin America.

## Introdução

Desde a concepção de James Monroe até a presidência de Barack Obama, houve a trajetória de um expansionismo estadunidense limitado ao continente americano para um planetário. Entretanto, a América Latina continua a ser – do ponto de vista geoestratégico – a região mais importante para os Estados Unidos, fato este constatado em sua preocupação, desde seus primeiros anos como nação, em elaborar uma postura política que abarcasse desde o sul do Rio Bravo até a Terra do Fogo.

Assim, o presente artigo busca realizar um breve histórico da geopolítica estadunidense na América Latina, a fim de confirmar a hipótese realizada por Samuel Pinheiro Guimarães em seu livro “Quinhentos anos de periferia” (2002), de que a América Latina “é de fato a zona estratégica mais importante para os Estados Unidos.” Utilizar-se-á de uma metodologia da pesquisa histórica pautada em documentos e bibliografia que englobam as formas de atuação estadunidense na América Latina do século XIX ao XXI, divididos em três partes que abarcam os três períodos históricos. Busca-se demonstrar que o objetivo dos Estados Unidos na América Latina consistiu e consiste na vigilância preventiva de controle hemisférico unilateral, mantendo o domínio geoestratégico a fim de deter potências competidoras regionais através de mecanismos políticos, militares e econômicos na promoção de uma pretensa paz, democracia e livres mercados. (ANDERSON, 2015, p.153)

## O preâmbulo da política hemisférica estadunidense

Segundo destacam Spykman (COSTA, 1991, p.172), (MELLO, 1999, p.94) e Trias (1969, p.36), desde a constituição dos Estados Unidos como país independente da Inglaterra, em 1776, se alternam períodos da clássica oposição entre isolacionismo e intervencionismo sobre a política externa norte-americana.

Os isolacionistas afirmavam que o país deveria adotar uma política de ‘esplêndido isolamento’ em relação ao mundo exterior e opunham-se a um maior envolvimento americano nos assuntos extracontinentais, especialmente nas querelas políticas europeias. Ao contrário, os intervencionistas advogavam a necessidade de uma ação direta americana, se alterações do equilíbrio de poder mundial colocassem em perigo a segurança e os interesses do país, a exemplo da intervenção militar na Primeira Grande Guerra. (MELLO, 1999, p.94)

Entretanto, no que tange a América Latina, Spykman afirma que “os países da América Latina já concluíram há muito tempo, isto é, que aos seus olhos a política externa dos EUA, desde Monroe, sempre foi intervencionista” (COSTA, 1991, p.172). Assim, a partir do momento em que os Estados Unidos despontaram como potência regional capaz de disputar o território das Américas com os europeus, sua história no mundo se orientou pelas linhas gerais marcadas pelo presidente James Monroe (1817-1825), que no dia 2 de dezembro de 1823 enviou ao Congresso norte-americano a famosa mensagem que expõe sua doutrina. (MONROE DOCTRINE, 1823).

Seu verdadeiro criador, entretanto, foi seu secretário de Estado – e posterior presidente – John Quincy Adams, em que “a Doutrina Monroe estabeleceu como principio a conhecida fórmula de ‘América para os americanos’, o que realmente significa para os (norte) americanos, porque servia a seus inte-

resses<sup>1</sup>.” (BORON, 2013, p.64) Assim, os Estados Unidos assentavam suas reais pretensões no hemisfério ocidental contra as pretensões hegemônicas das potências europeias; coube a América Latina ser a destinatária da primeira doutrina de política externa elaborada pelos Estados Unidos que, com suas adaptações e atualizações, orienta a conduta norte-americana até a atualidade.

Os princípios da Doutrina Monroe salientam o início da projeção de poder dos Estados Unidos em sua área de influência direta, a América Latina, em que “os continentes americanos, pela condição livre e independente alcançada e mantida, não devem ser considerados como um objeto de futura colonização por potências européias<sup>2</sup>” “e onde” qualquer tentativa por eles para estender seu sistema a qualquer parte deste hemisfério seria considerado por nós como perigoso para a nossa paz e segurança<sup>3</sup>”. (TRIAS, 1969, p.39) Em outros termos, como afirma Ceceña (2006, p.582-583), os estrategistas e formuladores da política externa estadunidense da época estavam “obrigados a considerar todo intento de (Europa para) estender seu sistema a qualquer nação deste hemisfério, como perigo para nossa paz e segurança (...) como manifestação de uma disposição hostil aos Estados Unidos.”

A complexidade da formulação da Doutrina Monroe como projeto geopolítico é iminente, a partir do momento em que se ajusta a realidade norte-americana do início do século XIX de expansão e crescente influência no continente americano. Em realidade, como afirma Costa (1992, p.66), a Doutrina Monroe significaria, antes de tudo, “uma autêntica autoproclamação de ‘direitos naturais’ de uma ‘jovem potência’ que emergia do outro lado do Atlântico, para o livre exercício de sua política de expansão nesta parte do globo.” (COSTA, 1992, p.66)

Ao longo de todo o século XIX, a política externa norte-americana para a América Latina foi embasada por essa doutrina que, durante a segunda metade do século XIX, assume novos rumos que caracterizariam o país como potência mundial. Assim, iniciou-se a sua expansão para além dos seus territórios contíguos, começando desde a anexação da Flórida, em 1819, até a conquista da Califórnia pela posse dos territórios mexicanos em 1848. Ainda, adquire da Rússia o Alasca, em 1867; instala a base naval de Pearl Harbor no Havaí (1877), anexando-o em 1898; confronta-se com a Inglaterra nas disputas fronteiriças da Guiana Inglesa com a Venezuela (1895); entra em guerra com a Espanha sob o pretexto de auxiliar Cuba em sua luta pela independência (1898), acabando por transformar a ilha em seu protetorado e entreposto fundamental para a segurança das rotas no Golfo do México e para a defesa do canal que projetava abrir no istmo do Panamá havia quase cinquenta anos. Além disso, ao terminar a guerra e vencida a Espanha, passam para o seu domínio, além de Cuba e Porto Rico no Caribe, Tutuila, no arquipélago de Samoa, e Guam, ao sul do Pacífico. (BANDEIRA, 2014, p.770) Com essas ações, os EUA assumiam plenamente o seu caráter imperialista (COSTA, 1992, p.67), como afirma Bandeira (2014, p.765):

e em 1898, os Estados Unidos, sob a presidência de William McKinley (1897-1901), assumiram a condição de país imperialista, equiparando-se às potências da Europa, ao entrar em guerra contra a Espanha, sob o pretexto de defender a independência de Cuba, mas com o objetivo de conquistar-lhe o espólio colonial, tanto no Caribe como no Pacífico.

Todas essas anexações possuem um significado além de objetivos territoriais: uma busca moral e política. Na metade do século XIX, surge o slogan da Doutrina do Destino Manifesto, com o jornalista

1 “La Doctrina Monroe estableció como principio la conocida fórmula de ‘América para los americanos’, que en realidad quiere decir para los (norte) americanos, porque ello convenía a sus intereses.”

2 “Los continentes americanos, gracias a la libre e independencia condición por ello alcanzada y conservada, no deben ser considerados ya como objeto de futuras colonizaciones por parte de potencias europeas.”

3 “Cualquier tentativa de ellas para extender su sistema a cualquier porción de nuestro hemisferio sería considerada por nosotros como peligrosa para nuestra paz y seguridad.”

John O’Sullivan (OSULLIVAN, 1839), que pleiteava que os Estados Unidos seriam o povo eleito por Deus para civilizar, cobrir e possuir o continente americano, justificando seu ímpeto expansionista a partir de uma vocação divina para com as nações do mundo em favor da liberdade.

“Esta grande pressão de um povo que se desloca sempre para novas fronteiras, em busca de novas terras, novo poder, a plena liberdade de um mundo virgem, governou nosso curso e formou nossas políticas como um Destino.”<sup>4</sup>, assim o presidente Woodrow Wilson explicou a expansão dos Estados Unidos, seu destino manifesto<sup>5</sup>, que implicava a anexação de toda as terras adjacentes, cumprindo a virtual e inevitável missão moral delegada por Deus. (BANDEIRA, 2014, p.51)

No final do século XIX, a Doutrina Monroe foi rejuvenescida por Theodore Roosevelt (1901-1909) com um corolário (ROOSEVELT, 1904), “mediante o qual racionalizou o direito de intervir em outros Estados latino-americanos, sobretudo na América Central e no Caribe”. (BANDEIRA, 2009, p.47), em discurso ao Congresso norte-americano, afirmando que

ao estabelecer que se um país das Américas ameaçasse ou atacasse a propriedade de cidadãos ou empresas dos Estados Unidos, ou limitasse os seus direitos, Washington seria forçado a intervir nos assuntos internos do país em questão para restaurar a ordem e o Estado de direito. Assim nasceu a política do “grande porrete”<sup>6</sup> (BORON, 2013, p.65)

Esta doutrina, sintetizada no lema “a América para os americanos” e na política externa do *Big Stick*, passou a ser a ideologia utilizada para objetivos estratégicos,

que consistia em manter sua hegemonia sobre todo o Hemisfério Ocidental, conquistar e assegurar as fontes de matéria-prima e os mercados da América do Sul para as suas manufaturas, alijando do subcontinente a competição da Grã-Bretanha e de outras potências industriais da Europa. (BANDEIRA, 2009, p.47)

Assim, com a política externa do *Big Stick* – “fale macio, mas carregue um grande porrete” –, o poderio econômico-militar dos EUA tornara-se um novo e decisivo fator no frágil equilíbrio de poder mundial. (COSTA, 1992, p.68) A própria abertura do Canal do Panamá pode ser interpretada como uma das políticas do *Big Stick* aplicada aos países centro-americanos e caribenhos.

Em outros termos, os dois mandatos de Roosevelt configuraram uma primeira presidência imperial (BANDEIRA, 2014, p.54-55), uma vez que foi manifesta a convicção de instaurar uma hegemonia em seu hemisfério com justificativa para a segurança dos Estados Unidos. Desta feita, sobrepujou sua esfera de influência no Caribe e na América Central e transformou a sua marinha na segunda mais poderosa do mundo, iniciando seu desenvolvimento atrelado ao militarismo. “Os anos 90 do século XIX marcaram decisivamente a política exterior dos Estados Unidos. A política de expansão refletiu seu desenvolvimento econômico. E o militarismo constituiu o elemento indispensável à construção do Império” (BANDEIRA, 2014, p.51),

4 “This great pressure of a people moving always to new frontiers, in search of new lands, new power, the full freedom of a virgin world, has ruled our course and formed our policies like a Fate.”

5 Manifest destiny.

6 “Al establecer que si un país de las Américas amenazaba o atacaba la propiedad de ciudadanos o empresas estadounidenses, o cercenaba sus derechos, Washington se vería obligado a intervenir en los asuntos internos del país en cuestión para restablecer el orden y el imperio de la ley. Nace así la política del ‘gran garrote.’”

estabelecendo-se como “o meio privilegiado de realização do excedente econômico, *i.e.*, de acumulação de capital, fundamental ao seu crescimento e à sua expansão.” (BANDEIRA, 2014, p.211-212)

## Consolidação da zona geoestratégica no século XX

Desde o início do século XX, a indústria bélica consistia no imperativo fundamental para o desenvolvimento da economia dos Estados Unidos, numa associação entre militares e industriais, “forjando um clima de ameaças, um ambiente de medo, de modo a compelir o Congresso a aprovar vultosos recursos para o Pentágono e para outros órgãos vinculados à defesa.” (BANDEIRA, 2014, p.211-212) Tal estrutura reflete diretamente na sua atuação na América Latina, no qual as Américas constituíam a única região do mundo onde não houve pujante rivalidade entre as grandes potências, evitando desafiar a Doutrina Monroe.

Outro fato importante é que, na virada do século, a política externa norte-americana sofre grande influência do chamado Poder Marítimo, de Alfred Mahan, racionalizando a construção do poder naval dos Estados Unidos, que “tornou-se a bíblia dos defensores do destino manifesto estadunidense e dos partidários da política de expansão do poderio naval norte-americano.” (MELLO, 1999, p.15) Para o almirante, “a grandeza de uma nação dependia de seu comércio no além-mar, o comércio no além-mar dependia de poder marítimo, e o poder marítimo, da existência de colônias.” (BANDEIRA, 2014, p.770)

A partir da influência e supremacia do poder naval inglês no mundo, salienta a necessidade dos Estados Unidos intensificarem seu poder marítimo caso almejassem o posto de grande potência mundial, auxiliando o processo de expansão imperial. Assim, constata que, uma vez que possuem duas frentes oceânicas – o Atlântico e o Pacífico –, haveria a necessidade da capacidade de mobilidade e articulação, de concentrar toda sua frota em um único ponto. Entretanto, caso houvesse a necessidade de uma frota naval da outra vertente oceânica, a rapidez do traslado seria um fator essencial. (BANDEIRA, 2009, p.45-46)

A partir dessas premissas, Mahan deduziu a necessidade de construir um canal na América Central para facilitar o tráfego comercial e assegurar, em caso de conflito, o traslado da Marinha americana de uma costa à outra, uma vez que a travessia através do Estreito de Magalhães era, naquela época, mais de 60 dias de navegação.<sup>7</sup> (BORON, 2013, p.82-83)

Ou seja, os conceitos de Mahan sustentaram e possibilitaram a abertura do Canal do Panamá (TRIAS, 1969, p.47) em que, em 1903, os Estados Unidos auxiliam a revolução no Panamá a fim de separar a região do istmo da Colômbia e ensejar, assim, a imediata assinatura e construção do canal, cuja inauguração foi realizada em agosto de 1914. Desta forma, o absoluto domínio do Golfo do México e do mar das Antilhas, o “Mediterrâneo Americano”, seria de crucial importância para a segurança desta área decisiva e assegurar a conexão e a junção das frotas do Atlântico e do Pacífico. (TRIAS, 1969, p.47-48) No plano geopolítico e estratégico, a construção de um canal interoceânico na cintura do continente americano transformou os Estados Unidos numa grande potência marítima – em termos de marinha mercante e de guerra – e insular: a ilha-continente do hemisfério ocidental (MELLO, 1999, p.15), cal-

7 “A partir de las premisas, Mahan dedujo la necesidad de construir un canal en el istmo centroamericano para facilitar el tráfico comercial y garantizar, en caso de conflictos, el traslado de la flota de guerra estadounidense de una costa a la otra, dado que la travesía por el Estrecho de Magallanes insumía, en esa época, más de sesenta días de navegación.”

cando as bases para a consolidação da hegemonia estadunidense no hemisfério norte ocidental.

Ainda neste processo, tem-se a instalação de “semi-protetorados” em Santo Domingo (janeiro de 1905), assim como na Nicarágua e Haiti. (TRIAS, 1969, p.43)

Como forma de garantir a defesa do futuro canal, Mahan recomendou que antes de construí-lo os Estados Unidos deveriam adquirir o Havaí e controlar militarmente quatro rotas marítimas caribenhas a noroeste do canal: o Canal de Yucatã (entre Cuba e México); o Canal de Barlavento (a principal rota norte-americano de acesso para o canal entre Cuba e Haiti); o Canal de Mona (entre Porto Rico e República Dominicana) e o Canal de Anegada (perto de St. Thomas, nas águas orientais de Porto Rico). Mahan recomendou às elites norte-americanas a construção de bases navais nestas áreas como um prelúdio para a construção de um canal e como passo indispensável para transformar os Estados Unidos em uma superpotência.<sup>8</sup> (BORON, 2013, p.82-83)

Logo, Mahan se apresenta no início do século XX como o geopolítico estadunidense de maior influência para a projeção de poder dos Estados Unidos a partir do poder marítimo, numa época em que a Inglaterra ainda é o epicentro da economia capitalista mundial. Decorrente deste fato se encontra a inspiração para que os Estados Unidos almejassem destino similar, o que não foi ignorado pela sua política exterior, principalmente no que tange a América Latina, em que a conquista de Porto Rico e das Filipinas, assim como a instauração do protetorado sobre Cuba, consolidaram o poder marítimo ianque no Caribe e no Pacífico. Em outros termos, se estabelece como política externa para a América Latina o intervencionismo como medida de manutenção do *status quo* dos Estados Unidos na região e de sua inquestionável superioridade, já no começo do século XX, do ponto de vista econômico, ideológico e militar.

Assim como Mahan no início do século XX, Nicholas Spykman foi outro grande geopolítico norte-americano que influenciou diretamente as ações da política externa e da geoestratégia dos Estados Unidos. Este autor – influenciado pelo realismo nas relações internacionais, pelo intervencionismo na política externa americana e que escreve ao longo da Segunda Guerra Mundial – visualiza a centralidade do papel da emergente potência mundial num sistema internacional anárquico e belicoso. “Por isso, no estudo da política de segurança dos Estados Unidos, o autor considera esse país como se estivesse colocado no centro do mundo e examina a situação relativa das demais massas continentais em função desse ponto de vista.” (TOSTA, 1984, p.73)

Como as nações do mundo se encontram em diferentes níveis de desenvolvimento, as mais desenvolvidas buscam a manutenção do *status quo*, enquanto que as demais nações desejam sua modificação. Neste quadro, a política dos Estados Unidos no hemisfério Ocidental é de manutenção de sua hegemonia sobre toda a extensão da América, em que “os Estados Unidos dominam completamente o mediterrâneo americano e podem exercer efetiva pressão sobre a parte setentrional da América do Sul.” (TOSTA, 1984, p.80) Ou seja, essa região de controle norte-americano abarcaria o espaço intercontinental que se estende do Alasca até a Patagônia, do Atlântico ao Pacífico, que seria regida pelo Estado que possuísse maior poderio industrial, financeiro e militar, gerenciando uma economia auto-suficiente, do ponto de vista de matérias-primas e recursos minerais, e integrada regionalmente.

---

8 Como un manera de asegurar la defensa del futuro canal, Mahan recomendó que antes de construirlo Estados Unidos debía adquirir Hawaii y controlar militarmente cuatro rutas marítimas caribeñas al noroeste del canal: el paso de Yucatán (entre Cuba y México); el Paso de los Vientos (la principal ruta norteamericana de acceso al canal entre Cuba y Haití); el Paso de la Mona (entre Puerto Rico y la República Dominicana) y el paso de Anegada (cerca de St. Thomas, en las aguas orientales de Puerto Rico). Mahan recomendó a las elites norteamericanas la construcción de bases navales en estas zonas como paso previo a la construcción de un canal y como paso indispensable para transformar a los Estados Unidos en una superpotencia.

Esta etapa no controle imperial dos Estados Unidos no sistema internacional deveria, portanto, submeter todo o hemisfério à sua regência:

Entretanto, nenhum dos Estados americanos aceitaria realizar de bom grado as mudanças imprescindíveis para criar essa economia de tipo regional. Só se poderia atingir essa meta seguindo o mesmo procedimento que agora se emprega para reformar as economias nacionais da Europa dentro da Grande Esfera de Comum Prosperidade da Grande Alemanha. Unicamente a conquista do hemisfério pelos Estados Unidos e a implacável destruição das economias regionais agora existentes poderia realizar a integração necessária. (SPYKMAN apud MELLO, 1999, p.114)

Em suma, a partir dos condicionamentos geográficos, Spykman projetou as normas para a estratégia norte-americana na política mundial do pós-guerra, que “eloquentemente se manifesta em seu ambicioso sistema de hegemonia global em que a União move as peças principais do equilíbrio de poder.”<sup>9</sup> (TRIAS, 1969, p.74) Neste cenário, os EUA deveriam manter uma hegemonia incontestável, única e não-compartilhada no hemisfério americano, cujo perímetro de segurança abrangia o hemisfério ocidental e o Mediterrâneo americano, exercendo sua esfera de influência na região da América do Sul.

Uma nova etapa da política externa norte-americana é inaugurada a partir da Segunda Guerra Mundial, “época que significa uma profunda mudança qualitativa na mesma e à superação definitiva e irreversível da disputa entre isolacionismo e intervencionismo.”<sup>10</sup> (TRIAS, 1969, p.56) Esta nova etapa possui um fator inédito nas relações internacionais estadunidenses: não somente há um projeto para a América Latina, como este é ampliado para um global, em que se encontram variadas esferas de influência dos EUA em todos os continentes.

Nos anos críticos de 1945-47, há uma passagem que liga a atmosfera interna e as operações externas em uma única frente: do New Deal para a Doutrina Truman. (ANDERSON, 2015, p.39) A partir dessa nova política nacional, os Estados Unidos iniciavam a prerrogativa de interferir em qualquer parte do globo a partir do discurso sobre os perigos do comunismo e a necessidade de sua contenção para a segurança nacional (TRUMAN, 1947). Na América Latina, foi utilizado para combater, principalmente, o movimento de guerrilhas, e instaurar governos militares alinhados aos seus interesses globais, a partir da doutrina das fronteiras ideológicas, que refletia uma convergência para a internacionalização, “ao exprimir e racionalizar os interesses do ultraimperialismo, geridos, principalmente, pelos Estados Unidos, cujos capitais, desbordando os estreitos limites dos Estados nacionais, espriavam-se por todo o sistema capitalista.” (BANDEIRA, 2014, p.272)

Com a vitória na Segunda Guerra Mundial e único país não afetado diretamente com os espólios da guerra, os Estados Unidos, ainda que apontassem para uma era de paz apoiada na segurança coletiva da ONU, não renunciaram à hegemonia na América Latina. De modo similar ao que fizeram na Liga das Nações, evitaram que se exercesse diretamente qualquer influência nas questões do Hemisfério Ocidental, a partir do Art. 52 da Carta de São Francisco (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945), reafirmando a doutrina Monroe. (BANDEIRA, 2009, p.50)

O ponto nevrálgico desta nova configuração é o estabelecimento do Sistema de *Bretton Woods*, onde foram estabelecidos os parâmetros de gestão econômica internacional para as relações econômicas e financeiras, em 1944. A partir deste momento, tem-se a criação de uma série de instituições que estabelecem a primazia dos Estados Unidos como pólo centralizador e polarizador da arquitetura financeira mundial. Dentre eles, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano para Reconstrução e

9 “Se manifiesta elocuentemente en su ambicioso sistema de hegemonía mundial, donde la Unión mueve las principales piezas del equilibrio de poderes.”

10 “Época que significa un profundo cambio cualitativo en la misma y la superación definitiva e irreversible de la disputa aislacionismo y intervencionismo.”

Desenvolvimento (BIRD), ambos em 1944; o Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT), em 1947; a Organização das Nações Unidas (1945) e seu Conselho de Segurança (1946); o plano de reconstrução da Europa em 1947 (Plano Marshall); e o estabelecimento do padrão dólar-ouro.

Ainda, no plano político-militar, a organização mais representativa foi a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), em 1949. No âmbito latino-americano, tem-se a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948, e a Junta Interamericana de Defesa (JID), em 1942. Em 1947, criou-se no governo Truman (1945-1953) a CIA (*Central Intelligence Agency*), como agência que substituiu a *Office of Strategic Services* (OSS). A princípio, consistia numa agência de coleta de inteligência, mas que ao longo do tempo vem articulando, financiando e sustentando - através de técnicas de subversão, ações encobertas (*covert actions*<sup>11</sup>), penetrações políticas (*penetrations*), guerras psicológicas e paramilitares - ingerências internas, golpes de Estado e até mesmo práticas terroristas como instrumento de política exterior dos Estados Unidos. (AGEE, 1975)

Esta nova arquitetura do capitalismo mundial consiste numa política integral que abarca o econômico, o político e o militar e que implica, definitivamente, na superação da política externa isolacionista outrora presente e que busca uma integração planetária do capitalismo como meta principal. Ainda, no contexto da Guerra Fria, surge a estratégia de combate à ideologia comunista.

Esta batalha será de fundamental importância para o entendimento da ação estadunidense na América Latina no pós-segunda guerra. No contexto específico da geopolítica norte-americana relacionada à América Latina neste período, firmou-se um compromisso estabelecendo que um ataque armado por parte de qualquer Estado contra um Estado americano seria considerado como um ataque contra todos os Estados americanos. (BANDEIRA, 2009, p.50) Conhecido também como Pacto ou Tratado do Rio de Janeiro (INTER-AMERICAN TREATY OF RECIPROCAL ASSISTANCE, 1947), o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) foi firmado em 2 de setembro de 1947. Ele instaurou as bases do sistema americano de segurança, obtendo a garantia estratégico-militar que buscavam para o continente, a “zona de segurança do hemisfério entre o Pólo Norte até o extremo sul da Patagônia” (BANDEIRA, 2009, p.50) conjuntamente com a Junta Interamericana de Defesa (JID) e pela Organização dos Estados Americano (OEA).

Esses três elementos conformam a principal estrutura de segurança do hemisfério, surgida a partir do fim da Segunda Guerra Mundial e da necessidade de enfrentar o reordenamento internacional, no contexto da Guerra Fria. O TIAR representou o primeiro pacto de segurança do pós-guerra para a defesa coletiva de vários países e, nesse sentido, é considerado base conceitual da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), constituída em 1949.

Como dito anteriormente, a batalha contra o comunismo foi a pedra angular de uma estratégia de dominação mundial perpetrado pelos EUA na Guerra Fria. Na busca da contenção do “perigo vermelho”, definiu-se uma política continental que se anunciava como uma Aliança para o Progresso. “Um plano de dez anos entre os ‘governos livres’ do continente – entre os quais evidentemente não estava o de Cuba –, que trabalharia para ‘eliminar a tirania do hemisfério’” (CECENÁ, 2006, p.586), idealizado como proposta inicial em discurso de John F. Kennedy (1961-1963) a embaixadores latino-americanos (KENNEDY, 1961). “Ele e sua equipe consideravam os países do chamado Terceiro Mundo a linha de defesa contra o avanço da União Soviética, e a América Latina como a ‘área mais crítica’<sup>12</sup> e a ‘área mais perigosa do mundo’<sup>13</sup>. (BANDEIRA, 2014, p.221)

O apoio a regimes democrático-burgueses e a revitalização de ditaduras pró-Estados Unidos, que destoassem claramente de uma ideologia comunista alinhada a União Soviética, foi realizado ao lon-

11 As ações encobertas (*covert actions*) constituíram um modo de intervir nos assuntos internos de outras nações. A execução de tais atividades cabia a empregados e mercenários, estrangeiros e/ou americanos, contratados pela CIA. Ensinavam métodos de tortura, denominados eufemisticamente de “*coercive counterintelligence interrogation of resistant sources*”, de acordo com o manual “*KUBARK Counterintelligence Interrogation*, de Julho de 1963.

12 “Most critical area”.

13 “Most dangerous area in the world”.

go da Guerra Fria. Tal critério fora explicitado no discurso do presidente Lyndon Johnson (1963-1969) a fim de justificar a intervenção na República Dominicana, que ficou conhecida como Doutrina Johnson (JOHNSON, 1965). “Em suma, a União não pode permitir que uma nova Cuba em seu reduto meridional e para isso não só está disposto a apoiar quem quer que seja, mas para golpear diretamente, seja o que diz a Carta da OEA.”<sup>14</sup>(TRIAS, 1969, p.163)

Assim, a América do Sul, cenário de lutas guerrilheiras e de insurreições populares ao longo dos anos 60-80, foi a principal área de atuação geopolítica de contenção do comunismo na região. O ciclo revolucionário foi assim seguido ou acompanhado por um ciclo repressivo que depôs presidentes, sustentou ditaduras militares (e algumas civis) e terminou por derrotar as forças contrárias, usando os recursos da USAID e as habilidades da CIA. Sua maior expressão no continente foi a Operação Condor, no qual os serviços de inteligência do Chile, da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai criaram um sistema computadorizado, com o codinome Condor, e acordaram estabelecer uma rede internacional de comunicações, ações conjuntas de coordenação de repressão visando eliminar os adversários dos regimes ditatoriais existentes no Cone Sul (BANDEIRA, 2014, p.368), inaugurando “um novo sistema de inteligência multinacional, baseado na tortura e no desaparecimento dos militantes presos, completamente inescrupuloso e violador dos direitos humanos.” (CECENÑA, 2006, p.588)

Este quadro de repressão militar financiado pelos EUA foi amplamente disseminado na América Latina até meados dos anos 1980, quando um novo contexto internacional emerge e modifica a orientação estratégica estadunidense. Esta nova etapa do capitalismo contemporâneo é iniciada com a iniciativa da globalização neoliberal preconizada pelo Consenso de Washington, em que o eixo fundamental deste processo de acumulação seria a financerização da economia, através da disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, taxas de juros positivas, taxas de câmbio flutuantes, liberalização do comércio, fim das restrições aos investimentos estrangeiros, privatização das empresas públicas, desregulamentação das atividades econômicas e garantia dos direitos privados.

As medidas recomendadas pelo que se convencionou chamar de *Washington Consensus* [...] se tornaram, porém, a condição fundamental para que os países tanto do Sul (América Latina, África e Ásia) quanto do Leste Europeu pudessem renegociar a dívida externa e receber qualquer assistência ou recurso do FMI e do Banco Mundial [...] Passaram então a modelar a nova ordem econômica mundial, ditando aos países devedores as medidas estabelecidas pelo *Washington Consensus*, e através da condicionalidade solaparam significativamente a soberania nacional dos países da América Latina. (BANDEIRA, 2014, p.516-517)

No contexto latino-americano, a onda neoliberalizante significou a perda da autonomia na gestão econômica dos governos nacionais a partir dos impulsos às reformas de liberalização econômica pró-mercado, que perderam significativa capacidade de controlar sua economia e formular políticas de acordo com sua específica realidade social. Da mesma forma, o tema da integração ressurge em larga escala no mundo inteiro, e de forma mais intensa na América Latina, em que os Estados Unidos buscaram reforçar uma base territorial continental pela integração econômica subordinada à sua economia.

Em 1990, a “Iniciativa para as Américas” tinha o objetivo declarado da criação de uma zona de livre comércio que se estendesse “do porto de Anchorage à Patagônia”. O primeiro passo seria o estabelecimento de uma zona de livre comércio que incluísse o Canadá, os Estados Unidos e o México – o *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) –, com ambições de englobar toda a América Latina em data

14 “En resumen, la Unión no puede permitir una nueva Cuba en su reduto meridional y para ello no sólo está dispuesta a apoyar a los cuarteles adictos, sino a golpear directamente, diga lo que diga la Carta de la OEA.”

futura. Fato este que foi confirmado com a iniciativa da ALCA, Área de Livre Comércio das Américas, proposto por Bill Clinton (1993-2001), na Cúpula das Américas. Consistia num projeto de criação de um território econômico comum nos moldes estadunidenses, que faria com que “as decisões tomadas em Washington – no campo da política monetária e fiscal – tivessem um impacto maior do que têm hoje sobre a atividade econômica em toda a área.” (GUIMARÃES, 2002, p.133)

Conforme o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães sustentou, a ALCA representava parte da estratégia de manutenção da hegemonia econômica e política dos Estados sobre a América do Sul, porquanto, muito mais do que uma tradicional área de livre comércio, ela, se implantada, envolveria compromissos internacionais nas áreas do comércio de bens e serviços, de investimentos diretos, de compras governamentais, de patentes industriais, de normas técnicas e, muito provavelmente, de meio ambiente e padrões trabalhistas. Seu propósito central consistia em criar um conjunto de regras, afim de incorporar os países da América do Sul, sobretudo o Brasil, ao espaço econômico (e ao sistema político) dos Estados Unidos, de forma assimétrica e subordinada, limitando sua capacidade de formular e executar política econômica própria. (BANDEIRA, 2009, p.53)

Em suma, a história do século XX estadunidense, tanto no sistema internacional como em sua zona geoestratégica imediata, foi o triunfo da tríade de paz, democracia e livres mercados (ANDERSON, 2015, p.153), no qual a aparente unipolaridade com o fim da Guerra Fria reverbera no Projeto para o Novo Século Americano (PNAC), *think tank* neoconservador americano estabelecido em Washington entre 1997 e 2006, que exerceu forte influência no governo de George W. Bush (2001-2009), principalmente no desenvolvimento da indústria militar e na política externa.

## Hegemonia para um “novo século americano”

O próprio projeto da ALCA se enquadra no contexto do Projeto para o Novo Século Americano, sendo considerado a maior tentativa estadunidense de efetivar a América Latina como sua zona geoestratégica, uma vez que a proposta de integração regional ocultava objetivos geopolíticos, com respeito “à segurança continental, mediante o fortalecimento das instituições democráticas e combate ao narcotráfico e ao terrorismo.” (BANDEIRA, 2009, p.52)

Entretanto, o projeto não foi viabilizado, em grande medida devido a posição contrária de diversos governos e de movimentos sociais da região, findadas as negociações em Mar Del Plata (2005). Apesar de ter sido derrotado seu grande projeto estratégico para a América Latina no século XXI, os Estados Unidos realizam uma sucessão de medidas que, no fundo, almejam a consolidação de sua influência por todo o território americano. Essas ações se realizam através da influência e proeminência do regionalismo aberto<sup>15</sup> e das assinaturas de Tratados de Livre-Comércio (TLC's) com diversos países da região.

---

15 Nesta perspectiva, o sentido geopolítico do regionalismo aberto na integração da América Latina seria a formação de blocos para fortalecer as negociações de acordos multilaterais em favor do livre comércio global, obtendo ganhos na comercialização dos bens em que possuem vantagens comparativas, seguindo a lógica economicista de liberalização e atração de fluxos de investimento direto estrangeiro de países mais desenvolvidos que promoveriam o desenvolvimento e a convergência dos países do Sul de acordo com seus princípios de livre mercado concorrencial, não modificando dessa maneira a estrutura da inserção latino-americana no sistema internacional num sentido geoestratégico.

Acordos do tipo TLC's corroboram e intensificam a histórica reprodução das economias latino-americanas de baixo valor agregado e pautado em recursos primários, uma vez que o intercâmbio desigual é acelerado e inviabiliza, direta ou indiretamente, a construção de um parque industrial-tecnológico e militar. Com o fim da ALCA, os Estados Unidos passam a adotar uma nova estratégia a partir dos TLC's, que envolvem maior poder de barganha assimétrica, com maior facilidade de realização de acordos bilaterais do que multilaterais, incluindo ainda conteúdos que vão além da esfera comercial; e da criação da Aliança do Pacífico, com o propósito de avançar progressivamente no objetivo de alcançar a livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas entre seus membros e que, apesar de não ser um tratado firmado pelos Estados Unidos, possui seu apoio.

Como observado em uma nota recente de Raul Zibechi, esse pacto tem o objetivo de reavivar os objetivos da extinta ALCA com base nos Tratados de Livre Comércio (TLC's) que os EUA assinaram com os membros do Acordo. Na verdade, é um pacto contra o MERCOSUL e a integração regional, e de maneira mais explícita contra o Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL, que, infelizmente, favorece os planos de seus inimigos ao avançar muito lentamente. É também uma maneira de frear o Brasil e suas aspirações para se tornar um player global.<sup>16</sup>(BORON, 2013, p.168)

No século XXI, os Estados Unidos continuam a implementar uma estratégia de dominação contra a presença da Rússia e, mais recentemente, da China, na Eurásia e no Oriente Médio. Como afirma Luiz Alberto Moniz Bandeira em seu último livro, "A Segunda Guerra Fria", a peleja não se alimenta da ideologia, mas de interesses estratégicos dos EUA, Rússia e China, onde a Guerra Fria continua em uma etapa histórica superior, como demonstram os acontecimentos na Ucrânia, na Síria e nos demais países do Oriente Médio. Apesar de em termos geoestratégicos os maiores focos de tensão da "Segunda Guerra Fria" se concentrarem na Eurásia, assim como na Guerra Fria de 1945-1991, essa rivalidade geopolítica transcende as barreiras geográficas e engloba todo o sistema internacional.

Um exemplo esclarecedor no contexto latino-americano foi a reativação da IV Frota no Atlântico Sul, logo após as descobertas das imensas reservas de petróleo do pré-sal brasileiro. Assim, com a perspectiva de que a região se torne um dos grandes centros produtores de petróleo, a América do Sul se insere na disputa em torno de energia e de recursos naturais, "onde a penetração dos Estados Unidos sempre constituiu um fator de instabilidade e inquietação." (BANDEIRA, 2009, p.75)

Os EUA vem buscando criar "um único ecúmeno comercial do Atlântico ao Pacífico, cujo centro se localizaria na América do Norte." (ANDERSON, 2015, p.219) O *Trans Pacific Partnership* (TPP), acordo assinado em 2015 pelos Estados Unidos com outros países do mundo pertencentes a Bacia do Pacífico, é o exemplo mais elucidativo para a garantia através de negociações e normas multilaterais desse processo. Da mesma maneira, a estratégia estadunidense busca ampliar sua estratégia global através do *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) e do *Trade in Service Agreement* (TISA), acordos ainda em andamento.

O TPP<sup>17</sup> é o maior acordo regional na história e pedra angular da política econômica do governo Obama (2009-2017) na Ásia-Pacífico, a fim de impulsionar o crescimento econômico dos EUA e apoiar a criação e manutenção de emprego e renda nos EUA, além de conter a projeção da China na região da

16 "Tal como observa en una nota reciente Raúl Zibechi, ese pacto "pretende revivir los objetivos de la extinta ALCA con base en los Tratados de Libre Comercio (TLC) que Estados Unidos tiene firmados con los miembros del Acuerdo. En realidad se trata de un pacto contra el Mercosur y la integración regional, e de modo más explícito contra el Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur, que, lamentablemente, favorece los planes de sus enemigos al avanzar con mucha lentitud. Es también un modo de frenar a Brasil y sus aspiraciones de convertirse en un jugador global."

17 <https://ustr.gov/tpp/>

Ásia-Pacífico e na América Latina. As suas economias combinadas são responsáveis por 40% do PIB mundial, 25% das importações mundiais, 30% das exportações mundiais e 11% da população mundial, com 800 milhões de habitantes, abrangendo cinco países latino-americanos (Chile, Estados Unidos, México, Peru e Canadá), cinco países da Ásia (Japão, Brunei, Cingapura, Vietnã e Malásia) e dois da Oceania (Nova Zelândia e Austrália). Este acordo de livre comércio, negociado a portas fechadas e com cláusulas de confidencialidade, tem por objetivo reduzir as barreiras comerciais, maior acesso a mercados, estabelecer um quadro comum para a propriedade intelectual, regras de origem, defesa comercial, compras públicas, serviços, investimentos, comércio eletrônico, telecomunicações, regras do direito do trabalho e direito ambiental, coerência regulatória e estabelecer um mecanismo de resolução de litígios entre investidor-Estado.

O TTP é alvo de críticas tanto na sociedade civil norte-americana<sup>18</sup> como dos demais países signatários, uma vez que os acordos foram realizados de maneira confidencial e possuem diversas externalidades negativas, como a possível queda dos empregos dentro dos Estados Unidos e a massiva entrada de produtos estadunidenses nos demais países, por vezes destruindo a sua já incipiente indústria nacional de médio-alto valor agregado. Dentre as inúmeras controvérsias resultantes da assinatura deste acordo pelos países membros, três se destacam pela perda de soberania que acarretará aos países de menor poder político e econômico: no que se refere a propriedade intelectual, estabelece sistema de responsabilidade para os prestadores de serviços de Internet, permitindo que os provedores de serviço determinem unilateralmente quando se está infringindo a propriedade intelectual e limitando, assim, a privacidade na Internet; no tocante aos investimentos, consolida o sistema investidor-Estado, permitindo que empresas multinacionais demandem e obtenham dos governos indenização quando haja mudanças nas leis que prejudiquem seus lucros futuros; e quanto ao acesso a medicamentos, através da proteção de dados, as empresas farmacêuticas manterão direito de fórmula, bloqueando a entrada de medicamentos genéricos - e mais baratos - ao mercado.

O TTIP<sup>19</sup> é uma proposta de acordo de livre comércio entre a União Europeia e os Estados Unidos, agregando 28 países, com aproximadamente 60% do PIB mundial, 33% do comércio mundial e 42% do comércio mundial de serviços.<sup>20</sup> O tratado busca aumentar o volume de exportações e importações entre o bloco e os EUA, além de intensificar os investimentos e determinar mais facilmente a procedência dos produtos, reduzindo custos através da regulação/equalização de regras, buscando reduzir as barreiras comerciais como direitos aduaneiros, burocracia, restrições ao investimento e remoção de tarifas. Entretanto, o acordo prevê um golpe às políticas sociais e ambientais<sup>21,22</sup>: os Estados deverão atuar em base às considerações comerciais; contempla a criação de um *Investment Court System* (ICS), tribunal privado que outorga as multinacionais o direito a demandar aos Estados quando consideram que as leis são obstáculos ao comércio; tentativa de ressuscitar a ACTA (*Anti-Counterfeiting Trade Agreement*), culminando numa violação da privacidade e liberdade de expressão; problemáticas referentes a segurança alimentar, como a autorização dos Organismos Geneticamente Modificados e utilização de hormônios de crescimento na carne; liberalização e desregulamentação dos serviços financeiros, com maior participação do setor financeiro no processo legislativo; aumento da duração das patentes dos medicamentos, impossibilitando a venda de genéricos a preços mais acessíveis, assim como serviços de emergência poderão ser privatizados e, assim, destruindo o NHS (*National Health System*) europeu; diminuição dos padrões de proteção ambiental, como a autorização da exploração de gás de xisto (*fracking*), proibido na Europa e permitido nos EUA, dentre outros.

18 <http://www.citizen.org/TPP>

19 <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/>

20 <https://parceriatransatlantica.wordpress.com/>

21 <http://www.independent.co.uk/voices/comment/what-is-ttip-and-six-reasons-why-the-answer-should-scare-you-9779688.html>

22 <https://parceriatransatlantica.wordpress.com/>

O TISA<sup>23</sup> é um acordo comercial atualmente negociado por 23 membros da Organização Mundial do Comércio (OMC), incluindo a UE, correspondendo a aproximadamente 70% do PIB mundial e 70% do comércio mundial de serviços. O acordo é baseado no *General Agreement on Trade in Services* (GATS) da OMC, no qual as propostas são baseadas na abertura dos mercados e melhoria das regras de comércio internacional em áreas como licenciamento, serviços financeiros, telecomunicações, e-commerce, transporte marítimo, e empregos profissionais estrangeiros e temporários para prestação de serviços.

Uma vez que as rodadas de negociação da OMC se encontram estagnadas, acordos mais liberais tem sido estabelecidos em paralelo (como os tratados bilaterais e o próprio TISA), principalmente por conta da resistência de alguns países emergentes. Com o vazamento da confidencialidade do acordo pelo Wikileaks em 2014,<sup>24</sup> as críticas ao projeto somente aumentaram.<sup>25</sup>

## Considerações finais

Historicamente, o principal objetivo geoestratégico dos Estados Unidos na América Latina foi a iniciação, consolidação e conservação de uma política externa *sui generis* baseado num domínio hemisférico unilateral com vigilância preventiva. Em termos políticos, econômicos e militares, vem consistindo em impedir o ressurgimento de um novo rival, bem como prevenir que qualquer poder hostil possa dominar ou exercer qualquer tipo de influência na região. Assim, os Estados Unidos mantêm mecanismos para dissuadir os competidores potenciais de aspirarem a um papel regional ou global, intervindo político, militar e economicamente com a retórica de diminuir a violência internacional, promover a expansão das formas democráticas de governo e ensejar sistemas econômicos abertos.

Especificamente para a América Latina, a estratégia hemisférica dos EUA na região busca manter sua supremacia e presença militar, reduzindo as forças militares dos países da região; difundir uma agenda de segurança e focada no narcotráfico, em crimes transnacionais e ambientais; difundir a agenda de liberalização econômica ampla, através de acordos bilaterais ou regionais; domínio sobre os recursos e mercados do hemisfério; contrapor a expansão chinesa e a ascensão do Brasil na região, minando seus projetos (MERCOSUL e UNASUL).

Como se pode observar no presente artigo, a geoestratégia estadunidense para a América Latina sempre buscou estabelecer relações a fim de controlar o continente americano como um todo, desde sua formação como Estado nacional. Assim, sete pontos de análise são fundamentais para compreender a geoestratégica estadunidense na América Latina com reflexos mundiais na atualidade:

**1)** visar conter a expansão do Brasil (através do MERCOSUL e da UNASUL), uma vez que essas repercussões ideológicas e geopolíticas de inserção autônoma entram em choque com o projeto hemisférico estadunidense;

**2)** buscar ocupar militarmente a América do Sul, usando tanto quanto possível as forças militares dos próprios países, com a finalidade de assegurar o controle das reservas, produção e fluxos dos recursos naturais estratégicos, tais como petróleo, água e biodiversidade.;

**3)** realizar ações encobertas ou penetrações políticas a fim de desestabilizar e derrocar governos democraticamente eleitos e instaurar/impor seus princípios de economias abertas, liberalização do comércio, desregulamentação das atividades econômicas e disciplina fiscal/contenção de gastos públicos;

23 <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/tisa/>

24 <https://wikileaks.org/tisa/>

25 <http://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/tisa-a-pior-ameaca-aos-servicos-ja-vista-5750.html>

4) refrear a influência da China no sudeste asiático e na América Latina, e inclusive na própria Eurásia, onde recentes acordos entre China e Rússia alertam para o histórico problema do controle geopolítico do coração continental eurasiático;

5) constituir uma maior presença na Bacia do Pacífico, devido ao aumento da sua importância global nos últimos anos, principalmente em termos comerciais, nos quais parte substantiva dos países latino-americanos possuem papel fundamental;

6) minar os esforços dos países dos BRICS, que vem estabelecendo acordos multiníveis, como estabelecimento de um Banco de Desenvolvimento e de um Fundo de Contingências; e

7) estabelecer as bases de uma nova hegemonia global unilateral dos Estados Unidos, caso se finalizem os acordos do TTIP e o TISA, uma espécie de “Otan econômica” (ANDERSON, 2015, p.129), assim como sua hegemonia política (Conselho de Segurança da ONU) e militar (complexo industrial-militar de ponta).

Esta prioridade estratégica da região latino-americana é realizada por diversos fatores políticos, econômicos e geopolíticos, tal como foi constatado ao ratificar-se ao longo do artigo a hipótese de que a América Latina é o espaço estratégico dos Estados Unidos por excelência. Concomitantemente, verifica-se que a desintegração política é um meio de preservar essa desintegração econômica, no qual a política imperialista estadunidense busca desestabilizar qualquer tentativa de tentar formar um movimento político de dimensão continental capaz de delinear a quebra da estrutura econômica dependente e subdesenvolvida.

A crise de 2008 iniciou um processo em curso no sistema global que abre uma janela de oportunidade tanto para os países no topo da estrutura hierárquica internacional como para os países emergentes em termos sociais, políticos, econômicos e comerciais. Esta janela pode ser aproveitada de forma definitiva pelos países latino-americanos a fim de declarar a sua soberania ou perpetuar sua dependência e posição secundária no sistema internacional. Os tempos de crise são uma ordem a se decifrar, uma oportunidade a se buscar, uma transformação a se desejar; são sempre momentos difíceis, mas também de mudanças, de novas oportunidades; é o tempo histórico para rever os erros do passado e construir novas estratégias de empoderamento democrático e igualitário no sistema internacional.

## Referências bibliográficas

- AGEE, Philip. *Inside the company: CIA diary*. New York: Bantam Books, 1975.
- ANDERSON, Perry. *A política externa norte-americana e seus teóricos*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *A Segunda Guerra Fria: geopolítica e dimensão estratégica dos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- \_\_\_\_\_. *Formação do Império Americano: da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.
- \_\_\_\_\_. *Geopolítica e política exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2009.
- BORON, Atilio. *América Latina en la geopolítica del imperialismo*. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg, 2013.
- CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS. Constituição (1945). Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Carta das Nações Unidas. Brasília, 1945.
- CECEÑA, Ana Esther. Geopolítica. In: SADER, Emir; JINKINGS, Ivana (Org.). *Latinoamericana: enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe*. São Paulo: Boitempo Editorial; Rio de Janeiro: Laboratório de Políticas Públicas da UERJ, 2006. p. 582-593.

- COSTA, Wanderley Messias da. *Geografia política e geopolítica*. São Paulo: Hucitec; Editora da Universidade de São Paulo, 1992.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia*. 4. ed. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. da UFRGS/Contraponto, 2002.
- Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance (Rio Treaty)*. 1947. Disponível em: <<https://www.state.gov/p/wha/rls/70681.htm>>. Acesso em: 03 jan. 2017.
- JOHNSON, Lyndon B.. *212 - Statement by the President Upon Ordering Troops Into the Dominican Republic*. 1965. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=26922>>. Acesso em: 03 jan. 2017.
- KENNEDY, John F.. *Transcript of President John F. Kennedy's Inaugural Address*. 1961. Disponível em: <<https://www.ourdocuments.gov/doc.php?doc=91&page=transcript>>. Acesso em: 03 jan. 2017.
- MELLO, Leonel Itaussu Almeida. *Quem tem medo da geopolítica?* São Paulo: Hucitec; Edusp, 1999.
- MONROE DOCTRINE. Transcript Of Monroe Doctrine. 1823. Washington, Disponível em: <[https://www.ourdocuments.gov/print\\_friendly.php?page=transcript&doc=23&title=Transcript+of+Monroe+Doctrine+\(1823\)](https://www.ourdocuments.gov/print_friendly.php?page=transcript&doc=23&title=Transcript+of+Monroe+Doctrine+(1823))>. Acesso em: 03 jan. 2017.
- O'SULLIVAN, John L. The Great Nation of Futurity. In: *The Making of America Series*. Ithaca, New York: Cornell University, 1839. p. 426-430. Disponível em: <[http://ebooks.library.cornell.edu/cgi/t/text/pageviewer-idx?c=usde;cc=usde;rgn=full\\_text;idno=usde0006-4;didno=usde0006-4;view=image;seq=350;node=usde0006-4:6;page=root;size=50](http://ebooks.library.cornell.edu/cgi/t/text/pageviewer-idx?c=usde;cc=usde;rgn=full_text;idno=usde0006-4;didno=usde0006-4;view=image;seq=350;node=usde0006-4:6;page=root;size=50)>. Acesso em: 03 jan. 2017.
- ROOSEVELT, Theodore. Excerpted from Theodore Roosevelt's Annual Message to Congress. 1904. Disponível em: <<https://www.ourdocuments.gov/doc.php?doc=56&page=transcript>>. Acesso em: 03 jan. 2017.
- TRIAS, Vivian. *Imperialismo y geopolítica en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Jorge Alvarez, 1969.
- TRUMAN, Harry S.. *Transcript of Truman Doctrine*. 1947. Disponível em: <[https://www.ourdocuments.gov/print\\_friendly.php?page=transcript&doc=81&title=Transcript+of+Truman+Doctrine+\(1947\)](https://www.ourdocuments.gov/print_friendly.php?page=transcript&doc=81&title=Transcript+of+Truman+Doctrine+(1947))>. Acesso em: 03 jan. 2017.

**LARISSA OLIVEIRA FALCARI** | larissa\_falcari@hotmail.com  
Graduada em Relações Internacionais- FACAMP

**LUIZ M. NIEMEYER** | Iniemeyer@pucsp.br  
Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia Política da PUC-SP e do  
Curso de Relações Internacionais da FACAMP

**Recebimento do artigo** Julho de 2018 | **Aceite** Novembro de 2018

**Resumo** O presente artigo tem como objetivo analisar quais os interesses econômicos envolvidos na determinação das políticas de austeridade para combater a crise grega bem como o impacto destas políticas na população grega até 2017. Para tanto, parte-se da análise de quatro aspectos principais: a formação e estrutura da Zona do Euro, e os países que mais influenciaram as políticas do Banco Central Europeu; a falta de convergência econômica da Zona do Euro e os países mais beneficiados pela criação da moeda única; aspectos estruturais do processo de integração econômica da Europa, mais especificamente o caso grego; por fim, as causas da crise grega e o porquê da escolha das políticas de austeridade para combatê-la. A conclusão a que se chega é que, apesar do discurso “mainstream” apontar melhoras nos fundamentos da economia grega, em 2016 e 2017, resultante das políticas de austeridade, cerca de um quarto da população grega desempregada fala por si só. **Palavras-Chave** Euro; Grécia; Zona do Euro; Crise e austeridade; Banco Central Europeu.

**Abstract** The objective of this study is to analyze the economic interests involved in the choice of the austerity policies as the way of combating the Greek crisis as well as the result of these policies for the Greek population until 2017. Therefore, it analyzes four main aspects: the formation and structure of the Eurozone, and the countries that have influenced the European Central Bank politics; the lack of economic convergence in the Eurozone and the countries that were benefited with the creation of the common currency; the structural aspects of Europe's economic integration process focusing on the Greek case; at the end, the causes of the Greek crisis and the reasons why the austerity measures were chosen. The conclusion is that in spite of the mainstream discourse regarding the improvement of the country economic fundamentals in 2016 and 2017, a quarter of Greek population unemployed speaks by itself. **Keywords** Euro; Greece; Eurozone; austerity; European Central Bank; crisis.

## Introdução

Desde a crise de 2010 até o presente momento, a Grécia assinou três acordos de resgate (“bailout”). O primeiro, em 03 de maio de 2010, totalizando € 107 bilhões, sendo que € 72,8 bilhões foram desembolsados até março de 2012. O restante foi suspenso para ser incluso no segundo acordo de resgate. Este, assinado em 01 de março de 2012, envolveu além dessa inclusão, € 130 bilhões a serem desembolsados entre 2012 e 2014. O terceiro, em julho de 2015, envolvendo € 86 bilhões para serem desembolsados entre 2015 a 2018. Em nenhum desses três acordos, apesar da pressão do FMI, um alívio da dívida (“debt relief”) foi contemplado. Pelo contrário, a imposição de medidas de austeridade ao país foi o denominador comum.

Para o povo grego, os resgates e as medidas de austeridade que os acompanharam representam um custo enorme. O desemprego permanece surpreendentemente alto: 22,5% dos gregos estavam desempregados em março de 2017. E quase metade destas pessoas tem menos de 25 anos. Aqueles que trabalham, ganham menos. O salário mensal mínimo no início da crise foi de € 863,00. Em 2017 caiu para € 684,00. O grupo dos aposentados foi um dos mais atingidos. As reduções nas aposentadorias desde 2010 significam que 43% dos pensionistas vivem com menos de € 660,00 por mês. As despesas governamentais em saúde foram reduzidas para metade entre 2010 e 2015, enquanto o orçamento educacional foi reduzido em 20% no mesmo período.

O presente artigo tem como objetivo analisar a crise econômica grega e buscar entender o porquê da escolha das políticas de austeridade para combatê-la, levando em consideração a formação e estrutura da Zona do Euro. A pergunta a ser respondida é: quais os interesses econômicos envolvidos nas políticas de austeridade determinadas pelo Banco Central Europeu para combater a crise grega? A visão disseminada pelas autoridades europeias, de que houve irresponsabilidade fiscal do governo grego, leva a uma leitura moral da crise e omite outros fatores que contribuíram para a mesma. Associado a isso, o discurso “mainstream” comemora os bons fundamentos da economia grega a partir de 2016.

Nossa hipótese, todavia, é que a crise tem uma origem estrutural na medida em que as assimetrias existentes entre os países membros aumentaram com a criação e ampliação da Zona do Euro. A introdução do euro significou a implantação de políticas neoliberais nos países periféricos desta zona (Sul da Europa e Leste Europeu) e a conseqüente integração econômica na base “level playing field”. Portanto, as medidas de austeridade adotadas pelo Banco Central Europeu (BCE) na economia grega servem, em primeiro lugar, aos interesses dos bancos e da comunidade financeira das grandes potências, principalmente europeias, em detrimento dos países periféricos como a Grécia. Tais políticas podem ter ajudado a impedir o colapso do mercado financeiro, mas não fizeram com que o país saísse da crise e pioraram as condições sob as quais a população grega vive.

Na seção 1, discutimos o processo de formação da Zona do Euro e do BCE. Na seção 2, fazemos uma análise crítica a respeito dos aspectos teóricos que embasam as políticas de austeridade. Na seção 3, a questão das assimetrias e a ampliação do processo de integração são abordadas. Na seção 4, fazemos uma rápida análise da Grécia antes da crise de 2010. Na seção 5, discute-se as origens da crise da Zona do Euro com ênfase ao caso grego. Na seção 6, apresentamos os resultados e as conseqüências das políticas de austeridade na Grécia. Finalizando, apresentamos nossas conclusões.

## O processo de formação da Zona do Euro e a criação do Banco Central Europeu (BCE)

A análise do processo de integração europeia é fundamental para compreender as razões da atual crise econômica, que teve início em 2008, e os interesses econômicos envolvidos na determinação das políticas de austeridade para combatê-la.

A ideia de criar o Sistema Monetário Europeu (SME), implantado em 12/03/1979, começou a ser debatida pelo então chanceler alemão Helmut Schmidt e pelo presidente francês Giscard d'Estaing, em 1978 (LOUREIRO, 2001). Schmidt só conseguiu apoio para a criação do Sistema Monetário Europeu porque permitiu que o Bundesbank – Banco Central Alemão – conduzisse a negociação da participação da Alemanha, tendo em vista que havia a preocupação de que atrelar o país a esse sistema poderia limitar suas políticas domésticas. Segundo Pavese, “contrariando a posição inicial do governo (alemão), o plano proposto pelo banco previa que a moeda mais forte, não por acaso o marco, serviria de referência para que todas as demais fossem atreladas” (PAVESE, 2007, p. 127). Assim, é possível ver a força e influência alemã desde o início do processo de integração europeia.

Susan Strange (STRANGE, 1998) observa que, para se entender o processo de integração europeu temos que entender a evolução das relações da França e da Alemanha ao longo do século XX, pois os interesses comuns destes dois países estão na origem e na evolução da CEE (Comunidade Econômica Europeia).

A criação da moeda única foi o que permitiu que a França aceitasse a unificação da Alemanha, pois o país agora estaria extremamente atrelado ao continente europeu, o que evitaria novos conflitos. Segundo Aglietta, “Helmut Kohl [chanceler alemão de 1982 a 1998] impôs que o futuro Banco Central Europeu fosse um clone do Bundesbank. Fazendo assim, todavia, o compromisso franco-alemão alterava profundamente o processo de integração europeu” (AGLIETTA, 2013, p.31). Assim, os interesses dessas duas grandes potências sempre prevaleciam.

Os “critérios de convergência” foram definidos em termos nominais. Não houve nenhuma menção à convergência real (em termos, por exemplo, de renda per capita ou taxa de desemprego). O déficit público deveria ser abaixo de 3 por cento do PIB. O endividamento público abaixo de 60 por cento. No tocante às metas relacionadas à taxa de juros e de inflação, esta deveria ser próxima da média alcançada nos três países com menor inflação. Estas metas obedeciam a uma lógica. Com a formação da UEM, seria aplicável um regime único de taxa de juros e uma experiência inflacionária comum seria necessária para a continuação bem sucedida do euro (ARESTIS; SAWYER, 2012, p. 2).

## A criação do Banco Central Europeu (BCE)

O BCE foi criado em 1999, quando do lançamento da moeda única, a qual foi introduzida em 2002. A adoção de um Banco Central “independente” nacional, como pré-requisito para inclusão no Sistema Europeu de Bancos Centrais tendo o Banco Central Europeu no topo dessa estrutura, sinalizou a adoção de uma agenda neoliberal (ARESTIS; SAWYER, 2012, p. 4).

O objetivo primordial do Banco Central Europeu, desde sua criação, é a estabilidade monetária. Para cumprir esse objetivo, o BCE tem a atribuição de definir e executar a política monetária da Zona do Euro, executar operações cambiais, supervisionar as instituições de crédito, gerir as reservas oficiais dos

países que adotaram o euro, promover o funcionamento do sistema de pagamentos etc. (UNIÃO EUROPEIA, 2016). Para que o BCE possa cumprir essas atribuições e manter a estabilidade dos preços, os países da Zona do Euro abdicaram da possibilidade de controlar suas políticas monetárias, colocando-as sob a responsabilidade dessa autoridade com poder supranacional, o Banco Central Europeu (LOUREIRO, 2001).

Desde sua fundação em 01/11/1999, o Banco Central Europeu preza pela estabilidade dos preços tão veementemente defendida pelos alemães. O BCE, sendo assim, tem raízes no modelo de banco central alemão, o Bundesbank:

A principal linha do BCE é a concepção monetarista de neutralidade da moeda. O objetivo do Banco Central Europeu passa a ser somente um: manter a estabilidade dos preços. O BCE não é responsável por nada a mais, somente por atingir uma determinada meta de inflação. “Como seu mandato não entra em contradição com nenhum outro objetivo de política econômica, o Banco Central pode se beneficiar de uma independência absoluta” (AGLIETTA, 2013, p. 34).

Uma vez que sua legitimidade não se fundamenta em nenhuma soberania política, o BCE não precisa dialogar com os governos, sendo impossível que exista uma regulação macroeconômica baseada em instrumentos orçamentários e monetários na Zona do Euro. O Banco Central Europeu opera isoladamente e não há uma política orçamentária, sendo que cada país define a sua. Contudo, conforme afirma Aglietta, a estabilidade dos preços não implica na estabilidade financeira, e a concepção monetarista da criação do BCE acaba resultando na ocorrência de crises (AGLIETTA, 2013).

## Estabilização e Austeridade: Aspectos Teóricos

No mundo em desenvolvimento, a macroeconomia ortodoxa descreve duas receitas. Em primeiro lugar, em uma situação de desequilíbrio ou crise, os governos não deveriam buscar o pleno emprego. Ao contrário, os governos são recomendados a aceitarem as dores do ajuste, ou seja, baixo produto hoje, de formas a se obter um maior produto amanhã. Esta recomendação pode ser ilustrada através de uma analogia com uma mola: quanto mais você força a mola para baixo, maior será a força que a trará de volta. Todavia, a analogia de uma mola fraca seria mais apropriada para a economia, quando essa é fortemente forçada para baixo ela permanece nesse ponto caso as forças de recuperação da mola sejam destruídas. Em segundo lugar, países deveriam focar somente na estabilização de preços. (Nayar 2012)

Taylor (1988) observa que estabilização é a tentativa de lidar com desequilíbrios macroeconômicos, i.e., a habilidade de absorver ou gerir choques internos e externos. Costumava ser de curto prazo e a ortodoxia tende a seguir as propostas do Fundo Monetário Internacional. De acordo com o “mainstream” seus principais elementos são os seguintes:

Para os ortodoxos (como o FMI ou o BCE) o produto é determinado pelo lado da oferta (“supply factors”) portanto, qualquer queda na demanda agregada- via austeridade fiscal visando o equilíbrio orçamentário- é refletida, simplesmente, em uma queda nos preços não alterando o lado real da economia. Com a austeridade monetária restrições de demanda não reduzem a atividade econômica. Por outro lado,

na visão dos ortodoxos, uma política expansionista pode levar o governo recorrer ao imposto inflacionário e/ou a poupança forçada e este ajuste evita isso.

Os ortodoxos conceituam imposto inflacionário como a erosão de riqueza pela inflação o que leva aos detentores de ativos a poupar mais (poupança forçada) para compensar as perdas de capital decorrente da inflação. A teoria ortodoxa define poupança forçada como uma distribuição de renda contra as classes que possuem baixa propensão a poupar como, por exemplo, os assalariados. Normalmente a renda destes não estão indexadas à variação nos preços.

Criticando a ortodoxia, com austeridade fiscal pode resultar em uma séria redução no produto. Uma redução aguda na demanda agregada pode deter os objetivos de crescimento de médio e longo prazo. Portanto, o impacto final da política de estabilização não é o que a ortodoxia objetiva!

## Austeridade

A austeridade é uma política deliberada de ajuste da economia por meio de redução de salários e gastos públicos supostamente com o objetivo de reduzir a dívida e aumentar lucros e a competitividade das empresas.

A recomendação de que o Estado deve cortar gastos em momentos de crise parte de uma falácia de composição que desconsidera que se todos os agentes cortarem gastos ao mesmo tempo, inclusive o Estado, não há caminho possível para o crescimento. A solução mais razoável para tratar de um desajuste fiscal em meio a uma recessão é, portanto, estimular o crescimento, não cortar gasto. (Forum 21, 2016, p.10).

Boyer (2012) observa que o paradoxo da parcimônia apresentado por Keynes também se observa quando políticas de austeridade são aplicadas nos casos de desemprego involuntário. Tais políticas, ao contrário do previsto pela ortodoxia, levam ao baixo crescimento econômico e alto endividamento. A redução na demanda efetiva, via o multiplicador keynesiano, reduz o nível de emprego e do produto. A consequente, a redução no nível de investimento implica em menor capacidade produtiva e no médio prazo pode vir a gerar uma contração cumulativa da base tributária e um aumento na relação Dívida/PIB. Queda na produção e recorrente déficit público pode gerar, no médio prazo, um ciclo vicioso. (Boyer, 2012, p. 297).

## A ampliação da CEE para o Leste em 2004, o aumento das assimetrias

### Uma taxonomia da integração econômica europeia

De acordo com Reinert e Kattel (2013) temos dois tipos de área de livre comércio simétricas. Simétricas no sentido de integrar nações com nível de desenvolvimento econômico similar. Gansos voadores ou aprimoramento tecnológico sequencial e integração “a lá List” (Friedrich List). A integração dos gansos voadores, que faz parte do modelo de desenvolvimento econômico do Leste Asiático é resumida em Gonçalves, et alli (1991, p. 75) e sua discussão não se aplica ao estudo em questão.

Por outro lado, List afirmava que o livre comércio era a política apropriada para países com elevado desenvolvimento industrial, mas inconveniente para países menos desenvolvidos. Seu principal argumento estava baseado na tese de que os esforços nacionais deveriam apoiar o desenvolvimento, mas os produtores domésticos que ficavam sujeitos à concorrência dos países mais desenvolvidos, corriam

sérios riscos de se tornarem enfraquecidos para competir no ambiente internacional.

Os países menos desenvolvidos deveriam optar pelo protecionismo nos setores menos competitivos até alcançar o desenvolvimento. Na visão de List, essa proteção deveria ser transitória. Quando todos os setores chegassem ao pleno desenvolvimento em relação as nações mais desenvolvidas, o país teria alcançado a condição necessária para optar pelo livre comércio. A área de livre comércio e ou união aduaneira só seria benéfica entre os países com o mesmo potencial de desenvolvimento (Reinert, 2007).

A ideia é a necessidade de que a abertura comercial em direção ao livre comércio seja lenta de forma a permitir que o setor produtivo do parceiro mais pobre tenha tempo de se ajustar (Reinert, 2007, p. 251); caso contrário os países pobres se tornariam mais pobres (Reinert, *ibidem*, p. 56). Ou seja, uma nação primeiramente se industrializa e depois se integra economicamente com países com o mesmo nível de desenvolvimento (*ibidem*, p. 268). Para List uma política de integração deveria ser simétrica (*ibidem* p. 298).

### Assimetrias

A heterogeneidade da Zona do Euro é grande na perspectiva da competitividade. Desse ponto de vista, as diferenças entre os países do Norte e do Sul apenas aumentaram depois da criação do euro. Isso não é surpreendente se se contenta em apelar ao mercado, portanto à concorrência, sem nenhum projeto de conjunto versando sobre a organização territorial das atividades produtivas (AGLIETTA, 2013, p. 99).

Segundo Aglietta, a integração feita sem uma política industrial e sem uma política de organização das atividades produtivas acabou fazendo com que as atividades se concentrassem nos mesmos polos, enquanto as áreas menos industrializadas começaram a ser desertificadas (AGLIETTA, 2013). O aumento da procura proporcionado pelo maior mercado consumidor da Zona, nesse sentido, acabou aumentando a rentabilidade das indústrias já previamente estabelecidas. “É lógico que os países do Norte da Europa aumentaram sua vantagem inicial sobre os países do Sul e provocaram sua desindustrialização” (AGLIETTA, 2013, p. 100).

### A ampliação da CEE para o Leste em 2004

Para os autores, a incorporação dos países do Leste representou uma mudança qualitativa fundamental no processo de integração europeia e uma nova forma de integração assimétrica na medida em que incluíam novos países com baixo nível de desenvolvimento econômico no mercado comum. Essas assimetrias são inclusive ampliadas com a arquitetura financeira da zona do euro, como, por exemplo, os critérios do tratado de Maastrich de 1992 e suas condicionalidades.

Resumindo, indústrias maduras do Oeste e Norte da Europa tinham melhores oportunidades nas economias do Leste. E isso prejudicou o desenvolvimento das incorporações como aquelas do Sul (Grécia em 1981, Portugal e Espanha em 1986) que seguiam um processo “a lá List” (Reinert e Kattel, 2013, p. 3.)

No passado, as integrações do Sul da Europa foram feitas de maneira lenta. Em alguns casos as tarifas de importação eram reduzidas gradualmente abrangendo um período de até 10 anos. Ocorreram maciças transferências de fundos para as indústrias de formas a acelerar o desenvolvimento tecnológico em direção ao dos países centrais da CEE. Só após isso o livre comércio foi introduzido (*Ibidem*, p.4)

Os autores observam que o alargamento assimétrico do Leste transformou a integração anteriormente simétrica do Sul também numa integração muito mais assimétrica, uma vez que a concorrência das economias do leste europeu com baixos salários prejudicou a modernização de muitas empresas da Europa do Sul. O aumento da concorrência da China e do Leste Asiático reforçou os efeitos negativos

cumulativos dentro da União Europeia.

No que tange a Grécia e os demais países do Sul da Europa, os autores acima concluem que eles ficaram para trás dada a preferência das empresas de se instalarem na Europa Central e do Báltico. Este atraso envolve capacidades de aprendizagem ou - de forma direta - na dinâmica de Schumpeteriana. Mas ponderam que isso é reflexo, em grande parte, das decisões estratégicas de produção das subsidiárias estrangeiras que escolheram produzir na Europa Central e no Báltico. A mão-de-obra de baixo custo nesses países é - assim como os trabalhadores mexicanos da maquila - especializada em tarefas simples pouco qualificadas. Isso é parte integrante da especialização em ser pobre.

### **A Grécia antes da crise**

A partir de meados da década de 1990 até a crise financeira, a economia da Grécia apresentou uma taxa média de crescimento de 4 por cento, que deixa o país convergir, mais ou menos, com o padrão de vida da zona do euro. O crescimento resultante da produtividade do trabalho foi um dos mais altos da UE-15.<sup>1</sup> Após 1995-96, a Grécia superou claramente os fundamentos de referência para economias da zona do euro e o índice de emprego manteve-se estável, (Desli e Pelagidis, 2012, p. 120)

Os autores acima observam que a liberalização dos mercados de crédito no início da década de 1990, concluída no final da década de 1990, foi acompanhada da entrada na União Monetária Europeia em 2001. Esses dois desenvolvimentos levaram simultaneamente à estabilização macroeconômica e ao aumento constante do crédito privado após o ano 2000. A estabilização macroeconômica da Grécia que se seguiu à adesão à UEM contribuiu para a expansão do crédito privado significativamente. Isto também refletiu a diminuição das taxas oferecidas pelos bancos comerciais às famílias e às empresas. Verifica-se claramente que a expansão do crédito para as famílias alimentou o crescimento do consumo privado nos últimos anos.

Além da expansão do crédito, outros dois fatores contribuíram significativamente para o crescimento da Grécia durante os anos 2000. Em primeiro lugar, as indústrias de transporte e turismo. Estes asseguram entradas de receita anual significativas, de cerca de 25% do PIB, que são adicionados à demanda doméstica e ajudam a mitigar o enorme déficit da balança comercial. Em segundo lugar, o estímulo fiscal dado pelos Jogos Olímpicos de 2004 alimentados através de empréstimos públicos e que levou à melhoria de certas infraestruturas-chave. (DESLI; PELAGIDIS; 2012, p.122)

Streeck (2012, p. 75) observa que no curto período de glória do euro, Grécia e Portugal, principalmente, conseguiram compensar a diminuição das transferências de Bruxelas com créditos baratos. No entanto, como se verificou após 2008, este enorme afluxo de dinheiro nestes anos contribuiu para a geração de bolhas que pareciam ser de crescimento, mas que não representavam crescimento algum - como se tornou claro quando o afluxo de créditos baratos foi interrompido, devido à crise do sistema financeiro mundial, e os Estados e as empresas deixaram de poder cumprir o serviço da dívida.

### **As origens da crise da Zona do Euro e o caso da Grécia**

AGLIETTA (2013, p 15) observa que, dado que todos os agentes econômicos estão interligados, a crise espalhou-se e atingiu diversos países. A forte vinculação entre os bancos americanos e os bancos europeus fez com a crise chegasse rapidamente à Europa. Antes da crise, não havia muita regulamentação em relação às operações de crédito realizadas pelos bancos internacionais, dentre os quais os bancos

---

1 Áustria, Bélgica, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Espanha., Dinamarca, Suécia e Reino Unido.

da Europa eram os mais ativos. Isso explica a força com que a crise atingiu os bancos europeus e, por consequência, a economia europeia como um todo (AGLIETTA, 2013).

Os economistas Claudio Gontijo e Fabrício Augusto de Oliveira consideram que a crise do subprime atingiu a Zona do Euro em três etapas encadeadas. A primeira foi a contaminação dos bancos europeus que estavam ligados, de alguma forma, às relações de empréstimos hipotecários. Esses bancos foram rapidamente fragilizados, “exigindo, para o seu salvamento, injeções de liquidez, pacotes de resgate e monumentais recursos para sua recapitalização” (GONTIJO; OLIVEIRA, 2012, p. 20).

A segunda etapa, para os autores, foi a forte recessão que atingiu a economia mundial, mesmo com os governos injetando liquidez no sistema e salvando os bancos. Com a diminuição da atividade econômica, houve grande queda na arrecadação e os países passaram a acumular sucessivos desequilíbrios nas contas públicas, sendo esta a terceira etapa da crise. Esses países foram os denominados PIIGS: Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha. A terceira etapa foi o Banco Central Europeu não atuar como prestador de última instância. (GONTIJO; OLIVEIRA, 2012).

Sendo assim, a crise espalhou-se rapidamente e atingiu, em especial, os países que já apresentavam alguns problemas econômicos. Dentre os países mais afetados, destaca-se a Grécia, que se encontra em crise até hoje e não se recuperou rapidamente como outros países o fizeram.

A análise de alguns indicadores econômicos, apresentados nas tabelas a seguir, ajuda a demonstrar a gravidade da atual situação da Grécia. A taxa de desemprego, por exemplo, chegou a 24,9% da força de trabalho em 2015. Em 2016 esse número representava 23,6% e em março de 2017 22,5%. Na média dos países da Zona do Euro foi de 9,1 em 2017. É importante salientar que, no início da crise, em 2008, a taxa de desemprego da Grécia era de 7,8%, bem próxima à média dos países membros da Zona do Euro, de 7,6%. A taxa começou a aumentar mais após o primeiro pacote de resgate da Troika e as políticas de austeridade implementadas como contrapartida para recebê-lo, em 2010, como se pode ver na tabela a seguir:

**TABELA 1 - Porcentagem da força de trabalho desempregada**

País/região	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Zona do Euro	7,5	7,6	9,6	10,2	10,2	11,4	12,0	11,6	10,9	10	9,1
Alemanha	8,5	7,4	7,6	7,0	5,8	5,4	5,2	5,0	4,6	4,1	3,8
Irlanda	4,7	6,4	12,0	13,9	14,7	14,7	13,1	11,3	9,4	7,9	6,7
Grécia	8,4	7,8	9,6	12,7	17,9	24,5	27,5	26,5	24,9	23,6	
Espanha	8,2	11,3	17,9	19,9	21,4	24,8	26,1	24,5	22,1	19,6	17,2
Itália	6,1	6,7	7,7	8,4	8,4	10,7	12,1	12,7	11,9	11,7	
Portugal	9,1	8,8	10,7	12,0	12,9	15,8	16,4	14,1	12,6	11,2	9,0

Fonte: Base de dados Eurostat. Elaboração própria.

É possível notar na tabela que, mesmo dentre os PIIGS, que foram fortemente atingidos pela crise, a Grécia se destaca com a maior taxa de desemprego, de 23,6% em 2016. Com exceção da Espanha, cujo desemprego atingiu 19,6% da força de trabalho no mesmo ano, os outros países apresentaram taxas bem menores em relação à Grécia: em Portugal, 11,2%, na Itália, 11,7% e na Irlanda, 7,9%. Enquanto isso, é possível ver que, na Alemanha, uma das maiores potências do bloco, o índice de desemprego vem diminuindo.

**TABELA 2 - Dívida Pública (percentual em relação ao PIB)**

País	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Alemanha	63,5	64,9	72,4	81,0	78,3	79,6	77,2	74,7	71,2	68,1
Irlanda	23,9	42,4	61,8	86,8	109,1	120,1	120,0	107,5	93,8	72,8
Grécia	103,1	109,4	126,7	146,2	172,1	159,6	177,7	180,1	176,9	180,8
Espanha	35,5	39,4	52,7	60,1	69,5	85,4	93,7	99,3	99,2	99,0
Itália	99,8	102,4	112,5	115,4	116,5	123,3	129,0	132,5	132,7	132
Portugal	68,4	71,7	83,6	96,2	111,4	126,2	129,0	130,2	129,0	130,1

Fonte: Base de dados Eurostat. Elaboração própria.

Outro dado alarmante em relação à Grécia, conforme mostra a tabela acima, é a dívida pública grega, a qual vem crescendo substancialmente desde o início da crise: em 2008, correspondia a 109,4% do PIB, e em 2015, chegou a 176% e 2016 180,8%. Mesmo dentre os PIIGS, a dívida pública grega é a mais alarmante, e a que vem apresentando crescimento mais acentuado do que nos outros países, mesmo com a adoção das políticas de austeridade, como é possível ver na tabela abaixo.

Como é possível ver na Tabela 3, a dívida pública grega foi a que teve o crescimento mais acentuado após a crise, passando de 109,4% do PIB em 2008 para 126,7% em 2010, chegando a 180,8% do PIB em 2016. Outro dado preocupante é o PIB do país, o qual vem sofrendo uma contração de 0,2% em 2015 e 2016.

**TABELA 3 - PIB (crescimento percentual)**

País/região	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Zona do Euro	3,1	0,5	-4,5	2,1	1,6	-0,9	-0,3	0,9	1,7	2,0	2,3
Alemanha	3,3	1,1	-5,6	4,1	3,7	0,4	0,3	1,6	1,7	1,9	2,2
Irlanda	5,5	-2,2	-5,6	0,4	2,6	0,2	1,4	5,2	7,8	3,1	
Grécia	3,3	-0,3	-4,3	-5,5	-9,1	-7,3	-3,2	0,7	-0,2	-0,2	
Espanha	3,8	1,1	-3,6	0	-1	-2,6	-1,7	1,4	3,2	3,3	3,1
Itália	1,5	-1,1	-5,5	1,7	0,6	-2,8	-1,7	-0,3	0,8	0,9	1,5
Portugal	2,5	0,2	-3	1,9	-1,8	-4	-1,1	0,9	1,5	1,6	2,7

Fonte: Base de dados Eurostat. Elaboração própria.

Na tabela acima, é possível notar que, dentre os PIIGS, a Grécia é o único país em que o Produto Interno Bruto está diminuindo, enquanto os outros países têm recuperado seu crescimento econômico, aos poucos. Enquanto o PIB grego diminuiu 0,2% em 2015 e 2016. Todos os PIIGS apresentaram certo crescimento em seu PIB em 2016: 3,1% na Irlanda; 3,3% na Espanha; 0,9% na Itália e 1,6% em Portugal. Dessa forma, verifica-se que as condições da economia grega vêm deteriorando-se muito desde o início da crise econômica, mesmo com a adoção de uma série de medidas de austeridade para combatê-la. Ademais, nota-se que os outros países atingidos pela crise estão apresentando leve melhora, diferentemente da Grécia.

Para se compreender o porquê de a Grécia ter sido tão atingida pela crise, é preciso considerar, em primeiro lugar, que o país entrou na Zona do Euro sem atingir aos critérios de déficit e dívida pública necessários para tanto. O país, que não havia entrado na Zona no momento de sua fundação, em 1999, aderiu ao euro em 2001. Naquele momento, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu consideraram que o país atingira todos os critérios necessários para aderir à União Econômica e Monetária. Todavia, mais tarde, descobriu-se que a Grécia havia falsificado dados para que pudesse entrar na Zona. Em novembro de 2004, o governo grego admitiu que as estatísticas oficiais apresentavam um déficit público e uma dívida pública menores do que realmente eram (BBC, 2004).

Com relação a maquiagem dos dados gregos é importante ressaltar o ponto levantado por Streeck (2012), de que é sabido que quando a Grécia teve de camuflar o seu nível de endividamento para conseguir a adesão à União Monetária Europeia, começando, mais tarde, a endividar-se com juros baixos, foi o banco de investimento americano Goldman Sachs que a ajudou a embelezar as suas contas, cobrando taxas exorbitantes, como é habitual. Custa a crer que não houvesse ninguém na *financial community* internacional, «ligada em rede», que tivesse conhecimento disto.

A Grécia apresenta uma estrutura produtiva voltada para produtos de baixo valor agregado. Sua economia não é tão competitiva quanto a das grandes potências europeias, como Alemanha e França, e com a entrada na Zona do Euro, os desequilíbrios existentes entre os países aumentaram.

Como observado na seção 3, no passado, as incorporações do Sul da Europa (Grécia em 1981, Portugal e Espanha em 1986) foram feitas de maneira lenta. Em alguns casos as tarifas de importação eram reduzidas gradualmente abrangendo um período de até 10 anos. Ocorreram maciças transferências de fundos para as indústrias de formas a acelerar o desenvolvimento tecnológico em direção ao dos países centrais da CEE. Só após isso o livre comércio foi introduzido. O alargamento assimétrico do Leste transformou a integração anteriormente simétrica do Sul também numa integração muito mais assimétrica, uma vez que a concorrência das economias do leste europeu com baixos salários prejudicou a modernização de muitas empresas da Europa do Sul.

No que tange a Grécia e os demais países do Sul da Europa, eles ficaram para trás das empresas da Europa Central e do Báltico. A mão-de-obra de baixo custo nesses países é - assim como os trabalhadores mexicanos da maquila - especializada em tarefas simples pouco qualificadas. Dessa forma, indústrias maduras do Oeste e Norte da Europa tinham melhores oportunidades nas economias do Leste.

A Grécia já tinha um nível de endividamento alto, mas este aumentou com sua entrada na Zona. Quando o país aderiu ao euro, as taxas de juros sobre sua dívida pública desceram ao nível das taxas alemãs, e as agências de risco confirmaram a qualidade da dívida grega, embora os indicadores econômicos não fossem tão bons (AGLIETTA, 2013). Houve, assim, uma atitude negligente dos credores do país, que passaram a emprestar sem levar em consideração a real situação da economia grega:

A conta corrente da Grécia, que já era deficitária na ordem de 7% do PIB no momento da entrada do país na Zona do Euro, desmoronou a partir de 2004, atingindo 15% do PIB em 2007. Isso quer dizer que as dívidas privadas e públicas aumentaram vertiginosamente em conjunto, tornando o país cada vez mais dependente dos credores estrangeiros, e isso dentro da indiferença total dos famosos mercados encarregados de disciplinar os devedores (AGLIETTA, 2013, p. 43).

O país, que teve seus problemas econômicos agravados pela falta de convergência econômica da Zona do Euro, obteve acesso a crédito fácil, mesmo não estando em condições para tanto. Com isso, tanto o endividamento público quanto o privado aumentaram muito. Nesse sentido, a própria estrutura da Zona do Euro acabou propiciando que a Grécia se tornasse o elo mais frágil quando a crise financeira chegou à Europa.

Segundo Varoufakis (2016), a criação do euro fez com que a Alemanha e outros países superavitários alcançassem mais superávits, enquanto as economias dos países deficitários começaram a estagnar-se. O autor defende que isso poderia ter sido amenizado se a Zona contasse com um mecanismo de reciclagem de excedentes, mas que o mesmo não foi incluído no Tratado de Maastricht por exigência da Alemanha, que queria que os países deficitários continuassem demandando suas exportações.

Com relação ao papel desempenhado pelo Banco Central Europeu, este nunca pôde desenvolver um papel de prestador de última instância, para resgatar as instituições financeiras que necessitassem (GONTIJO; OLIVEIRA, 2012). Ademais, seu foco na estabilidade dos preços e a crença no monetarismo – seção 6 a seguir – contribuíram para a ocorrência e permanência da crise, visto que a estabilidade dos preços não necessariamente leva à estabilidade financeira. A carência de políticas que fomentassem a convergência econômica também foi uma falha do BCE, a qual acabou provocando e intensificando a crise.

Streeck (2012), considera a União Europeia como uma máquina de liberalização. Na medida que o processo de integração foi avançando a integração europeia abandonou as suas ilusões keynesianas e planificadoras. Seguiu cada vez mais as propostas de Hayek em 1939. A economia mista keynesiana nas décadas que se seguiram ao pós-segunda guerra dispunha de instrumentos institucionais para intervenções estatais discricionárias nas economias nacionais. Era usual intervenções visando uma melhor distribuição de renda e aprimoramento do bem-estar social. No caso europeu os Estados, por exemplo, possuíam moedas próprias que poderiam se desvalorizar de formas a compensar perdas de competitividade externa em virtude, por exemplo, de políticas internas de concessões aos sindicatos.

Por outro lado, para Hayek, havia a necessidade de neutralizar as instituições democráticas comum a estados independentes. Para ele a federação precisaria seguir o primado do livre mercado como alocador eficiente de recursos. Deveria ocorrer uma proibição de intervenções estatais nos Estados-membros. Isto também incluiria a abolição das moedas nacionais. Streeck se refere ao artigo «The Economic Conditions of Interstate Federalism», publicado, em setembro de 1939, na revista *New Commonwealth Quarterly* (Hayek 1980 [1939]), contemporaneamente ao início da Segunda Guerra Mundial.

Streeck apresenta as reflexões de Hayek. Para este, a coesão de uma federação envolve que a economia seja integrada de formas que a solidariedade não fique ligada a nações. Hayek argumenta que em um mercado comum<sup>2</sup> deve-se restringir fortemente o alcance e a profundidade de intervenção da política econômica de cada Estado-membro. Também não seria possível os Estados-membros terem uma política monetária própria. Da citação abaixo podemos notar que o autor vislumbrava a ideia de um banco central nos moldes do BCE atual. De acordo com a lógica Hayeckiana a atuação do BCE não deveria contemplar o papel de prestador de última instância. Para ele o melhor tratamento a ser dado aos mercados é a sua auto regulação, ou seja sem a interferência do estado.

”De facto, é de duvidar que numa união com um sistema monetário único pudessem continuar a existir bancos centrais nacionais independentes. Provavelmente, teriam de se associar numa espécie de sistema de Reserva Federal” (Hayek 1980[1939] p. 259), apud Streeck, (2012, p.52)”

---

2 Inexistência de tarifas de importação, tarifa externa comum e livre mobilidade dos fatores de produção.

## Os resultados e consequências das políticas de austeridade na Grécia

Embora as políticas de austeridade continuem sendo determinadas como forma de combater a crise grega desde seu início, elas não têm surtido o efeito esperado e têm gerado grande insatisfação por parte da população grega. O descontentamento é tão grande que, em julho de 2015, foi realizado um referendo questionando a população se o país deveria aceitar um novo pacote de resgate e a adoção de mais políticas de austeridade. Nesse referendo, 61,3% da população grega votou contra a adoção de novas medidas, e houve inúmeros protestos contra as mesmas (CARTA CAPITAL, 2015).

Este referendo aconteceu em um contexto de alto desemprego e baixo crescimento econômico. Após a adoção do primeiro pacote de resgate, em 2010, pode-se notar que os indicadores econômicos pioraram consideravelmente. O desemprego passou de 12,7% em 2010 para 17,9% em 2011, e a dívida pública subiu de 146,2% do PIB para 172,1% nesse mesmo período. Com as demissões e reduções de gastos, o desemprego aumentou muito, atingindo grande parte da força de trabalho. O PIB, por sua vez, diminuiu, e a dívida pública – que deveria ser combatida – aumentou drasticamente, atingindo 176,9% do PIB em 2015 (EUROSTAT). **Por esses motivos, a hipótese do presente trabalho é de que, as medidas de austeridade adotadas pelo Banco Central Europeu (BCE) na economia grega servem, em primeiro lugar, aos interesses dos bancos e da comunidade financeira das grandes potências, principalmente europeias, em detrimento dos países periféricos como a Grécia.** Os parágrafos a seguir reforçam este argumento.

Ao direcionar o dinheiro dos resgates, em sua maioria, para pagar os credores, sem investir produtivamente no país, e ao cortar gastos e aumentar impostos, a economia grega não melhora. Com mais demissões e reduções de pensões e aposentadorias, diminui a demanda e os investidores privados não são estimulados a investir; ademais, sem o investimento público, não há um efeito multiplicador do investimento na economia (Gontijo e Oliveira, 2012, p. 187).

Boyer (2012) observa com muita propriedade que o diagnóstico de que as crises atuais são resultado de políticas de gastos públicas permissivas é errado. Na verdade, elas são resultado de booms especulativos puxados pelo crédito privado (“credit-led speculative boom”). Ele também destaca que a comunidade financeira internacional tem desempenhado um grande papel no retorno a teorias econômicas pre-Keynesianas.

Calinos (2012) reporta a conclusão de Alfredo Saad-Filho e Deborah Johnston de que a característica mais básica do neoliberalismo é o uso sistemático do poder do estado em impor os imperativos dos mercados (financeiros) em um processo doméstico que é replicado internacionalmente pela globalização. (Saad-Filho e Johnston, 2004, p. 3) apud Callinos (2012, p. 67)).

Krugman (2015) relembra suas discussões a respeito do déficit e do endividamento público. Para ele estas são usadas como uma cortina de fumaça para encobrir uma agenda bem diferente. Esta agenda implica em reduzir o tamanho do governo e especialmente os seus gastos com seguridade social. Ele toma como exemplo o caso dos EUA onde os planos de redução do déficit público incluíam altos cortes nos impostos para as corporações e os mais ricos e suprimiram gastos com saúde e subsídios alimentar para os pobres.

Dessa forma, conforme demonstram os autores, o corte de gastos e aumento de impostos leva a um círculo vicioso, fazendo com que a economia retroceda cada vez mais. Ao invés de se utilizar o dinheiro dos resgates para realizar investimentos públicos produtivos, e estimular a demanda interna e a produção, esse dinheiro voltou diretamente aos credores. Não há espaço, dessa forma, para realizar políticas que induzam o crescimento econômico grego.

Aglietta também critica a adoção das políticas de austeridade e os efeitos causados por elas. Segundo o autor, as políticas de austeridade adotadas atualmente sacrificam o crescimento a longo prazo e possuem diversos efeitos negativos. Por exemplo, o desemprego de longa duração diminui a qualidade da mão de obra; a baixa dos fluxos de capital reduz a taxa de investimentos no aparelho produtivo; e os investimentos em educação e pesquisa se tornam irrisórios, o que impede a melhoria da produtividade e da competitividade.

Para o autor, a política orçamentaria deve considerar dois aspectos para ser elaborada: a curto prazo, sua influência na propensão marginal a consumir, e a longo prazo, seu impacto sobre o progresso técnico e qualidade da mão de obra (AGLIETTA, 2012). Se há somente um corte de gastos e investimentos públicos, demissões e aumento de impostos, não se estimula o consumo nem a produção, e não se melhora a qualidade da mão de obra e a produtividade.

Blyth também critica a escolha das políticas de austeridade e seus resultados. Para ele, tais políticas ajudaram a resgatar os bancos das principais potências europeias – os quais agiram de forma irresponsável –, ao custo de deixar um quarto dos gregos desempregados e destruir quase um terço do PIB do país (BLYTH, 2013). O autor argumenta, então, que o dinheiro dos resgates apenas passou pela Grécia para ser enviado aos credores, enquanto a economia grega definhava.

O próprio Fundo Monetário Internacional reconheceu, em 2015, que a dívida pública grega era insustentável e deveria haver alívio da mesma (FMI, 2015). Mesmo com essas afirmações feitas por uma entidade que está envolvida com os resgates feitos desde 2010, o Banco Central Europeu e a Comissão Europeia não estão dispostos a realizarem um alívio imediato da dívida, nem estavam dispostos a mudar o tipo de políticas aplicados na Grécia.

O terceiro pacote de resgate, de julho de 2015, continuou focando na austeridade fiscal como forma de recuperação econômica. Apesar de defender um alívio da dívida o FMI entrou com “simbólicos” US\$ 1,8 bilhões neste pacote. Ou seja, o Banco Central Europeu e a Comissão Europeia continuam priorizando mais medidas de austeridade. A população grega, por sua vez, tem realizado cada vez mais protestos contra novas medidas de austeridade.

Durante a negociação em torno do terceiro pacote de resgate de 2015, o FMI se mostrou contrário às metas fiscais propostas pelo BCE e pela Comissão Europeia para a Grécia, dizendo que elas não são realistas, especialmente em um contexto de alto índice de desemprego entre a população grega. Em comunicado de imprensa, o Fundo salientou que “se for necessário diminuir as metas fiscais para ter chances realistas de cumpri-las, seria preciso um maior alívio da dívida”<sup>3</sup> (FMI, 2016, p. 1). Outro aspecto ressaltado pelo FMI é a impossibilidade de realizar cortes maiores de gastos, dadas as condições precárias da população grega.

O fato de se continuarem aplicando medidas austeras na Grécia, mesmo sua população estando extremamente insatisfeita, e mesmo tais medidas não demonstrando o resultado esperado, é um dos argumentos de que há outros interesses por detrás da adoção de tais medidas. Não há interesse, por parte das grandes potências, de colocar em prática políticas que diminuam as assimetrias entre os países da Zona do Euro e que, por consequência, evitem crises.

Não há, dentre os países que tem capacidade de ajudar – como a Alemanha e a França – uma liderança benéfica e solidária que seria fundamental na Zona do Euro. Cada país se preocupa com sua economia, a ampliação de seu mercado consumidor, um maior espaço para a expansão de seus capitais, a proteção de seus bancos etc. Acima de tudo, preocupam-se em isentar-se de sua responsabilidade pela crise do euro, deixando que apenas a população do país que foi “irresponsável” pague pelo seu erro. É nesse sentido que a escolha das políticas de austeridade atende apenas aos interesses das grandes potências que em última instância representam os interesses de suas comunidades financeiras e dos seus bancos.

---

3 A redução da meta fiscal à nível realista só poderá ser alcançada com um alívio da dívida.

## Conclusão

A Grécia foi o foco de nossa análise não somente devido à intensidade com que foi atingida pela crise de 2008, mas também devido à persistência do Banco Central Europeu (BCE) em aplicar políticas de austeridade para combatê-la, mesmo com a crescente deterioração da economia grega e das condições de vida de sua população. Como observado na seção 1 o BCE se beneficia, nas palavras de Aglietta, de uma independência absoluta.

A análise “mainstream” não leva em conta as assimetrias e como a Grécia foi incorporada à CEE e à zona do Euro. Como observado na seção 3, no passado, as incorporações do Sul da Europa (Grécia em 1981, Portugal e Espanha em 1986) foram feitas de maneira lenta. Em alguns casos as tarifas de importação eram reduzidas gradualmente abrangendo um período de até 10 anos. Ocorreram maciças transferências de fundos para as indústrias de formas a acelerar o desenvolvimento tecnológico em direção ao dos países centrais da CEE. Só após isso o livre comércio foi introduzido. Poderíamos inferir que a Grécia teve o tratamento de suas assimetrias moldado no tratamento especial diferenciado representado pelo artigo 18 do GATT e pela parte IV deste tratado.

Como observado na seção 3, o processo de ampliação da União Europeia que ocorreu ao longo dos anos 1990 e 2000, no contexto da queda do muro de Berlim, incorporando os países da antiga Europa do Leste, solapou a integração do Sul da Europa (Espanha, Portugal e Grécia). O alargamento assimétrico do Leste transformou a integração anteriormente simétrica do Sul também numa integração muito mais assimétrica, uma vez que a concorrência das economias do leste europeu com baixos salários prejudicou a modernização de muitas empresas do Sul da Europa. Este processo poderia levar a Grécia a uma situação de colonialismo com bem-estar e, dado o tamanho da população, tornaria essa periferia proibitivamente cara.

O país, que teve seus problemas econômicos agravados pela falta de convergência econômica da Zona do Euro, obteve acesso a crédito fácil, mesmo não estando em condições para tanto. Com isso, tanto o endividamento público quanto o privado aumentaram muito. Nesse sentido, a própria estrutura da Zona do Euro acabou propiciando que a Grécia se tornasse o elo mais frágil quando a crise financeira chegou à Europa.

Na seção 5 observamos que, no curto período de glória do euro, Grécia e Portugal, principalmente, conseguiram compensar a diminuição das transferências de Bruxelas com créditos baratos. No entanto, como se verificou após 2008, este enorme afluxo de dinheiro nestes anos contribuiu para a geração de bolhas que pareciam ser de crescimento, mas que não representavam crescimento algum – como se tornou claro quando o afluxo de créditos baratos foi interrompido, devido à crise do sistema financeiro mundial, e os Estados e as empresas deixaram de poder cumprir o serviço da dívida. O persistente desemprego no país apontado na seção 6 ilustra o resultado negativo das políticas de austeridade.

A seção 2 nos permite concluir que o custo social de políticas fiscais pró cíclicas são altos. No ciclo recessivo, cortes nos gastos públicos comprimem o investimento em infraestrutura e reduzem a alocação para o setor social, o que somente irá reduzir o crescimento no longo prazo. A adoção das políticas de austeridade, seguindo receituário neoliberal, não levou em consideração as verdadeiras origens da mesma, dentre as quais está a assimetria existente entre os países da Zona ou que a crise grega como outras crises foi resultado de booms especulativos puxados pelo crédito privado (“credit-led speculative boom”). Os pacotes de resgate, nesse contexto, atenderam aos interesses e à imposição das comunidades financeiras das grandes potências. O corte de gastos, na realidade, dificultou a recuperação da Grécia ao comprimir os investimentos, gerando o maior índice de desemprego da Zona.

## Referências Bibliográficas

- AGLIETTA, Michel. *Zona do Euro: qual o futuro?* São Paulo: Ideias e Letras, 2013.
- ARESTIS, P. E SAWYER, M., “Can the Euro Survive after the European Crisis?” in ARESTIS, P. E SAWYER, M., *The Euro Crisis*, Londres, PALGRAVE MACMILLAN, 2002
- ARESTIS, Philip; HORN, Gustav A. *Open letter to European policymakers: the Greek crisis is a European crisis and needs European solutions beyond emergency packages*. Maio, 2010. Disponível em <[http://www.boeckler.de/pdf/memorandum\\_arestis\\_horn.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/memorandum_arestis_horn.pdf)>. Acesso em 05 jul 2016.
- BLYTH, Mark. *A pain in the Athens: why Greece isn't to Blame for the Crisis*. Foreign Affairs, 7 de julho de 2015. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/greece/2015-07-07/pain-athens>>. Acesso em 03 jun 2016.
- BLYTH, Mark. *The Austerity Delusion: why a bad idea won over the west*. Foreign Affairs, maio/junho de 2013. Disponível em <<http://www.markblyth.com/wp-content/uploads/2013/08/The-Austerity-Delusion.pdf>>. Acesso em 07 ago 2016.
- BOYER, R. “The four fallacies of contemporary austerity policies: the lost Keynesian legacy”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 36, p. 283-312, 2012
- CALLINICOS, A., “Contradictions of austerity”, *Cambridge Journal of Economics*, 36, 65–77, 2012
- DESLI, E., e PELAGIDIS, T. “Greece’s Sudden Faltering Economy: From Boom to Bust With Special Reference to the Debt Problem1” in Arestis, P. e Saywer, M.(eds.) *The Euro Crisis*, Londres, PALGRAVE MACMILLAN, 2002
- EUROPEAN COMMISSION. *Financial assistance to Greece*. 11 de julho de 2016. Disponível em:<[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/assistance\\_eu\\_ms/greek\\_loan\\_facility/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/index_en.htm)>. Acesso em 25 jul 2016.
- EUROSTAT. Banco de dados. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>>. Acesso em Janeiro de 2018
- FORUM 21, *Austeridade e Retrocesso: Finanças Públicas e Política Fiscal no Brasil*, 2016, <Disponível em: 1 Acesso em 22/11/2018
- FMI (Fundo Monetário Internacional). *IMF Managing Director Christine Lagarde Letter to Greece Prime Minister Alexis Tsipras*. Press Release No. 16/149. 3 de abril de 2016. Disponível em <<http://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr16149>>. Acesso em 10 jul 2016.
- FMI (Fundo Monetário Internacional). *Greece: an update of IMF staff's preliminary public debt sustainability analysis*. IMF Country Report No. 15/186, 14 de julho de 2015. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15186.pdf>> Acesso em 27 set 2015.
- FMI. *World Economic Outlook Database April 2016*. Banco de dados. Disponível em: < <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/index.aspx>>. Acesso em 01 jul 2016.
- GONÇALVES, et al., *A Nova Economia Internacional - Uma Perspectiva Brasileira*. Ed. Campus, RJ, 1998.
- GONTIJO, Claudio; OLIVEIRA, Fabricio Augusto. *A crise da União Europeia – why pigs can't fly*. Belo Horizonte: CORECON/ASSEM, 2012.
- KRUGMAN, P. *The case for cuts was a lie. Why does Britain still believe it? The austerity delusion*, 2015. Disponível em < <https://www.theguardian.com/business/ng-interactive/2015/apr/29/the-austerity-delusion>> Acesso setembro 2018.
- LOUREIRO, João. *Euro: Análise macroeconômica*. Porto: Vida Econômica, 2001.
- NAYAR, D., “Why employment matters: Reviving growth and reducing inequality”. Disponível em: < [http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/103/media-centre/speeches/WCMS\\_246626/langen/index.htm](http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/103/media-centre/speeches/WCMS_246626/langen/index.htm)>- Acesso 09/09/2017

- PALMA, G. 2004. “Gansos Voadores e Patos Vulneráveis”. In: FIORI, José L. *O Poder Americano*. Petrópolis: Vozes, 2004.
- PAVESE, Caroline. *A União Econômica e Monetária e a dinâmica da integração europeia: uma abordagem das relações internacionais*. Mestrado em Relações Internacionais. Universidade Estadual Paulista. São Paulo, 2007. Disponível em: < [http://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/96279/pavese\\_cb\\_me\\_mar.pdf?sequence=1](http://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/96279/pavese_cb_me_mar.pdf?sequence=1) > Acesso em 02 nov 2015
- REINERT, E.S., *How Rich Countries Got Rich ...and Why Poor Countries Stay Poor*. Londres, Constable, 2007
- REINERT, E.S. e KATTEL, R.. Failed and Asymmetrical Integration: Eastern Europe and the Non-financial Origins of the European Crisis, *Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics no. 49*, 2013. Disponível em: <https://econpapers.repec.org/paper/tthwpaper>, Acesso em Novembro de 2017.
- STRANGE, S, *Mad Money*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1998.
- STREECK, W., *Tempo Comprado*, Coimbra, Conjuntura Atual Editora, 2012
- TAYLOR, L., *Varieties of Stabilization Experience*, Oxford: Clarendon, 1988.
- TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1992. Disponível em: < [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty\\_on\\_european\\_union\\_pt.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_pt.pdf) >. Acesso em 22 Abr 2016.
- UNCTAD. *Base de Dados*. Disponível em: <[http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS\\_ChosenLang=en](http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en)> Acesso em 23 abr 2016.
- UNIÃO EUROPEIA. Site oficial: <[http://europa.eu/index\\_pt.htm](http://europa.eu/index_pt.htm)> Acesso em 22 Abr 2016.
- VAROUFAKIS, Yanis. *O minotauro global: a verdadeira origem da crise financeira e o futuro da economia global*. São Paulo: Editora Autonomia Literária, 2016.

# Investimentos Públicos e Estratégias de Desenvolvimento: Sinergias argumentativas para o debate atual

## Public Investments and Development Strategies: Argumentative synergies for current debate

**SABRINA MONIQUE SCHENATO BREDOW** | [sabrinabredow@gmail.com](mailto:sabrinabredow@gmail.com)  
Doutoranda em Economia (PPGE/UFRGS).

**Recebimento do artigo** Setembro de 2018 | **Aceite** Novembro de 2018

**Resumo** O presente artigo propõe sintetizar a discussão em torno das possíveis estratégias de desenvolvimento do Brasil, mostrando a importância dos investimentos públicos em infraestrutura econômica e social para alcançar os fins desejáveis. Em tempos de hiperglobalização, de mudança estrutural na produção industrial mundial e de fortalecimento do neoliberalismo na política brasileira, os desafios ao desenvolvimento do país crescem substancialmente. A austeridade fiscal se tornou imperativa e o discurso ideológico neoliberal tenta minimizar os ganhos alcançados com recente ensaio desenvolvimentista no país. Nesse contexto, torna-se fundamental o reforço mútuo das questões em torno do desenvolvimentismo e dos investimentos públicos. Os investimentos públicos, além de importante ferramenta da política fiscal, possuem efeitos dinamizadores no desenvolvimento econômico, benefícios os quais podem ser potencializados pela ação planejada do Estado com a finalidade de atacar os problemas da estrutura produtiva, que induzem o posicionamento subordinado da economia em relação ao desenvolvimento capitalista mundial.

**Palavras-Chave** Estratégia de desenvolvimento; social-desenvolvimentismo; novo-desenvolvimentismo; investimentos públicos.

**Abstract** The present article proposes to synthesize the discussion about possible development strategies for Brazil, showing the importance of public investments in economic and social infrastructure to achieve the desired ends. In times of hyperglobalization, structural change in world industrial production and strengthening neoliberalism in Brazilian politics, the country's development challenges are growing substantially. Fiscal austerity has become imperative, and neo-liberal ideological discourse attempts to minimize the gains made by a recent development essay in the country. In this context, mutual reinforcement of the issues surrounding developmentalism and public investment becomes essential. Public investments, besides being an important tool of fiscal policy, have a dynamic effect on economic development, benefits that can be enhanced by the planned action of the State in order to attack the problems of the productive structure that induce the subordinate position of the economy in relation to world capitalist development. **Keywords** Development strategy; social-developmentalism; new-developmentalism; public investments; Brazil.

## Introdução

Em tempos de hiperglobalização, as estratégias nacionais de desenvolvimento e os resultados alcançados por elas encontram limites adicionais. (UNCTAD, 2017). A recente experiência desenvolvimentista ensaiada pelo Brasil, durante os anos 2000, com base na distribuição de renda e fortalecimento do mercado de consumo em massa mostra que, conforme apontado por Hiratuka e Sarti (2017), os aspectos estruturais e cíclicos da globalização financeira e produtiva, somados às mudanças tecnológicas e geográficas na produção industrial mundial, deslocada para os países asiáticos e bem resumida na expressão “chinalização industrial”, condicionam o raio de atuação das políticas nacionais. Nesse contexto, não basta gerar demanda, é preciso criar mecanismos para que essa demanda se converta em estímulos à produção industrial nacional, ao adensamento das cadeias produtivas e aos investimentos.

O relatório *Trade and Development*, divulgado em 2017 pela Unctad, apresentou uma análise das formas contemporâneas de exclusão pelas quais as economias em desenvolvimento estão suscetíveis, bem como propõe uma agenda global a ser adotada rumo à redução das desigualdades e assimetrias, aprofundas em tempos de hiperglobalização produtiva e financeira, bem como de mudança tecnológica. Em termos de industrialização, dentre os novos desafios está a mudança tecnológica rumo a robotização e automação da produção, que ocorre de modo cada vez mais rápido e centralizado em alguns países, aumentando substancialmente a condição marginal das economias periféricas e limitando o raio de atuação das políticas econômicas nacionais que, desafiadas pelo crescente domínio de grandes corporações multinacionais sobre a produção industrial, cada vez mais se restringem a gerenciar os impactos negativos provenientes da inserção assimétrica dos países nas cadeias globais de valor, ao invés de mudar a trajetória de crescimento em busca do desenvolvimento.

Fim da austeridade, portanto, é a recomendação central do *Global New Deal* sugerido pela Unctad (2017). Os gastos públicos ganham centralidade, através da política fiscal assertiva, planejada para reduzir desigualdades, sustentar a demanda, alcançar o pleno emprego e induzir o desenvolvimento. Sob a perspectiva estruturalista, na qual este trabalho se concentra, o desenvolvimento é fruto da atuação direta do Estado para promover a mudança estrutural produtiva e a acumulação de capital, os quais proporcionam crescimento econômico sustentável de longo prazo.

Neste contexto que se enquadra a presente análise, a qual pretende apresentar um panorama das estratégias de desenvolvimento em debate para a economia brasileira, com foco nas que consideram os investimentos públicos como uma ferramenta fundamental para alcançar os fins desejáveis. Parte-se da análise de que os investimentos públicos não são apenas uma ferramenta de política fiscal a ser utilizada ao longo dos ciclos econômicos para sustentar a demanda, mas que os seus resultados devem ser potencializados a partir de sua inserção num projeto de desenvolvimento, desenhado a partir de um diagnóstico crítico da estrutura produtiva nacional e do posicionamento do país frente ao desenvolvimento do capitalismo mundial.

Assim, entende-se que o investimento público não só incrementa a demanda agregada, mas trata-se de instrumento de política pública voltado para o desenvolvimento econômico, que pode afetar as decisões privadas de investimento, tanto pelo aumento no nível de atividade, quanto pelo deslocamento do produto potencial da economia, via incrementos de produtividade. Portanto, ele deve estar inserido na estratégia de convergência sustentável e inclusiva<sup>1</sup> da taxa de crescimento da economia brasileira, a fim de alcançar os patamares de renda observados em economias desenvolvidas. (MEDEIROS, 2015).

Entretanto, aqui entram algumas questões fundamentais: qual estratégia de desenvolvimento pode ser adotada? Qual o diagnóstico sobre a estrutura produtiva que embasa a delimitação das ações a

---

1 Definido pelo autor como a busca para elevar a taxa de crescimento da economia para níveis superiores aos dos países industrializados, de modo compatível com a restrição externa (convergência sustentável), concomitantemente à melhora na distribuição de renda (inclusiva).

serem adotadas? Qual a trajetória de crescimento deve ser perseguida, tendo em vista as possibilidades já abertas na estrutura produtiva e na inserção do país na hiperglobalização? Na próxima seção, iremos sintetizar a discussão em torno destas questões no Brasil, a fim de abordar alguns desafios apontados pela literatura em termos de desenvolvimento econômico, bem como as possíveis estratégias que podem mudar a trajetória de crescimento do país. Na terceira seção, iremos discutir o papel reservado ao investimento público nas estratégias de desenvolvimento. A quarta seção reúne as considerações finais.

## Estratégias de Desenvolvimento: diagnósticos e possíveis trajetórias

A dificuldade de promover o desenvolvimento econômico com base na produção concentrada em produtos com baixo valor adicionado é a preocupação central da corrente de pensamento econômico estruturalista, cujos pioneiros são de Prebisch (2011), Singer (1950) e Furtado (1971) autores que defendem a ação planejadora do Estado como força indutora do desenvolvimento, que passa, necessariamente, pela mudança da estrutura produtiva a fim de reduzir a dependência do país em relação às importações de bens mais sofisticados, bem como possibilitar a diversificação da pauta exportadora. Para Furtado (1971), o subdesenvolvimento é um fenômeno histórico, fruto da posição subordinada dos países em relação ao desenvolvimento do capitalismo central, que tende a perpetuar endogenamente a dinâmica entre baixa produtividade e insuficiência de acumulação de capital. Portanto, a ação planejada do Estado é fundamental para romper o ciclo vicioso do subdesenvolvimento.

A despeito das políticas adotadas nos anos 2000 para tentar resgatar o papel indutor do Estado no desenvolvimento econômico (BIELSCHOWSKY, 2013), autores chamam atenção para a preocupante trajetória de especialização regressiva na qual a indústria brasileira entrou, desde os anos 1980, a partir das reformas em direção à desestatização e liberalização comercial e financeira da economia. (KUPFER, 2003). Definida como o crescimento da participação dos setores intensivos em recursos naturais no valor agregado industrial, a especialização regressiva contempla a redução do adensamento das cadeias produtivas industriais, com supressão da produção de produtos intermediários e de maior conteúdo tecnológico, sendo substituídos por importações.

Esse cenário, gestado na inserção assimétrica do Brasil nas cadeias globais de valor, se desdobrou num processo de desindustrialização a partir de 2011, reflexo do aumento da concorrência internacional em meio à elevada ociosidade da indústria mundial e das mudanças na distribuição geográfica da produção, bem como de problemas cíclicos internos à economia, com o esgotamento do modelo de crescimento econômico puxado pelo consumo. (CARNEIRO, 2017; HIRATUKA; SARTI, 2017; CASTILHO; MARTINS, 2016; BASTOS, 2012).

Considerando os problemas enfrentados pela indústria após a dominância neoliberal e de suas crises, novas linhas desenvolvimentistas buscaram atualizar o pensamento estruturalista e discutem as possíveis estratégias a serem adotadas pelo Estado, rumo ao desenvolvimento. Conforme Bastos (2012), duas correntes se destacam e divergem, basicamente, na forma de intervenção do Estado: novo-desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo. A primeira, também identificada como “desenvolvimentismo exportador do setor privado”, atribui ao Estado a função de gestão macroeconômica de cinco variáveis, consideradas chaves para induzir a mudança estrutural na economia: impostos, salários, taxa de câmbio, de juros e de inflação. (BRESSER PEREIRA; OREIRO; MARCONI, 2014).

Assim, considera o potencial do mercado e da indústria dos países de renda média como suficientes para o projeto de desenvolvimento, via expansão das exportações, desde que os preços macroeconômi-

cos estejam em níveis compatíveis com equilíbrio industrial, condição indispensável ao sucesso das políticas industriais.<sup>2</sup> (BRESSER-PEREIRA; NASSIF; FEIJÓ, 2016). Portanto, a principal causa das mazelas enfrentadas pela indústria brasileira se encontra na tendência de apreciação estrutural da taxa de câmbio, reflexo da estratégia de crescimento com poupança externa. Ao Estado cabe a função de administrar as variáveis chaves, através da busca por superávits fiscais e na conta corrente. (BRESSER-PEREIRA, 2016).

Muito além do preconizado pelos economistas desta linha, também por eles intitulada de “macroeconomia estruturalista do desenvolvimento” (BRESSER-PEREIRA, 2016), o estruturalismo é caracterizado pela defesa do Estado indutor do desenvolvimento, de modo direto, via planejamento da expansão da capacidade produtiva que extrapola o induzido pela demanda corrente, liderando investimentos de longo prazo de maturação e de retorno. (BASTOS, 2012). Como destaca Mollo e Amado (2015), o problema central do subdesenvolvimento não está em sua incapacidade de exportar, mas sim nos limites impostos pela heterogeneidade estrutural e dependência tecnológica, que causam a estrutura de elasticidades no comércio exterior desfavorável ao desenvolvimento. O papel não trivial do Estado se faz necessário pela incapacidade atribuída ao setor privado de liderar as mudanças estruturais necessárias ao projeto de desenvolvimento. Portanto, não se trata de uma política “keynesiana vulgar”<sup>3</sup>, mas sim de uma ação planejada do Estado, gerando externalidades positivas ao desenvolvimento.

Essa é a posição da linha social-desenvolvimentista ou, como Bastos (2012) prefere nominar, “desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado”<sup>4</sup>. Essa estratégia defende a ação direta do Estado na alocação de renda e investimentos, induzindo o desenvolvimento através da promoção do mercado interno e do adensamento das cadeias produtivas, gerando assim capacitações internas na indústria. A partir do fortalecimento do mercado interno brasileiro, dos decorrentes ganhos de escala e da absorção de capacidades pela indústria, estas vantagens adquiridas podem ser usadas para conquista do mercado externo, servindo como uma fonte complementar de crescimento ao país. A gestão macroeconômica também possui papel importante, porém não determinante do desenvolvimento, mas sim condicionando o sucesso da política de promoção do mercado interno, ajudando a impedir o vazamento de demanda para importações. Juros elevados, livre mobilidade de capitais e câmbio apreciados exercem importante efeito limitador sobre o crescimento, restringindo o efeito multiplicador da demanda interna sobre a cadeia produtiva industrial, na medida que facilitam as importações.

Entretanto, o recente ensaio desenvolvimentista orquestrado no Brasil, desde os anos 2000, mostra que, para além da suposta incompetência, ambiguidades e rótulos creditados às ações de política econômica e de gestão macroeconômica,<sup>5</sup> que transitaram entre políticas ortodoxas, novo-desenvolvimentistas e social-desenvolvimentistas, com predominância da última, os desafios cíclicos e estruturais provenientes do ambiente internacional exerceram elevada influência sobre a trajetória das políticas adotadas, condicionando as ações do Estado. (PRATES; FRITZ; PAULA, 2017). Ademais, o suporte necessário da sociedade para a execução de uma política que confere protagonismo à ação do Estado e o

2 Os autores partem do pressuposto que a indústria brasileira já possui porte competitivo suficiente, porém, atualmente se encontra num processo de desindustrialização. A adequação dos preços macroeconômicos é considerada suficiente para reindustrializar o país. As políticas industriais devem ser restritas e usadas com cautela. Políticas de proteção à indústria nascente são defendidas apenas em segmentos altamente intensivos em tecnologia. Ademais, deve-se abandonar as políticas adotadas no processo de substituição de importações, consideradas obsoletas pelos autores.

3 Crítica de Bresser-Pereira (2016) ao social-desenvolvimentismo.

4 O autor explica que o termo “social-desenvolvimentista” apresenta elevada rigidez, podendo levar a interpretações equivocadas sobre a estratégia, no sentido de destacar unicamente o caminho da distribuição de renda sem, contudo, expressar as dificuldades endógenas criadas pela dinâmica de crescimento com base no aumento dos salários e na distribuição de renda, que impossibilitam usar essa estratégia como única ferramenta para viabilizar o crescimento econômico de longo prazo. Por isso, sugere a utilização do termo “desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado”, mais flexível no sentido de possibilitar abarcar outras frentes de atuação do Estado que são imprescindíveis ao sucesso da estratégia de desenvolvimento e que também exigem alocação de recursos públicos.

5 Para uma discussão sobre os supostos erros de política econômica, ver Borges (2016) e Mansueto et al (2016). Sobre as condições estruturais e cíclicas, internas e externas à economia brasileira, que influenciaram o raio de ação política, ver Bastos (2015), Carneiro (2017) e Prado (2017). Para uma crítica ao rótulo de a “era do consumo”, ver Sicsú (2017).

incentivo à diversificação produtiva encontra limites, não só na inserção subjugada do Brasil na economia mundial, mas também no apoio de classes para as quais a financeirização e internacionalização dos segmentos produtivos se tornaram imperativos. (CARNEIRO, 2017; PRADO, 2017).

Além disso, como alerta a Unctad (2017), a crescente robotização pode facilitar o processo de *catch-up* de economias asiáticas, porém dificultar o desenvolvimento de países da América Latina e África. Atualmente, a robotização se concentra em tarefas repetitivas e em países com manufatura desenvolvida, intensiva em conhecimento e alta tecnologia, que pagam relativamente bem os empregados, tais como a eletrônica e automotiva. A medida que os custos da robotização se reduzem, o uso da nova tecnologia se torna economicamente viável em mais atividades. Por outro lado, a medida que o projeto de desenvolvimento for resultando em mudança na estrutura produtiva, o aumento do peso de atividades mais intensivas em tecnologia altera a exposição da economia à robotização, via concorrência com a produção de países cuja robotização encontra-se em estágios mais avançados. Ademais, mesmo que a robotização seja adotada no país para tornar a indústria competitiva, é importante ter em conta que a automação baseada em robôs afeta a composição estrutural da indústria na economia, com impactos importantes naqueles países cujo sucesso da estratégia de (re)industrialização está ancorado no aumento da participação do emprego industrial na economia, visto que a robotização tende a reduzir a absorção de trabalho pela indústria.

Considerando os desafios impostos pela hiperglobalização e pela mudança estrutural na produção industrial mundial, dentre as recomendações elencadas no “Global New Deal” da Unctad (2017), o fim da austeridade é central, devolvendo ao Estado a capacidade de coordenar caminhos sustentáveis e inclusivos de crescimento, para atacar problemas como o desemprego, desigualdade de renda, desenvolvimento desigual entre países e regiões, pressões decorrentes do envelhecimento da população e os problemas ambientais derivados da poluição e sobre-exploração dos recursos naturais. Para além de recomendações de políticas a nível global, o estudo da Unctad destaca os condicionantes históricos estruturais que determinam as trajetórias desiguais de crescimento entre os países. Tais condicionantes não se resumem a preços macroeconômicos fora do lugar, embora estes possuam importante papel limitador em qualquer estratégia de desenvolvimento, mas sim a problemas estruturais impostos por um regime de crescimento à nível global que, endogenamente, perpetua a condição periférica das economias subdesenvolvidas.

Portanto, é fundamental que a estratégia seja desenhada com uma visão crítica dos condicionantes históricos estruturais do subdesenvolvimento e com uma análise das oportunidades que podem ser aproveitadas pelo país, tendo em vista sua estrutura produtiva e de mercado já constituída. Mollo e Amado (2015) defendem as políticas social-desenvolvimentistas, principalmente devido aos seus potenciais resultados em termos de inserção mais benéfica dos trabalhadores na relação capital-trabalho, o que amplia o poder de barganha da classe nas negociações salariais e viabiliza o crescimento endógeno da renda. Para tanto, argumentam que a estratégia deve priorizar o crescimento econômico com base nos investimentos, pois além de impulsionar o crescimento do emprego e da renda, ao estimular a indústria, atacam os problemas do processo de desindustrialização e vai ao encontro dos resultados potenciais das políticas industriais deliberadas para promoção do adensamento das cadeias produtivas e do avanço tecnológico. Assim, para além da contribuição positiva que os mecanismos exógenos de estímulo à demanda interna oferecem ao projeto de desenvolvimento, tais como a política de distribuição renda e de aumento dos salários, é fundamental que a política se preocupe com a criação de mecanismos endógenos de indução, através dos investimentos, criando bases sólidas para o crescimento econômico de longo prazo com justiça social.

Conforme destacado por Bielschowsky (2013), o Brasil possui um amplo mercado interno, com potencial de crescimento atrelado às melhorias na distribuição de renda, com estrutura produtiva potencialmente capaz de atender o consumo em massa. Assim, o tamanho do mercado interno pode dar suporte à produção em massa, ao incremento dos rendimentos de escala, dos salários e impulsionar o

progresso técnico. A dimensão do mercado interno brasileiro, juntamente com a crescente demanda interna e externa por recursos naturais e a expansão dos investimentos em infraestrutura configuram três oportunidades viáveis de transformação da estrutura produtiva do país. Os efeitos multiplicadores das três fontes de demanda, direcionadas pela ação coordenada e planejada do Estado, serão tão mais turbinados quanto mais internalizada for a produção e as inovações, ao longo da cadeia produtiva. Portanto, é fundamental que a política crie mecanismos para que o incremento da demanda não seja “vazado” para importações, especialmente de bens com maior intensidade tecnológica e mais expostos à concorrência internacional, pois somente a produção em massa nacional poderá converter as fontes de demanda em verdadeiros motores dos investimentos.

Em relação aos recursos naturais, ainda que a sua abundância e as elevadas rendas ricardianas provenientes da sua exploração possam trazer riscos ao crescimento econômico de longo prazo, associados, principalmente, ao padrão de especialização produtiva ensejado, a maldição dos recursos naturais não é o único destino dos países que aproveitam essas vantagens. A questão crucial é como aproveitá-las. Pérez (2010) destaca que os países da América Latina precisam analisar criticamente o seu posicionamento no mercado global e nas mudanças tecnológicas em curso. A abundância de recursos naturais é uma importante vantagem que a região possui em relação aos países asiáticos e configura uma janela de oportunidade que se abre com a nova revolução tecnológica, a qual se encaminha para uma convergência entre diversas áreas da ciência,<sup>6</sup> com crescentes impactos sobre as formas de exploração dos recursos naturais.

Katz (2016) defende que a criação de vantagens competitivas dinâmicas na exploração de recursos naturais deve levar em conta as especificidades sociais, econômicas e ambientais do local de exploração. A partir desse diagnóstico, deve ser elaborado um plano de desenvolvimento coordenado pelo Estado, com apoio de institucionalidades que promovam a exploração sustentável.

Trabalhos como os de Marconi, Rocha e Magacho (2016) são importantes por alertarem para os riscos associados ao crescimento baseado em recursos naturais, devido ao baixo potencial de encaqueamento produtivo “para frente” e “para trás”. Entretanto, ao contrário da interpretação dos autores, crescimento econômico apoiado nas exportações de *commodities* não se traduz, necessariamente, em estratégia de desenvolvimento.<sup>7</sup> Estratégia de desenvolvimento liderado por recursos naturais, como bem definido por Reis (2012, p. 8), a partir da abordagem estruturalista, se refere a “especialização temporária em RN (recursos naturais) que gera crescimento induzido e mudança estrutural para atividades industriais, levando à diversificação exportadora e industrialização em geral”. Segundo Katz (2016), o problema não está nas exportações de *commodities*, mas sim na ausência de postura pró-ativa do Estado que limitou o sucesso econômico e o aproveitamento de oportunidades de desenvolvimento industrial das economias Latino-Americanas, durante o recente ciclo de alta dos preços das *commodities*.

Importante notar que não se trata da simples defesa de um projeto de desenvolvimento baseado em recursos naturais, mas sim de criticar a forma como a exploração vem ocorrendo e construir uma estratégia de desenvolvimento que inclua, também, o aproveitamento das vantagens comparativas em recursos naturais para complementar a estratégia de (re)industrialização, através da construção de uma indústria nacional de equipamentos, de centros de P&D e da demanda por serviços intensivos em tecnologia.

Assim, para além da comparação depreciativa da estratégia de desenvolvimento com base em recursos naturais em relação à estratégia com base na (re)industrialização, deve-se incorporar nas análises a possibilidade peculiar de aproveitar ambos eixos de crescimento, suportando a produção através das

6 Resultando em tecnologias em áreas como biotecnologia, bioeletrônica e nanotecnologia.

7 Importante contribuição para definição de desenvolvimentismo foi dada por Fonseca (2015, p. 28):

“política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista.”

dimensões do mercado interno, desde que inseridos num projeto nacional de desenvolvimento. Sob o guarda-chuva da “política desenvolvimentista-distributiva orientada pelo Estado”, o investimento público é uma ferramenta fundamental que oferece suporte para as três frentes de expansão da economia brasileira: mercado interno, exploração de recursos naturais e ampliação da infraestrutura econômica e social. Através do aproveitamento destes eixos espera-se alcançar os fins desejáveis, que incluem o estímulo ao investimento privado industrial e ao desenvolvimento tecnológico.

## Investimentos públicos em infraestrutura social e econômica, potencializados pela estratégia de desenvolvimento

Há certo consenso de que a variável chave para alcançar o crescimento econômico sustentável de uma economia é a formação bruta de capital fixo, pois ela constitui-se em um importante elo que liga o curto e o longo prazo da economia, aumentando a demanda corrente e elevando a capacidade produtiva futura do país, sendo, portanto, uma variável objeto de fundamental preocupação em qualquer estratégia de desenvolvimento. Entretanto, tal consenso se transforma em controvérsias quando são discutidos os fatores que determinam as decisões de investimentos, bem como quando é colocada em pauta a relevância dos investimentos públicos sobre o crescimento econômico.

Parte fundamental de tais controvérsias reside em visões distintas sobre o papel da demanda e da oferta na determinação da renda agregada, das quais se derivam as diferentes concepções sobre o que determina os investimentos privados. Dependendo da concepção teórica utilizada, o potencial efeito positivo dos investimentos públicos sobre o crescimento econômico de longo prazo é subestimado. Isso porque se desconsidera um importante canal de transmissão que pode se estabelecer nessa relação, qual seja: a relação de complementariedade entre investimentos públicos e privados.

A tradição neoclássica, construída com base em modelos de equilíbrio geral e na aceitação da Lei de Say, subestima as especificidades que diferenciam os gastos públicos dos privados e que são fundamentais para avaliar o alcance da política fiscal e da composição dos gastos do governo sobre o crescimento econômico. Os gastos do governo são vistos como mero componente da passiva demanda agregada, que concorre diretamente com os gastos privados, análise que se estende aos investimentos públicos. Ao assumir que os investimentos são função da taxa de juros real e que seu volume é limitado pela oferta de poupança,<sup>8</sup> os investimentos públicos, ao concorrerem com os investimentos privados na obtenção de fundos para financiar as inversões, apenas causariam mudanças na composição dos investimentos agregados, com maior participação dos investimentos públicos em detrimento dos privados, efeito este conhecido como *crowding out*.

Porém, mesmo sobre a perspectiva teórica neoclássica, na qual baseia-se a ortodoxia, estudos como os Auschauer (1989; 1997) mostram que o investimento público, especialmente os direcionados para infraestrutura econômica e social, são capazes de induzir o crescimento econômico de curto e longo prazo, via incrementos de produtividade geral da economia.<sup>9</sup>

8 Hipótese tratada na Teoria dos Fundos Empréstáveis.

9 O modelo apresentado pelo autor analisa, através da razão entre o estoque de capital público e privado, a contribuição do primeiro na produtividade da economia e considera que existe uma relação não linear entre o estoque de capital público e o crescimento econômico. Basicamente, esta relação irá depender do produto marginal do investimento público, especialmente em infraestrutura, comparado com o produto marginal do investimento privado. Enquanto o primeiro exceder o segundo, o produto da economia continuará crescendo, porém a taxas decrescentes, até o ponto de maximização que traduz a relação ótima entre estoque de capital público e privado que gera o maior crescimento econômico possível.

Por outro lado, em uma análise mais abrangente, os investimentos públicos podem impulsionar, além da produtividade geral da economia, o nível de atividade e as expectativas de lucros dos empresários. Teorias baseadas no princípio da demanda efetiva, onde o gasto gera renda e o volume de poupança é resultado dos gastos com investimentos (POSSAS, 1999), e não o contrário, afirmam que as políticas fiscais são capazes de mudar o patamar de crescimento da economia, via efeitos multiplicadores aceleradores.

Na teoria de Keynes (2007), a eficiência marginal do capital, que constitui a taxa de retorno específica dos bens de capital, determinada endogenamente pela comparação entre o seu preço de oferta e a renda esperada decorrente das inversões em tal ativo,<sup>10</sup> tende a se elevar devido à ação do seguinte mecanismo, o qual pode ser ativado pelo incremento dos investimentos públicos, resultando em estímulo às decisões privadas de investir: (1) o incremento da demanda agregada impulsionado por esses gastos públicos aumenta as expectativas de receitas; e (2) o incremento de produtividade geral na economia exerce pressões baixistas sobre o preço de oferta dos bens de capital, via reduções de custos.

Para Kalecki, além do efeito sobre o nível de atividade, o investimento público pode ser considerado como fator autônomo de desenvolvimento econômico. Kalecki (1977, p. 183) aponta que os investimentos em capital fixo por unidade de tempo são definidos por três fatores: “(1) pela poupança bruta “interna” corrente das firmas; (2) pela taxa de elevação dos lucros; e (3) pela elevação do volume de capital em equipamentos”. Além dessas variáveis, os investimentos são impactados por uma constante “d”, que reflete, entre outros, ““fatores de desenvolvimento” específicos para sustentar um movimento ascendente de longo prazo”. (KALECKI, 1977 p. 187). Possas (2002) afirma ser perfeitamente plausível avaliar o investimento público como um fator de desenvolvimento econômico, que afeta positivamente as decisões empresariais de investir, nos moldes do modelo proposto por Kalecki.

No modelo do Supermultiplicador Sraffiano, originalmente apresentado nos trabalhos de Serrano (1995a, 1995b), o papel dos gastos improdutivos autônomos,<sup>11</sup> dentre eles estão os investimentos públicos,<sup>12</sup> possuem centralidade, determinando variações na ocupação da capacidade instalada no curto prazo, bem como o ritmo de acumulação de capital no longo prazo, sendo assim determinante na trajetória de crescimento econômico, através dos simultâneos efeitos acelerador e multiplicador que esses gastos exercem na economia. Esses gastos, além de serem um importante componente de estímulo do princípio da demanda efetiva, são capazes de resolver o “problema da realização dinâmica”, pois diferentemente dos investimentos privados, eles apenas expandem a demanda, sem gerar aumento da capacidade produtiva. (SERRANO, 2001).

Decorre dessas teorias e modelos a análise de que, se o investimento é o agregado-chave para o desenvolvimento econômico, o investimento público constitui parcela importante deste agregado, pois enquanto o investimento privado é impulsionado pelo nível de atividade, o investimento público é relativamente autônomo a ela, sendo capaz de impulsionar o investimento privado via elevação da demanda agregada, além, também, de complementar a produtividade geral da economia (REIS, 2008), efeito este conhecido como *crowding in*.

---

10 Interpretações da Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, resultaram em, basicamente, duas formulações distintas sobre os determinantes dos investimentos. A primeira, baseada principalmente na leitura do capítulo 11 da teoria geral, acaba aproximando a teoria de Keynes dos pressupostos Neoclássicos e afirma que o limite para os gastos com investimentos é dado pela igualdade entre a taxa de juros de mercado e a eficiência marginal do capital, sendo esta última relacionada à produtividade marginal decrescente do capital. A segunda abordagem, aqui considerada e explicitamente derivada da leitura do capítulo 17, apresenta uma comparação entre preços de demanda e de oferta dos ativos, a qual destaca o papel das expectativas, incertezas e riscos envolvidos na decisão de investir, afetada também por avaliações de alocação de recursos entre os diversos ativos disponíveis aos empresários, inclusive a moeda.

11 Serrano (2001) especifica que nem sempre o gasto improdutivo é considerado autônomo. No caso de teorias que analisam os investimentos como autônomos em relação ao processo de acumulação, em geral, no longo prazo, os gastos improdutivos são tidos como determinados por uma parcela dos lucros, o que parece irreal tendo em vista que os lucros não são uma renda contratual, mas sim esperada. Nessas abordagens, a tendência de crescimento de longo prazo do investimentos é determinada por condições tecnológicas e financeiras (não se nega a relevância desses fatores, mas sim a centralidade determinística na trajetória de crescimento), sendo os empresários indiferentes aos desajustes decorrentes da criação de capacidade produtiva em relação à evolução da demanda.

12 Conforme Serrano (2001), os gastos improdutivos incluem exportações, consumo financiado por crédito ou riqueza, despesas empresariais em geral, investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento, compra de imóveis residenciais e gastos públicos, inclusive os investimentos.

Entretanto, mesmo que os investimentos públicos figurem como importante ferramenta autônoma de indução da demanda agregada, a relevância atribuída a esses dispêndios nas estratégias de desenvolvimento descritas na seção anterior varia consideravelmente. Ainda que o novo-desenvolvimentismo esteja apoiado no papel da demanda como indutor do desenvolvimento, ela se concentra no potencial do setor privado e da demanda externa, delegando papel secundário aos gastos públicos na estratégia, dada a ênfase no equilíbrio fiscal que, ao permitir o correto gerenciamento das variáveis macroeconômicas chaves, inibe o ímpeto dos rentistas e financistas do capitalismo global e reduz os entraves ao crescimento do investimento produtivo privado. Como analisam Mollo e Fonseca (2013), o novo-desenvolvimentismo, ao propor uma terceira via entre o “populismo” fiscal do desenvolvimentismo e a ortodoxia, acaba fortalecendo a crítica ortodoxa da suposta irresponsabilidade fiscal e despreocupação com a inflação do desenvolvimentismo, passando a incorporar seus argumentos na estratégia de desenvolvimento, que atribui ao Estado a tarefa primeira de assegurar a estabilidade econômica.

Aqui, portanto, reside uma diferença fundamental entre o novo-desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo, que é a inversão de ordem de prioridades. Para os segundos, ao governo cabe a tarefa primordial de maximizar o crescimento econômico, usando para isso políticas ativas e planejadas para alcançar os fins desejáveis sem, contudo, em segundo plano, descuidar-se da estabilidade econômica, a qual condiciona, porém não determina a trajetória de desenvolvimento econômico. Nessa estratégia, os investimentos públicos ganham espaço, pois podem atuar como fator exógeno à dinâmica perversa do subdesenvolvimento. Dentre as proposições de Bielschowsky (2013) para uma estratégia de desenvolvimento possível, que se sustenta no mercado interno, na demanda por recursos naturais e por infraestrutura, os investimentos públicos são fundamentais, inclusive, no eixo cuja ligação com tais dispêndios parece ser menos direta, que é a exploração de recursos naturais.

Entretanto, diferentemente do cenário de quando o artigo de Bielschowsky foi escrito, atualmente, a proposição de que os investimentos públicos em infraestrutura e a estratégia de desenvolvimento encontra suporte no funcionamento da economia brasileira e que, portanto, são uma possibilidade histórica viável, gestada dentro de um processo de alinhamento entre atores políticos, econômicos e sociais, está, cada vez mais, perdendo força diante da retomada neoliberal, da política de austeridade e da perseguição ideológica que pretende minimizar os avanços conquistados pelas políticas adotadas no recente ensaio desenvolvimentista do Brasil, durante os anos 2000. Diante desse contexto, torna-se fundamental fortalecer e manter estruturado, mutuamente, os argumentos em defesa do desenvolvimentismo e dos investimentos públicos.

Mais do que lançar frentes de atuação, a coesão dos eixos em torno de um projeto nacional de desenvolvimento bem desenhado é fundamental, inclusive, para conquistar o apoio da sociedade e garantir a sustentabilidade do plano ao longo do tempo, reduzindo as fragilidades de execução das políticas, que como mostra a recente experiência brasileira, podem levar o governo a adotar políticas de incentivo aos investimentos contrários aos defendidos pelo social-desenvolvimentismo.<sup>13</sup>

Condicionantes estruturais e cíclicos, não só externos à economia brasileira, mas também em parte gestados endogenamente no ciclo de crescimento com base no consumo, somados a falta de coordenação entre as diferentes frentes de atuação do governo em prol do desenvolvimento, impuseram desafios políticos extras a condução dos investimentos públicos no governo Dilma. Resultado disso, essa ferramenta perdeu força dentro do governo, sendo parcialmente substituída pela tentativa do Estado de

---

13 Exemplo de tais políticas é a agenda industrialista adotada por Dilma em seu primeiro mandato. Conforme descrevem Mello e Rossi (2017), essa estratégia buscava recuperar as margens de rentabilidade e impulsionar os investimentos do setor industrial através de medidas voltadas para a oferta. Por outro lado, em boa parte decorrente da política fiscal contracionista adotada a partir de 2011, afetando notadamente os investimentos públicos, o resultado obtido foi a desaceleração econômica. (SERRANO; SUMMA, 2012). Portanto, o arranjo da política macroeconômica, além de não obter sucesso no estímulo ao nível de atividade, acabaram comprometendo seriamente o orçamento público e a própria base de sustentação do governo Dilma, impondo sérias restrições à capacidade política e financeira do Estado liderar o processo de recuperação da demanda agregada através dos investimentos públicos.

estimular os investimentos através dos subsídios, das mudanças nos preços-relativos e das concessões ao setor privado, ao invés de colocar os investimentos públicos na liderança do projeto, opção que exigia coordenação técnica, política e orçamentária (de curto prazo) mais desafiadora, especialmente se não encontra aparato argumentativo de uma estratégia de desenvolvimento bem definida. (BASTOS, 2015; BIELSCHOWSKY, 2013).

Nesse sentido, as potencialidades e a viabilidade política e financeira dos investimentos públicos podem ser melhor exploradas se inseridas em uma estratégia bem definida de desenvolvimento. Dentre as estratégias possíveis, ainda que não livres de crescentes desafios políticos e ideológicos à sua implementação, a desenvolvimentista distributiva orientada pelo Estado apresenta os seguintes diagnósticos e recomendações, nas quais os investimentos públicos podem desempenhar papel central:

- A solução para os problemas estruturais se concentra na ação deliberada do Estado para promover a transformação produtiva. Os investimentos públicos são importantes pelos seus efeitos multiplicadores sobre a demanda, pela oferta de infraestrutura social e pela promoção da produtividade geral da economia, necessária para suportar o desenvolvimento industrial e tecnológico. Portanto, são críticos em relação a austeridade fiscal e se preocupam com a composição dos gastos do governo. Assim, os gastos sociais e com investimentos em infraestrutura são considerados como ferramentas centrais ao projeto de desenvolvimento. Investimentos públicos em infraestrutura são vistos como fonte de indução do emprego, salários e lucros privados, ampliando a base de arrecadação do governo e levando a uma trajetória de estabilidade na relação entre dívida pública e PIB. Possuem, ainda, potenciais importantes no combate à inflação, seja por reduzir pontos de estrangulamento produtivo, seja por oferecer estrutura de bens e serviços públicos que reduzem pressões inflacionárias de demanda por serviços privados (BASTOS, 2015). Como sintetizado por Bielschowsky (2013, p.22):

O estímulo ao desenvolvimento econômico derivado da realização dos investimentos em infraestrutura não se encerra, porém, com a mera provisão dos serviços que a infraestrutura presta. Potencialmente, ao menos, vai muito além, estendendo-se pela economia como um todo por meio dos efeitos de encadeamento e inovação transmitidos aos demais setores da economia.

- A preocupação central dessa estratégia é combater os problemas estruturais que condicionam o posicionamento do país em relação ao capitalismo global. Nesse contexto, preocupa-se com o vazamento de demanda para importações e com a inserção assimétrica do país nas cadeias globais de valor, que inibem os potenciais impactos da demanda agregada sobre os investimentos industriais, pois parte importante da estrutura produtiva acaba sendo dominada por grandes corporações multinacionais, com centros de decisão estabelecidos nos países desenvolvidos que consideram, em seus planos de investimentos, os níveis de concorrência e de ocupação da capacidade instalada à nível global. (BASTOS, 2015). Portanto, ainda que os investimentos públicos sejam uma importante ferramenta de indução de demanda e produtividade da economia, se não houver um projeto nacional de desenvolvimento, que se preocupe com a posição do país frente aos desenvolvimentos da hiperglobalização, os efeitos positivos dos investimentos públicos podem ser facilmente “exportados” para outras economias, limitando os impactos sobre o adensamento das cadeias produtivas nacionais.

- Considera as políticas industriais como protagonistas no projeto de desenvolvimento. A infraestrutura econômica e social proporcionada pelos investimentos públicos pode complementar as políticas industriais e potencializar os seus resultados, pois, pelo lado da oferta, promove a produtividade geral da economia e a oferta de serviços sociais fundamentais para provimento de mão de obra especializada para as atividades induzidas pela política industrial. Ademais, pelo lado da demanda, as compras de bens

e serviços necessários aos investimentos realizados diretamente pelo Estado ou através de empresas públicas, se direcionada para a compra de bens nacionais, pode estimular o desenvolvimento tecnológico e amparar o crescimento das indústrias nascentes.

- Como destacado por Mollo e Amado (2015), a estratégia social-desenvolvimentista se preocupa em promover o posicionamento mais favorável dos trabalhadores na relação capita-trabalho. Nesse contexto, os efeitos multiplicadores-aceleradores dos investimentos públicos, ao promoverem o crescimento do emprego, renda e do nível de atividade, podem alavancar os investimentos privados. Portanto, os investimentos públicos, ao oferecer suporte à demanda agregada, podem favorecer os mecanismos de indução endógena da renda.

- Essa estratégia, ao considerar a abundância de recursos naturais do país como um eixo complementar de desenvolvimento, abre espaço para a discussão sobre as políticas a serem adotadas para promoção da mudança estrutural, bem como do regime macroeconômico ideal para potencializar os ganhos com as exportações destes recursos. Os investimentos públicos, ao oferecer infraestrutura social e econômica às localidades com elevado potencial de exploração dos recursos naturais, podem induzir o desenvolvimento regional através da facilitação à absorção de oportunidades econômicas pelas comunidades.

Em relação a este último ponto, a discussão se concentra em como transformar os enclaves de exploração das riquezas naturais em polos de crescimento sustentável do ponto de vista econômico, social e ambiental. Katz (2016) analisa que exploração de recursos naturais possui uma peculiaridade fundamental, que é a elevada dependência dos aspectos localizacionais na produção, os quais exigem estratégias de desenvolvimento mais concentradas em aspectos microeconômicos e regionais das atividades produtivas. Em relação ao último, é comum que as regiões de exploração tenham características como: serem mais distantes dos grandes centros econômicos; estarem mais fragilizadas ecologicamente; terem menos acesso a infraestrutura pública de educação, saúde, transporte, comunicação; possuírem pouca ou nenhuma capacidade de fornecer serviços mais intensivos em tecnologia, como os de engenharia. A construção de infraestrutura nestas localidades não deve se preocupar apenas com a viabilização da produção e com seu escoamento, mas também com a inclusão da comunidade nos processos de produção, desde as atividades que exigem menor capacitação técnica, até as que envolvam a produção industrial, o desenvolvimento de tecnologias e equipamentos para atender a função de produção local-específica das indústrias de exploração instaladas na localidade.

Portanto, aos investimentos públicos cabe a tarefa de oferecer serviços e bens públicos planejados para possibilitar a organização das comunidades em torno do possível *spillover* de crescimento regional, que é a exploração dos recursos naturais. Para que essa exploração realmente se transforme em uma alavanca do desenvolvimento, além dos aspectos regulatórios e institucionais que devem ter força suficiente para induzir a exploração sustentável dos bens públicos, a comunidade precisa ser inserida nos processos de aprendizado e de progresso técnico. Esses processos são inerentes às atividades ligadas aos recursos naturais, pois além do aspecto localizacional interferir diretamente nas funções de produção das empresas, exigindo delas investimentos produtivos específicos para cada unidade produtora, atualmente a mudança tecnológica em torno do aprofundamento da natureza científica destas atividades configura uma importante janela de oportunidade ao desenvolvimento. Com isso, os investimentos públicos devem ser planejados para proporcionar a infraestrutura econômica e social necessária para que a comunidade regional tenha capacidade de absorver essas oportunidades.

Em síntese, não é nenhuma novidade a proposição da importância dos investimentos públicos na estratégia de desenvolvimento, especialmente daquelas pautadas no papel do Estado como indutor direto das transformações estruturais necessárias ao país. Entretanto, o que não é necessariamente estabelecido é a importância da estruturação de um projeto de desenvolvimento como passo anterior aos investimentos públicos. Isso porque, em termos de política macroeconômica, os resultados desta política

fiscal não dependem, diretamente, das outras frentes de atuação do projeto de desenvolvimento. Entretanto, o que buscamos destacar é que, especialmente nos países em desenvolvimento, os investimentos públicos não devem ser vistos apenas como ferramenta da política fiscal, pois seus benefícios podem ser potencializados pelo aspecto planejador inerente ao desenvolvimentismo estruturalista.

## Considerações finais

Mais do que impulsionar os investimentos, mais do que aumentar o investimento autônomo como importante fonte de aumento da produtividade e de incremento da demanda agregada. É preciso ter em conta que os investimentos, apesar de sua importância por si só no desenvolvimento econômico do país, precisam estar inseridos no contexto de uma estratégia de desenvolvimento, que leve em conta as deficiências produtivas estruturais da economia. A importância está na necessidade de definição de prioridades, pautadas por um diagnóstico econômico, social e ambiental dos entraves e oportunidades que se colocam ao desenvolvimento do país.

O estudo de Bielschowsky (2013) propôs uma reordenação do Estado em torno de um modelo de aproveitamento de três motores de desenvolvimento (consumo de massa; recursos naturais e; infraestrutura), os quais, à época de sua proposição, obedecia à escolha possível diante do regime político dominante. Esses motores se mostravam como uma possibilidade histórica, fruto de um processo em formação político e social. Entretanto, atualmente essas possibilidades estão cada vez mais distantes, com os três motores de desenvolvimento esvaziados. O mercado interno não é mais prioridade, visto a complacência política em torno do desemprego, do enfraquecimento da renda, do crédito e, principalmente, com as reivindicações neoliberais que culminaram na reforma trabalhista. O adensamento da cadeia produtiva dos recursos naturais também está perdendo força, com quebra dos programas do petróleo, desinvestimentos da Petrobrás, leilões do pré-sal e de energia elétrica dominados por grandes corporações de capital estrangeiro (privado e público), privatizações e enfraquecimento institucional da Embrapa. No terceiro eixo, principal foco do presente artigo, é clara a reversão do plano de crescimento suportado por investimentos em infraestrutura, liderados pelo Estado. Tudo em nome da busca pelo equilíbrio fiscal. Atualmente, a volta da austeridade e do neoliberalismo dominam o debate nas esferas política, econômica e midiática.

A despeito desse contexto, torna-se fundamental reforçar as discussões sobre o desenvolvimentismo. Questionamentos na linha dos levantados por Bastos (2015) são fundamentais no atual contexto: “Austeridade para quem?”. Como bem lembrado pelo autor, até mesmo o FMI reconheceu que a austeridade, de expansionista, não tem nada. Então, o que sustenta a insistência na austeridade? Essencialmente, o domínio da política econômica por grupos de interesse que se conformam com a condição de subordinação e lutam para manter o *status quo*, o qual vai ao encontro da globalização financeira e da imposição da especialização regressiva aos países em desenvolvimento. Nessa conjuntura de poder, os investimentos públicos, que apesar de não dependerem diretamente do nível de atividade, seguem dependentes da estrutura de poder política e dos interesses representados por ela, os quais, atualmente, usam a austeridade como arma ideológica para combater todas as ferramentas desenvolvimentistas que ameaçaram, durante os anos 2000, o reinado neoliberal no Brasil.

## Referências Bibliográficas

- ASCHAUER, David Alan. Is public expenditure productive? *Journal of Monetary Economics*, v. 23, p. 177-200, 1989.
- \_\_\_\_\_. Do States Optimize? Public Capital and Economic Growth. *Working Paper*, n. 189, 1997.
- BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 779-810, dez. 2012.
- \_\_\_\_\_. Austeridade para quem? A crise global do capitalismo neoliberal e as alternativas no Brasil. *Texto para Discussão Unicamp*, n. 257, ago. 2015.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. *Texto para Discussão IPEA*, 2013.
- BORGES, B. Bad Luck or Bad Policy: uma investigação das causas do baixo crescimento da economia brasileira nos últimos anos. In: BONELLI, R.; VELOSO, F. (orgs.) *A Crise de Crescimento no Brasil*. Elsevier/FGV-Ibre, 2016.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. Reflexões sobre o Novo Desenvolvimentismo e o Desenvolvimentismo Clássico, *Revista de Economia Política*, vol. 36, n. 2, p. 237-265, abr-jun. 2016.
- \_\_\_\_\_; NASSIF, A.; FEIJÓ, C. A reconstrução da indústria brasileira: a conexão entre o regime macro-econômico e a política industrial. *Revista de Economia Política*, vol. 36, n. 3, p. 493-513, jul-set. 2016.
- \_\_\_\_\_; OREIRO, J. L.; MARCONI, N. Developmental Macroeconomics: New Developmentalism as a Growth Strategy. *Routledge*, London, 2014
- CARNEIRO, R. Navegando a contravento (Uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do Governo Dilma Rousseff). *Texto para a Discussão Unicamp*, n. 289, Mar. 2017.
- CASTILLO, M.; MARTINS, A. Premature deindustrialization in Latin America. *ECLAC - Production Development Series*, n. 205, Jun. 2016. Disponível em: <https://www.cepal.org/en/publications/40241-premature-deindustrialization-latin-america>. Acesso em: 29 jan. 2018.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra. “Desenvolvimentismo: a Construção do Conceito” In: DATHEIN, R. (org.). *Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas e as políticas*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.
- FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1971.
- HIRATUKA, C., SARTI, F. Desempenho recente da indústria brasileira no contexto de mudanças estruturais domésticas e globais. *Texto para Discussão Unicamp*, n. 290, abr. 2017.
- KALECKI, Michal. *Teoria da dinâmica econômica*. Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1977.
- KATZ, J. Adiós al viento de cola: se abre un nuevo ciclo de ajuste estructural. *ECLAC - Production Development Series*, n. 203, Mar. 2016. Disponível em: <https://www.cepal.org/en/node/36365>. Acesso em: 29 jan. 2018.
- KEYNES, J. M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- KUPFER, D. Política Industrial. *Econômica: revista da Pós-Graduação em Economia da UFF*, Rio de Janeiro, v.5, n.2, p.281-298, dez. 2003.
- MANSUETO, A.; LISBOA, M. B.; PESSOA, S. O Ajuste Inevitável, 2015. Disponível em: [https://mansueto.files.wordpress.com/2015/07/o-ajuste-inevit3a1vel-vf\\_2.pdf](https://mansueto.files.wordpress.com/2015/07/o-ajuste-inevit3a1vel-vf_2.pdf). Acesso em: 29 jan. 2018.
- MARCONI, N.; ROCHA, I. L.; MAGACHO, G. R. Sectoral capabilities and productive structure: An input-output analysis of the key sectors of the Brazilian economy. *Revista de Economia Política*, v. 36, n.3, 2016.

- MEDEIROS, Carlos Aguiar de. *Inserção externa, Crescimento e Padrões de Consumo na Economia Brasileira*. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3845/1/Inser%C3%A7%C3%A3o%20externa%20crescimento%20e%20padr%C3%B5es%20de%20consumo%20na%20economia%20brasileira.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2018.
- MELLO, G.; ROSSI, P. Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma. *Texto para Discussão Unicamp*, n. 309, jun. 2017.
- MOLLO, M. L. R.; AMADO, A. M. O debate desenvolvimentista no Brasil: tomando partido. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 1, p. 1-28, abr. 2015.
- \_\_\_\_\_; FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais. *Revista de Economia Política*, vol. 33, n. 2, p. 222-239, abr-jun. 2013.
- PÉREZ, Carlota. Dinamismo tecnológico e inclusão social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales. *Revista Cepal*, 2010.
- POSSAS, M. L.. Demanda Efetiva, Investimento e Dinâmica: A atualidade de Kalecki para a teoria macroeconômica. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 3, p. 17-46, 1999.
- \_\_\_\_\_. Elementos para uma integração Micro-macrodinâmica na Teoria do Desenvolvimento Econômico. *Revista Brasileira de Inovação*, v. 1, p. 123-149, 2002.
- PRADO, E. Das explicações para a quase estagnação da economia capitalista no Brasil. *Revista de Economia Política*, vol. 37, n. 3, p. 478-503, jul-set. 2017.
- PRATES, D. M.; FRITZ, B.; PAULA, L. F. Uma avaliação das políticas desenvolvimentistas nos governos do PT. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 21, p. 187-215, jul-dez. 2017.
- PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas (Manifesto Latino-Americano). In: GURRIERI, A. (org.). *O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios*. Rio de Janeiro, RJ: Contraponto, Centro Internacional Celso Furtado, p. 7-14, 2011.
- REIS, C. F. D. B. Desenvolvimento econômico liderado por recursos naturais: Uma revisão teórica e crítica da literatura. *XVII Encontro Nacional da SEP—Sociedade de Economia Política*. Rio de Janeiro, 2012.
- \_\_\_\_\_. Investimento público e desenvolvimento econômico: uma análise aplicada ao Brasil entre 1950 e 2006, com base em uma perspectiva teórica Keynesiana e estruturalista. *Oikos*, n. 10, p. 53-77, 2008.
- SERRANO, F.; Long period effective demand and the Sraffian supermultiplier. *Contributions to Political Economy*, v. 14, n. 1, p. 67-90, 1995a.
- \_\_\_\_\_. *The Sraffian Supermultiplier*. PhD Dissertation, Faculty of Economics and Politics, University of Cambridge, England, 1995b.
- \_\_\_\_\_. Acumulação e Gasto Improdutivo na economia do desenvolvimento. In FIORI, J.L.; MEDEIROS, C.A. (Org.) *Polarização Mundial e Crescimento*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- \_\_\_\_\_; SUMMA, R. A desaceleração rudimentar da economia brasileira desde 2011. *Oikos*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, 2012.
- SICSÚ, João. Governos Lula: a era do consumo? *Texto para discussão - Instituto de Economia UFRJ*, n. 21, 2017.
- SINGER, H. W. The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries. *The American Economic Review*, v. 40, n. 2, p. 473-485, 1950.
- UNCTAD. Trade and Development Report 2017 - Beyond austerity: Towards a global new deal. *Unctad*, Geneva, 2017.