

Desenvolvimento subordinado ao modelo exportador

A aceleração das discussões sobre comércio internacional, por conta dos encurtamentos de prazos da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC), serviu para retomar a discussão sobre os rumos de desenvolvimento no Brasil, a partir do governo instalado em 2003. Esse debate, no entanto, não vem sendo feito de forma explícita, ao contrário do que ocorreu durante a construção do programa de governo do candidato Lula. Perduram as indefinições quanto à estratégia de desenvolvimento, envolvendo uma ativa expansão das exportações do país, e suas consequências sociais.

Adhemar S. Mineiro*

O atual governo brasileiro, que recebeu uma herança complicada e, ao mesmo tempo, convive com um conjunto contraditório de forças políticas, optou por certo “pragmatismo de curto prazo”, na gestão da política econômica, refletido na priorização do ajuste das contas externas em busca de ampliação rápida do saldo da balança comercial, em vez de mudanças na regulação e na estrutura dos fluxos financeiros com o exterior. Ao mesmo tempo, procurou grandes *superávits* primários, superiores até mesmo aos 4,25% outrora comprometidos com o Fundo Monetário Internacional (FMI), e também constantes no Plano Plurianual (PPA) em curso, ou seja, práticas internalizadas na legislação nacional. O objetivo era sinalizar de forma firme aos credores financeiros do Estado que seus pagamentos continuariam a ter prioridade em relação a outros compromissos fiscais.

Esse tipo de estratégia, se, de um lado, evitou o enfrentamento com os credores financeiros externos e internos, além da turbulência que isso poderia causar a curto prazo, por outro, mantém a vulnerabilidade externa potencial pelo aspecto financeiro. Embora tenha usufruído nos últimos anos de uma bonança financeira e comercial que vem permitindo manter razoável tranquilidade, o país fica extremamente dependente da dinâmica comercial e dos humores financeiros dos mercados. Também os limites impostos pela necessidade do superávit primário aos investimentos sociais e em infra-estrutura esgarçam, de forma crescente, o tecido social e a estrutura física da produção e circulação de bens e serviços.

Não é intenção deste texto avançar no segundo aspecto. Entretanto, a estratégia buscada para o ajuste do setor externo, objetivando elevar rapidamente os saldos comerciais em curto prazo, impôs um “desenho” geral de desenvolvimento que, mesmo de forma implícita, é a consequência dessa opção pragmática: uma enorme pressão sobre os recursos naturais do solo e do subsolo do país, onde existe a possibilidade de ampliação rápida da

participação do país no comércio internacional a curto prazo, com geração simultânea de expressivo resultado positivo na balança comercial.

Pelo fato de esse pragmatismo do ajuste das contas externas ser divulgado como uma estratégia de sucesso, com efeitos no crescimento econômico e nas possibilidades de desenvolvimento do país, ele impõe, antes de tudo, uma discussão sobre as relações entre comércio internacional e desenvolvimento, e, em especial, a respeito dos efeitos que poderia ter tal estratégia de desenvolvimento sobre a redução da pobreza, apontada permanentemente como objetivo fundamental do atual governo.

Em seguida, é importante debruçar-se sobre as consequências da inserção internacional na estrutura produtiva e o efeito que pode ter uma estratégia de “sucesso” nas negociações comerciais em curso, especialmente na OMC, para atender à meta de ampliação dos saldos comerciais, sobre o uso dos recursos e potencialidades do país.

Estratégia de desenvolvimento¹

Tratar da proposta de desenvolvimento desenhada pelo conjunto de forças políticas que contribuiu para a eleição de Lula e para o governo instalado em 2003 é tarefa das mais difíceis, não apenas pela heterogeneidade dessas forças, mas principalmente pela dinâmica com que se foram movimentando, negociando e agregando elementos ao novo projeto eleitoral e de governo. Para levar adiante essa reflexão, tomamos como base alguns documentos,² nos quais as idéias são apresentadas.

No documento “Concepção e diretrizes do programa de governo do PT para o Brasil” são expressas posições mais tradicionais, construídas ao longo de várias campanhas pelas forças que, desde 1989, se agruparam em torno da chamada Frente Brasil Popular, embora amenizadas por um

tom geral, esboçado em uma política de alianças mais ampla, defendida taticamente como fórmula para o sucesso eleitoral e a implementação do programa. Desse documento, que apresenta como subtítulo “A ruptura necessária”, cabe destacar, logo de saída, que a implementação do programa de governo deveria representar uma ruptura, embora já embutisse algumas importantes ponderações quanto à forma e ao ritmo de levar isso adiante.³

Apesar das ponderações, o documento era suficientemente claro na sua proposta de ruptura com o modelo econômico baseado na abertura ao livre fluxo de capitais e na dependência externa, e ao confrontar o resgate dos direitos sociais com os limites do chamado “pragmatismo” – do ajuste fiscal ou orçamentário –, impostos pela política econômica. Não se conformava, dessa maneira, com os limites da racionalidade baseada em uma visão econômica da hegemonia dos mercados financeiros. Além disso, apresentava como uma das raízes do problema a própria estruturação de um modelo de funcionamento assentado no fluxo de capitais externos.⁴

Como objetivo da necessária ruptura e de maior autonomia em relação aos capitais externos e às chamadas “políticas de ajuste”, no documento

3 “A implementação de nosso programa de governo para o Brasil, de caráter democrático e popular, representará uma ruptura com o atual modelo econômico, fundado na abertura e na desregulação radicais da economia nacional e na conseqüente subordinação de sua dinâmica aos interesses e humores do capital financeiro globalizado. [...] Será necessário, de igual modo, avaliar com objetividade as restrições e potencialidades do atual quadro sociopolítico e econômico do país, para evitar um voluntarismo que poderia frustrar a proposta de transformação da economia e da sociedade brasileiras.” (“Concepção e diretrizes”, item 1)

4 “A dependência de capitais externos e a manutenção de uma taxa de juros extremamente elevada, resultantes daquelas políticas, tiveram impactos destrutivos sobre as finanças públicas, produzindo um volumoso endividamento do Estado e transformando os juros no principal vetor do déficit público (embora a carga tributária tenha se expandido bastante no período). As políticas de ajuste adotadas devido aos acordos com o FMI, ao eliminarem a propensão ao endividamento, levaram a priorizar o pagamento dos encargos financeiros da dívida pública, com o sacrifício dos investimentos em infra-estrutura, em ciência e tecnologia, e dos gastos sociais do Estado.” (“Concepção e diretrizes”, item 8)

* Economista, técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese).

1 Para uma discussão mais detalhada sobre alguns aspectos desse ponto, ver Mineiro (2004 a).

2 Os documentos “Concepção e diretrizes do programa de governo do PT para o Brasil”, “Programa de governo 2002” e “Carta ao povo brasileiro” estão disponíveis na área de documentos do site <www.pt.org.br>, e o Anexo I (“Orientação estratégica de governo”) da Lei 10.933, de 11 de agosto de 2004, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004–2007, está disponível no site <www.planobrasil.gov.br>.

“Concepção e diretrizes” estava ainda presente uma proposta de alteração profunda do modelo, transformando as reformas sociais e a redistribuição da renda e da riqueza em motor do desenvolvimento, uma forma de reafirmar a estruturação de um “mercado de consumo de massas”, aliado a um conjunto de políticas sociais, que daria dinamismo ao novo modelo de desenvolvimento.

Tomando em consideração o tema da vulnerabilidade externa, o texto do documento é bastante crítico em relação a uma inserção internacional dependente⁵ e subordinada pelo seu aspecto financeiro. Entretanto, ao pensar alternativas, trata com cuidado a prioridade da abertura comercial, defendendo a combinação de políticas claramente ofensivas na busca da elevação do saldo comercial⁶ com políticas e estratégias defensivas em relação aos efeitos negativos que poderiam advir da ampliação da inserção comercial internacional do país.⁷ Procura ainda reduzir a dependência dos chamados “grandes mercados” (Estados Unidos, União Europeia, Canadá e Japão), por meio da ampliação de uma inserção comercial diversificada⁸ no mundo.

Ênfase produtivista

O “Programa de governo 2002” da candidatura Lula e da frente política que o sustentou na campanha apresenta, entretanto, ambigüidades e relativizações quanto à discussão sobre o modelo de desenvolvimento para o país, caminhando em vários sentidos no rumo de “suavizar” a idéia de ruptura presente no documento anterior e trabalhando com a perspectiva de alternativa.

Na área do comércio exterior, o texto do “Programa de governo 2002” enfatiza o papel do agronegócio⁹ e flexibiliza sutilmente a posição ante o processo negociador da Área de Livre Comércio das Américas (Alca).¹⁰ Destaca ainda a necessidade

de uma transição entre a realidade econômica naquele momento e o quadro no qual pretende implementar as políticas alternativas, embora dando prioridade à necessidade do crescimento econômico¹¹ e à busca de alternativas à chamada “âncora fiscal” da estabilidade macroeconômica.

O “Programa de governo 2002” apresenta ainda três itens interessantes, que se confrontam parcialmente com a ênfase na estabilidade e nas concessões aos interesses financeiros (apontada anteriormente), além de fazerem uma ponte importante com a volta de uma visão mais centrada na expansão da produção. Eles reforçam a proposta de políticas ativas por parte do Estado como componente essencial de reformulação da estrutura produtiva e da viabilização de um novo modelo de desenvolvimento, no qual trabalhadoras e trabalhadores assalariados e empresárias e empresários produtivos encontram espaço para o seu crescimento. Um desses itens aponta uma idéia a ser retomada, com ênfase, no “Plano Brasil para todos”, que diz respeito à possibilidade de, pela expansão da produção no mercado interno, serem criadas as bases de ampliação das exportações, decorrentes do aumento das escalas de produção e dos ganhos de produtividade.¹²

Nesse ambiente de crescimento desenhado, o “Programa de governo 2002” ampliou suas preocupações, incluindo as questões ambientais,¹³

embora não identificasse naquele momento contradições entre estas e a expansão das exportações, particularmente da grande agricultura comercial.

Todos os itens do “Programa de governo 2002” citados até aqui estão no primeiro capítulo, intitulado “Crescimento, emprego e inclusão social” (p. 12-25). O capítulo seguinte, “Desenvolvimento, distribuição de renda e estabilidade” (p. 26-40) volta ao tema, tentando combinar a idéia do crescimento do mercado interno de massas e do aumento da competitividade do país.

O desenvolvimento com justiça social implica uma ruptura com duas tendências históricas da sociedade brasileira: a excessiva dependência externa e a aguda concentração de renda, que gera forte exclusão social. Por isso mesmo, a dimensão social tem de ser o eixo do desenvolvimento, e não mero apêndice ou um suposto resultado natural do crescimento econômico. A recuperação da capacidade de definir e operar políticas econômicas ativas, a ampliação do mercado interno de massas, o aumento da competitividade brasileira e o impulso às exportações constituem aspectos indissociáveis do novo estilo de desenvolvimento, voltado para o fortalecimento da economia nacional.¹⁴

No segundo capítulo, é dada ênfase produtivista e faz-se crítica às aberturas comercial e financeira.¹⁵ Entretanto, convém observar no seu item 10: “O Brasil é hoje, com poucas exceções, um importador de bens de elevado conteúdo tecnológico e um exportador de *commodities* largamente intensivas em recursos naturais; em alguns casos, intensivas em escala ou capital. [...]”.

E segue a ênfase nos aspectos voltados ao aumento da produção, agora vistos pelo lado dos seus efeitos sobre o emprego e o mercado de trabalho:

O aumento do desemprego e a precarização do emprego, a estagnação dos níveis de renda e a continuidade de sua má distribuição, o aumento da concentração da propriedade e o encarecimento dos serviços públicos essenciais caracterizam a situação de exclusão social produzida pelas políticas liberais que urge corrigir. O sentido geral do nosso programa é diminuir esses grandes desequilíbrios, convertendo o social no eixo do novo modelo de desenvolvimento. A constituição do novo modelo priorizará três aspectos: (a) o crescimento do emprego; (b) a geração e distribuição de renda; (c) a ampliação da infra-estrutura social.¹⁶

5 “Ao elevar as necessidades de financiamento externo a níveis críticos e abolir as restrições ao movimento de capitais, as políticas aplicadas transformaram a dependência do capital estrangeiro em um mecanismo de internalização da instabilidade do mercado financeiro globalizado e de subordinação do funcionamento da economia nacional às prioridades e interesses dos credores e investidores externos.” (“Concepção e diretrizes”, item 11)

6 “Concepção e diretrizes”, item 47.

7 “Concepção e diretrizes”, item 48.

8 “Concepção e diretrizes”, item 52.

9 “A agroindústria é hoje um dos maiores bens do Brasil e deve ser incentivada, inclusive por seu papel estratégico na obtenção de superávits comerciais.” (“Programa de governo 2002”, item 23)

10 “A persistirem essas condições, a Alca não será um acordo de livre comércio, mas um processo de anexação econômica do continente, com gravíssimas consequências para a estrutura produtiva de nossos países, especialmente para o Brasil, que tem uma economia mais complexa. Processos de integração regional exigem mecanismos de compensação que permitam às economias menos estruturadas poder tirar proveito do livre comércio, e não sucumbir com sua adoção. As negociações da Alca não serão conduzidas em um clima de debate ideológico, mas levarão em conta essencialmente o interesse nacional do Brasil.” (“Programa de governo 2002”, item 18) Vale apontar a posição sobre o mesmo tema expressa no documento de “Diretrizes”, item 53.

11 “Nosso governo vai iniciar, sem atropelos, uma transição para um novo modelo de crescimento sustentável, com responsabilidade fiscal e compromisso social. Trabalhará com a noção de que só a volta do crescimento pode levar o País a contar com um equilíbrio fiscal consistente e duradouro.” (“Programa de governo 2002”, item 31)

12 “O desenvolvimento de nosso imenso mercado, com a criação de empregos e a geração de renda, revitalizará e impulsionará o conjunto da economia, oferecendo ainda bases sólidas para ampliar as exportações. As ações para ampliar nosso comércio internacional serão coordenadas por uma Secretaria Extraordinária de Comércio Exterior, subordinada diretamente à Presidência da República e articulada com o trabalho na área externa desenvolvido pelo Ministério das Relações Exteriores.” (“Programa de governo 2002”, item 34)

13 “Nosso governo trabalhará por um novo padrão de desenvolvimento, com crescimento econômico, inclusão social e justiça ambiental, de modo que, resguardado o direito das gerações futuras, todos tenham acesso justo e equitativo aos recursos naturais. Na última década, a sociedade brasileira foi marcada por baixas taxas de crescimento econômico e altos índices de danos socioambientais. Nosso governo se comprometerá com a melhoria da qualidade ambiental como geradora de novas oportunidades de inclusão social, através de três estratégias: (a) adoção de critérios socioambientais de sustentabilidade para as políticas públicas, fortalecendo os sistemas nacionais de meio ambiente, recursos hídricos e defesa do consumidor; (b) estabelecimento de metas de melhoria dos indicadores socioambientais – desmatamento, focos de calor, emissão de CO₂ e CFC, esgotamento e tratamento sanitário, abastecimento de água, controle de vetores, resíduos sólidos, qualidade do ar, acesso aos bens naturais, consumo de energia, tecnologias limpas; (c) controle social por meio da participação popular, da educação e da informação ambientais, e da valorização das iniciativas da população e da sociedade civil organizada.” (“Programa de governo 2002”, item 38)

14 “Programa de governo 2002”, capítulo 2, item 2.

15 “A abertura comercial, por sua forma e velocidade, produziu em muitos casos uma regressão do setor produtivo, enfraqueceu as cadeias produtivas e comprometeu nossa competitividade e capacidade exportadora. Disso resultou uma ampliação do coeficiente importado, sem a contrapartida do aumento das exportações, implicando perda de participação no mercado internacional, atrofia do mercado interno e redução dos encadeamentos intersetoriais.” (“Programa de governo 2002”, capítulo 2, item 9)

16 “Programa de governo 2002”, capítulo 2, item 24.

Interesses contraditórios

O item 25 do segundo capítulo do programa chama atenção para a importância de observar não apenas o crescimento, mas o estilo desse crescimento. Isso parecia uma sinalização de que deveria priorizar os setores mais intensivos em mão-de-obra, e menos em capital:

O aumento do emprego depende em grande medida da taxa de crescimento do PIB. Mas não somente. O próprio estilo de crescimento, vale dizer, os setores líderes sobre os quais se fundamenta, também joga um papel relevante na dinâmica da criação de postos de trabalho. Assim, por exemplo, um modelo que enfatiza a ampliação da infra-estrutura social, segmento intensivo em construção civil e mão-de-obra, cria mais empregos do que outro centrado na ampliação do consumo privado.

O texto reitera a centralidade do mercado interno de massas como motor da dinâmica de crescimento proposta.¹⁷ Já a “Carta ao povo brasileiro” é quase um resumo do “Programa de governo 2002”, mas apresenta interessante ênfase em alguns aspectos relativos à conjuntura de volatilidade e crise financeira do período eleitoral de 2002, durante o qual foi negociado e assinado novo acordo com o FMI.

Além dessa resposta à conjuntura econômica, o documento refletia a adesão de novos setores sociais e políticos à candidatura Lula. O grau de heterogeneidade revela-se também pela suave alteração da “parceria” proposta aos setores sociais, acrescida de um chamado à negociação, mostrando que, além de heterogêneos, os interesses somados ao projeto passavam a ser também contraditórios.¹⁸

Ao afirmar posteriormente que o novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, nem será implementado por decreto – mas sim “fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade” –, o

documento parece apontar a negociação como caminho para permitir a convivência de interesses conflitantes em um projeto comum.

A “Carta” segue mostrando sua aderência ao momento de turbulência financeira, mas, ao mesmo tempo, aproveita para enfatizar o compromisso do futuro governo com a garantia aos mercados financeiros, talvez o seu principal objetivo. Os problemas do modelo nas “Diretrizes”, substituídos pelas fragilidades macroeconômicas do “Programa de governo 2002”, foram alterados para a idéia da falta de confiança dos mercados.¹⁹ As mudanças de redação não parecem grandes, mas existem enormes diferenças do ponto de vista das políticas a serem conduzidas entre alterar o modelo (ou romper com o modelo anterior), corrigir as vulnerabilidades macroeconômicas ou ganhar a confiança dos mercados. Afinal, a idéia de mudar o modelo, *garantidor* de rentabilidade aos mercados financeiros, não parece ser a melhor maneira de ganhar a confiança desses mesmos mercados financeiros.

No âmbito da política de comércio exterior, continua a linha expressa no “Programa de Governo 2002” de administrar ao mesmo tempo os interesses (ofensivos comercialmente) do agronegócio com os interesses (defensivos) da agricultura familiar.

Aqui ganha dimensão uma política dirigida a valorizar o agronegócio e a agricultura familiar. A reforma tributária, a política alfandegária, os investimentos em infra-estrutura e as fontes de financiamento públicas devem ser canalizados com absoluta prioridade para gerar divisas. Nossa política externa deve ser reorientada para esse imenso desafio de promover nossos interesses comerciais e remover graves obstáculos impostos pelos países mais ricos às nações em desenvolvimento.

Finalmente, e mais uma vez, o que talvez sirva para identificar mais claramente os seus efetivos destinatários, a “Carta” reafirmava o compromisso com o superávit fiscal primário, para mais uma vez tranquilizar os mercados financeiros:

A questão de fundo é que, para nós, o equilíbrio fiscal não é um fim, mas um meio. Queremos equilíbrio fiscal para crescer, e não apenas para prestar contas aos nossos credores.

Vamos preservar o superávit primário o quanto for necessário para impedir que a

dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos.

Mas é preciso insistir: só a volta do crescimento pode levar o país a contar com um equilíbrio fiscal consistente e duradouro. A estabilidade, o controle das contas públicas e da inflação são hoje um patrimônio de todos os brasileiros. Não são um bem exclusivo do atual governo, pois foram obtidos com uma grande carga de sacrifícios, especialmente dos mais necessitados.

Postura ‘amigável’ diante dos mercados

Quando observamos o Anexo I (“Orientação estratégica de governo”) da Lei 10.933, de 11 de agosto de 2004, podemos notar que permaneceram embutidas no documento aprovado as diferentes visões que, com ênfases diversas, já vinham constando anteriormente nos documentos discutidos. A grande ressalva é que, ao ser transformada em lei – e, portanto, política de Estado e de governo –, a convivência de visões diferenciadas demanda ajustes não apenas de redação, mas de administração política. Essas três visões seguem presentes, sendo aqui abordadas no período de sua prevalência, correspondente aos primeiros 18 meses do governo Lula, anterior à aprovação da lei.

Assim, não é estranho que o debate legislativo predominante fosse centrado no superávit primário, uma vez que esse objetivo estratégico fazia parte do Plano Plurianual apresentado e predominou nos primeiros 18 meses do novo governo – em função do modelo e das turbulências herdadas da gestão anterior e da conjunção de forças hegemônicas na condução da política econômica do governo Lula. As restrições, que antes deveriam ser contornadas, se transformavam em objetivos estratégicos de governo ao longo do PPA (2004–2007), como pode ser observado:

Neste contexto de transição, o planejamento estratégico das ações de Governo nos próximos anos será essencial para compatibilizar os objetivos de alcançar o máximo crescimento possível, ampliar a inclusão social, reduzir o desemprego e as disparidades regionais e fortalecer a cidadania com as restrições decorrentes da necessidade de consolidar a estabilidade macroeconômica no País: manutenção do ajuste do balanço de pagamentos e consequente necessidade de harmonizar o ritmo de crescimento da demanda com o da capacidade produtiva doméstica e manutenção de um superávit primário consistente com a necessidade de financiamento público ao longo do tempo.²⁰

Apesar dessa prevalência da política econômica, segue presente, com força, na Lei 10.933 – e também em discussões que buscam confrontar a permanência de taxas de desemprego elevadas e um quadro de baixos investimentos –, uma visão

17 “Especificadas as linhas estratégicas do novo modelo, cabe apontar os aspectos gerais da dinâmica de crescimento proposta. O motor básico do sistema é a ampliação do emprego e da renda *per capita*, e conseqüentemente da massa salarial que conformará o assim chamado mercado interno de massas. O crescimento sustentado a médio e longo prazo resultará da ampliação dos investimentos na infra-estrutura econômica e social e nos setores capazes de reduzir a vulnerabilidade externa, junto com políticas de distribuição de renda.” (“Programa de governo 2002”, item 35)

18 “A crescente adesão à nossa candidatura assume cada vez mais o caráter de um movimento em defesa do Brasil, de nossos direitos e anseios fundamentais enquanto nação independente. Lideranças populares, intelectuais, artistas e religiosos dos mais variados matizes ideológicos declaram espontaneamente seu apoio a um projeto de mudança do Brasil. Prefeitos e parlamentares de partidos não coligados com o PT anunciam seu apoio. Parcelas significativas do empresariado vêm somar-se ao nosso projeto. Trata-se de uma vasta coalizão, em muitos aspectos suprapartidária, que busca abrir novos horizontes para o país.”

19 “Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país. As recentes turbulências do mercado financeiro devem ser compreendidas nesse contexto de fragilidade do atual modelo e de clamor popular pela sua superação. À parte manobras puramente especulativas, que sem dúvida existem, o que há é uma forte preocupação do mercado financeiro com o mau desempenho da economia e com sua fragilidade atual, gerando temores relativos à capacidade de o país administrar sua dívida interna e externa. É o enorme endividamento público acumulado no governo Fernando Henrique Cardoso que preocupa os investidores.”

20 Lei 10.933, Anexo 1, p. 7-8.

mais centrada na necessidade de ampliação da produção, alavancada por uma maior participação no mercado externo, aqui assumida com mais ênfase do que nos documentos anteriores, com foco nos dois setores que encabeçam a lista de investimentos a serem impulsionados: atividades agropecuárias e mineração.

O elemento que dá sustentação ao processo de crescimento e à contínua ampliação da produtividade e da competitividade é o investimento em expansão de capacidade produtiva e em inovações. A taxa de formação de capital brasileira se encontra deprimida há muito tempo, e há necessidade de elevá-la em alguns pontos percentuais do PIB.

O governo fará, por meio do PPA 2004–2007, um grande esforço de coordenação e mobilização financeira e empresarial para impulsionar os investimentos, nas atividades agropecuárias, minerais, industriais e de serviços. A ênfase será colocada nos investimentos destinados à ampliação da geração de divisas estrangeiras, seja pela via da expansão e diversificação das exportações, seja pela via da produção substitutiva de importações. Trata-se de fórmula indispensável para superar a vulnerabilidade externa da economia nacional. Também serão concentrados esforços na recuperação dos hoje deprimidos níveis de investimentos em infra-estrutura.

As políticas de investimento nas cadeias produtivas exportadoras e competidoras com importações serão objeto de cuidadoso detalhamento, de acordo com as especificidades e potencialidades setoriais. A seleção de prioridades terá como critério a capacidade de geração de divisas por meio de vantagens comparativas estáticas (setores com alta competitividade, mas taxa de investimento insuficiente diante dos requisitos de expansão da produção e das exportações) e de vantagens comparativas dinâmicas (setores de baixa competitividade atual, mas boas perspectivas de competitividade a médio e longo prazos).

Um princípio básico ordenador do megaobjetivo de fortalecimento da economia nacional é o de que o mero início de um ciclo de investimentos em bens comercializáveis, mesmo em segmentos produtivos em que os prazos de maturação são longos, por si só já conduz a expectativas favoráveis sobre o risco-país, já que aponta para a melhoria da capacidade de pagamento dos compromissos internacionais.²¹

Vale ressaltar que, em um quadro de prevalência da hegemonia dos interesses financeiros, mesmo essa visão mais voltada para a ampliação da produção é apresentada em meio a importantes referências do discurso dominante, como seus impactos sobre o chamado “risco-país” e sua influência sobre a capacidade de pagamento dos compromissos (financeiros) internacionais.

A sedimentada idéia do “mercado de consumo de massas” segue presente, cada vez mais referida como um objetivo estratégico ou de “longo prazo”, mas presente e disputando seu espaço.²² Entretanto, vale ressaltar que, algumas vezes, em documentos anteriores, a idéia do mercado de consumo de massas se associava ao crescimento mais rápido dos setores de mais baixa produtividade da economia brasileira (e, portanto, com efeitos mais rápidos sobre, por exemplo, o nível de emprego). Tal como apresentado nessa formulação, a visão do mercado de consumo de massas tende a se aproximar de uma visão mais centrada no aumento da produção dos setores modernos da economia, sejam industriais ou de serviços.

Apesar de os principais elementos terem se mantido em todos os documentos, o sentido geral da formulação (e, especialmente, da execução, a partir da posse do novo governo em 2003) foi o de se tornar mais “amigável” aos mercados, especialmente aos mercados financeiros, relativizando muito fortemente as posturas mais abertamente transformadoras ou “heterodoxas”. Se isso é mais visível em relação às questões financeiras, pode também ser observado na estratégia de ajuste do balanço de pagamentos, que transita para uma ênfase forte na obtenção no curto prazo de saldos comerciais crescentes, assentada em um crescimento muito rápido das exportações.

Desenvolvimento versus ajuste externo

Se a estratégia de desenvolvimento não é explícita, ou está sujeita a um jogo de forças e interesses heterogêneos que compõem a base social e política do novo governo, a estratégia implementada para o ajuste das contas externas, ao contrário, é bastante clara: um vigoroso crescimento das exportações objetivando ampliar rapidamente o superávit comercial.

De fato, o saldo comercial praticamente dobra de 2002 (último ano do governo anterior) para 2003 (primeiro ano do novo governo) e segue crescendo rapidamente, como se pode verificar nos números a seguir.

Balanço de pagamentos brasileiros – 2002/2004				
Indicadores selecionados (em US\$ milhões)				
ANO	BALANÇA COMERCIAL	BALANÇA DE SERVIÇOS	SALDO EM TRANSAÇÕES CORRENTES	CONTA DE CAPITAIS E FINANCEIRA
2002	13.121	-23.147	-7.718	8.856
2003	24.825	-23.627	4.051	5.543
2004	33.693	-25.293	11.669	-7.310

Fonte: Banco Central do Brasil.

O saldo da balança comercial cresce quase 89% em 2003, em relação ao ano anterior, e volta a crescer 36% em 2004, em relação ao ano anterior. Para sentir ainda mais o impacto do crescimento das exportações, basta observar: em 2002 e 2003, as importações ficaram aproximadamente no mesmo patamar (US\$ 47,2 bilhões e US\$ 48,3 bilhões), mas em 2004 cresceram cerca de 30% (para US\$ 62,8 bilhões). Entretanto, tomando apenas em consideração os últimos dois períodos, as exportações saltaram de cerca de US\$ 73,1 bilhões em 2003 para US\$ 96,5 bilhões (crescimento de 32%).

Esse crescimento geral das exportações em 2004 pode ser atribuído basicamente a dois fatores. De um lado, é preciso lembrar que foi um ano de condições extremamente generosas do ponto de vista do mercado mundial, com crescimento de preços e também de volumes negociados, em especial em setores em que o Brasil se destaca, ou em países com os quais tem importantes relações comerciais, sejam antigas (caso da Argentina) ou mais recentes (China). De outro, não é de menor importância a política extremamente agressiva de promoção do comércio exterior por parte do governo Lula, buscando não apenas o crescimento em mercados já conhecidos, mas também a abertura de novos mercados para produtos brasileiros (Oriente Médio, África e Índia).

Ao se analisar a composição das exportações brasileiras, destacam-se alguns elementos. O país teve o dinamismo de suas exportações e a explicação para o seu saldo comercial expressivo baseados em setores de baixa intensidade tecnológica.²³ Concentraram-se em produtos primários e industriais intensivos em recursos naturais, como os da indústria agroalimentar (intensivos em recursos minerais e energéticos). Entre estes, destaque entre os primários para a soja, o ferro e o alumínio, carnes (bovinos e aves), sucos cítricos e manufaturados de ferro e aço.

Embora não exista uma estratégia clara de desenvolvimento, a que foi adotada, até aqui com

22 “No longo prazo, objetiva-se, com o PPA 2004–2007, inaugurar um processo de crescimento pela expansão do mercado de consumo de massa e com base na incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor das empresas modernas. O modelo é viável, já que está inscrito na lógica de operação da economia brasileira: toda vez que ocorre aumento do poder aquisitivo das famílias trabalhadoras, o que se amplia é a demanda por bens e serviços produzidos pela estrutura produtiva moderna da economia (alimentos processados, vestuário e calçados, artigos de higiene e limpeza, produtos farmacêuticos, equipamentos eletrônicos, eletrodomésticos, materiais de construção, mobiliário, serviços de supermercados, serviços de transporte, de energia elétrica, de telefonia, de cultura e entretenimento).” (Lei 10.933, Anexo 1, p. 8)

23 De acordo com estudo do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (Iedi), “O país é grande exportador de produtos de baixa e média-baixa intensidade tecnológica (que representam 78% de nossas exportações), enquanto, do lado das importações, é grande comprador de produtos de alto e médio-alto conteúdo tecnológico (45% das importações)” (Iedi, 2005).

21 Lei 10.933, Anexo 1, p. 32-33.

sucesso, para ajuste das contas externas vem esboçando uma rota de crescimento, na qual alguns setores, pela capacidade rápida de resposta que podem ter no resultado positivo das exportações, são incentivados e crescem mais do que outros. Isso tem um impacto sobre o desenho futuro da economia e da sociedade brasileira, que está longe de ser neutro.

Comércio externo e redução da pobreza²⁴

A discussão recente nos processos de negociações comerciais – como as da OMC, da Alca, do Mercosul e da União Européia – e aquelas sobre desenvolvimento levadas adiante por instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial e o FMI, têm enfatizado a chamada coerência entre políticas de liberalização comercial, liberalização financeira e estratégias de desenvolvimento. Discute-se ainda como as instituições financeiras podem ajudar a integração econômica e o crescimento dos fluxos comerciais e, por outro lado, como estes podem ser uma via importante para a obtenção de divisas a fim de arcar com os compromissos financeiros.

O pensamento econômico liberal hegemônico reafirma permanentemente a convicção de que o livre comércio e o livre fluxo de capitais podem, juntos, gerar um ambiente econômico capaz de estimular o desenvolvimento e responder às demandas sociais. No entanto, não costuma responder à análise de que o comércio não pode ser livre para países que precisam enfrentar o peso dos encargos da dívida externa e das remessas relacionadas à liberalização dos fluxos financeiros, obrigando-os à geração de enormes superávits comerciais. Para esses países, o comércio internacional aparece como uma obrigação, e não como uma estratégia possível, uma opção.

Em geral, a pressão sobre os países menos desenvolvidos é feita no sentido de que se integrem mais no fluxo internacional de comércio, para tornar possíveis as transferências financeiras relacionadas aos pagamentos de dívidas e outros passivos externos. A opção dada a esses países é a integração nos fluxos do comércio internacional pela produção de *commodities*, principalmente, produtos primários agrícolas e minerais. No caso dos primeiros, surgem problemas com aqueles produtos que podem afetar interesses de produtores em economias hegemônicas, como o algodão nos Estados Unidos ou o açúcar na Europa, por exemplo. Normalmente, a produção dessas mercadorias é intensiva quanto ao uso de área e recursos naturais, e especialmente agressiva ao ambiente. Além disso, a defesa da concentração de países mais pobres nessas produções representa um retorno de quase 50 anos no debate econômico, uma volta à velha discussão sobre os termos de troca.

As *commodities* têm seus preços determinados pelo chamado mercado internacional, isto é, pelos grandes consumidores e pelos controladores do circuito de comercialização (em sua maioria, corporações transnacionais, com a exceção de uma ou outra *commodity*, como o petróleo). Por outro lado, a concentração de sua produção nesses bens faz com que esses países se tornem importadores de outros bens industriais, além dos serviços a eles associados (assistência, desenvolvimento tecnológico, *design*, propaganda e outros), fornecidos por empresas (de novo, corporações transnacionais), que podem fixar seus preços, dado o controle exercido sobre a tecnologia, a mídia, o poder financeiro e outras vantagens. Trata-se de uma velha e bem conhecida discussão, com uma roupagem nova.

No caso de bens agrícolas, a situação é ainda mais complicada. Os produtores procuram disputar o mesmo mercado já intensivo em consumo e saturado, qual seja, o norte da Europa, o Canadá, o Japão e os Estados Unidos. Enquanto isso, as grandes populações, para as quais consumir os alimentos pode ser a diferença entre a vida e a morte, ficam fora da possibilidade de consumo ou dependem de caridade – por falta de poder de compra, seja pela renda, pelo crédito ou pelas políticas sociais. Tal modelo, ao mesmo tempo em que resulta em fome para as populações de nações mais pobres, provoca uma disputa árdua pelos mercados de alguns poucos países, que não afeta apenas os produtores locais, mas principalmente os produtores de outros exportadores.

Isso gera uma pressão permanente para a deterioração dos preços agrícolas. Essas pressões podem ser momentaneamente contrabalançadas, por exemplo, com a entrada da China como grande país comprador, mas permanecerão estruturalmente e voltarão a se manifestar.

A barganha da Rodada Doha

Apesar dessas aparentes contradições – especialmente em um país onde, de um lado, crescem as exportações de produtos agrícolas ou agroindustriais vinculados à alimentação, e, de outro, destaca-se um programa nacional de combate à fome –, o governo segue na sua estratégia internacional de busca de mercados. Nas várias negociações comerciais em curso, particularmente nas da OMC, que dominam este ano de 2005, grande ênfase é dada nas posições ofensivas agrícolas, na tentativa de abrir cada vez mais os mercados internacionais aos produtos da grande agricultura comercial brasileira.

Em outros processos negociadores, a raiz do impasse normalmente foi mais o fato de que os parceiros relutam quanto ao caráter ofensivo das posições brasileiras quanto a seus mercados, e menos por posturas defensivas do Brasil em relação a ameaças potenciais que pudessem representar para um projeto de desenvolvimento nacional as concessões que o Brasil estaria disposto a fazer em outras áreas a fim de obter concessões

potenciais de mercados agrícolas, como foi o caso do processo negociador entre o Mercosul e a União Européia.

No caso específico da OMC, a grande barganha deste momento da Rodada Doha envolve abertura de mercados agrícolas, em troca, fundamentalmente, de concessões em bens industriais (conhecidos como Nama, sigla em inglês de *Non-Agricultural Market Access*, Acesso a Mercados de Não-Agrícolas), serviços (que reberiam em novas atualizações do *General Agreement on Trade in Services* – Gats, Acordo Geral sobre Comércio de Serviços) e propriedade intelectual (atualização do acordo Trips – *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*, Acordo sobre Aspectos de Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados a Comércio).

Em linhas gerais, um acordo dessa natureza, se levado adiante, poderia implicar que, em troca da abertura para a exportação de produtos agrícolas, processados ou não, o país tivesse de fazer concessões que limitariam sua capacidade de fazer política industrial, apoiando setores industriais com proteções tarifárias, e tivesse que expor mais o seu setor industrial à concorrência. Isso teria eventuais efeitos sobre o nível de emprego, por exemplo, ou demandaria recursos para redução de custos, entre os quais os de mão-de-obra, gerando demissões e/ou reduções dos patamares de remuneração.

Seriam necessárias também concessões na área de serviços, que, além de impactos sobre o emprego e/ou a remuneração do setor, ou à própria sobrevivência das empresas, poderiam provocar duas complicações para o país: uma de natureza macroeconômica e outra relacionada ao conceito de cidadania. A primeira ocorreria porque, paralelamente ao aumento na importação de serviços, as empresas internacionais que entrassem no setor passariam a remeter divisas ao exterior, pressionando, dessa forma, o balanço de pagamentos. A segunda complicação se justifica pelo fato de alguns serviços, em geral públicos, serem tratados como “direitos”, isto é, todas as pessoas deveriam ter garantido esse acesso, enquanto, nas negociações internacionais de comércio, eles aparecem como “mercadorias”, ou seja, o acesso a tais serviços está limitado por uma disponibilidade de renda.

Na área de propriedade intelectual, essa barganha pode significar ainda concessões de reconhecimento de propriedade intelectual a grandes empresas da área de fármacos, reconhecendo patentes e evitando medidas para contornar a sua existência, o que poderia causar problemas de acesso a medicamentos, ou maiores custos para seu uso. Tal medida seria também muito complicada para países com programas de saúde contingenciados por definições orçamentárias, além de poder representar vida ou morte para muitas pessoas doentes – ou seja, um direito garantido de forma superlativa em negociações comerciais estaria se sobrepondo ao direito à vida.

24 Baseado em Mineiro (2004 b).

Entre exportações e carência alimentar

Como visto anteriormente, a ênfase no comércio internacional – e, mais do que isso, em áreas desse comércio nas quais é aparentemente possível seguir obtendo ganhos no curto prazo – pode determinar um desenho de projeto de desenvolvimento econômico, mesmo quando não esteja claramente esboçado. A partir dessa percepção, surgem três grandes perguntas: qual a natureza de um processo de funcionamento da economia derivado desse tipo de alavancagem? Quais os efeitos desse processo no longo prazo sobre a sociedade brasileira? Que fôlego pode ter tal processo em um país como o Brasil?

Provavelmente, não há resposta segura a todas essas indagações. Entretanto, cabe considerar elementos que podem ajudar a refletir um pouco, especialmente sobre os efeitos sociais. Alguns deles já foram tangenciados ao longo deste texto. O primeiro, e importante, é a contradição entre a produção de um saldo exportável de produtos de consumo alimentar e uma população com carências alimentares. Não estamos aqui falando de uma cesta de produtos exportáveis composta de frutas exóticas, vinhos ou carnes nobres, mas de produtos básicos de alimentação, como soja, milho, carne bovina e de aves, cítricos e outros.

Ou seja, existe em algum grau contradição entre a expansão da exportação dessa cesta de produtos básicos de alimentação e a expansão da renda da população mais pobre, seja pelo crescimento econômico puro e simples, seja pela redistribuição de renda. No curto prazo, políticas de crescimento que acelerassem o incremento da renda da população de mais baixa renda, permitindo a elevação de seus padrões alimentares, poderiam ter como consequência a redução de excedentes exportáveis, para atender a esse aumento da demanda interna.

Por outro lado, a transformação da quase totalidade da grande produção agrícola comercial em *commodities* exportáveis provoca uma vinculação entre preços (em moeda nacional) no mercado interno e preços (em divisas) no mercado internacional. Isso faz com que variações positivas de preços no mercado internacional, com impacto positivo sobre a receita das importações, tenham impacto negativo sobre a renda real da população mais pobre, que vê seu poder de consumo diminuir nesses casos.

Outro efeito, que decorre da inserção internacional baseada em produtos de baixo conteúdo tecnológico, é a pressão por uma “espiral” de redução dos custos da mão-de-obra, que pode ser a remuneração ou outras conquistas e/ou direitos legais da classe trabalhadora, vistos apenas como custo. Se, em uma economia menos dependente da dinâmica do comércio internacional e menos exposta aos movimentos desse comércio, incrementos de renda de trabalhadores e trabalhadoras são transformados dinamicamente em aumento do volume de vendas – gerando aumento da produção em uma trajetória virtuosa –, em uma economia exposta às exportações de

outros países e dependente de uma dinâmica exportadora, aumentos de renda de trabalhadores e trabalhadoras e/ou de seus direitos e conquistas passam a ser vistos principalmente como novos aumentos de custos, que dificultam a capacidade de competição das empresas.

O que pode parecer uma complicada discussão de economistas é traduzida na linguagem empresarial sobre o aumento do “custo Brasil” como mais um argumento contra conquistas da classe trabalhadora. Em um país com os padrões desastrosos de concentração da renda nacional como o Brasil, curiosamente a inserção internacional pela ampliação dos fluxos de comércio introduz mais um elemento contrário à melhoria da remuneração da população trabalhadora em geral e à obtenção de conquistas nos setores mais organizados, que têm poder de negociação – ou seja, a redução da chamada “competitividade” de nossos produtos, especialmente aqueles de mais baixo conteúdo tecnológico, em virtude do impacto do custo da mão-de-obra no valor final dos produtos.

Competitividade perversa

É preciso considerar, ainda, a questão ambiental e os efeitos da estratégia exportadora sobre os recursos naturais do país. Parte dessa estratégia está baseada na possibilidade de uso intensivo dos recursos naturais do país. Grande extensão de terras potencialmente agrícolas, disponibilidade de extensões territoriais a baixo custo, abundância de água em grande parte do território, sol durante todo o ano e pouca ou nenhuma ocorrência de catástrofes naturais são inegáveis vantagens competitivas do país, além da ocorrência de recursos minerais que a própria extensão territorial torna possível.

Porém, o uso intensivo visando ao comércio internacional de parte importante dessa potencialidade competitiva implica degradar, em curto espaço de tempo, uma situação peculiar que poderia permitir tranquilidade às gerações futuras em um mundo onde esses recursos terão cada vez mais valor. Ao exportar recursos minerais ou produtos agrícolas, estamos exportando também esses recursos naturais, já que muito dessa produção exportável embute água, terra e recursos energéticos fornecidos a preços baixos para viabilizar a capacidade dinâmica das exportações.

Os efeitos destrutivos da construção de barragens para a produção de energia mais barata e a exploração mineral em grandes extensões territoriais do Brasil são apenas um exemplo. Talvez o mais gritante no período recente seja a expansão da grande agricultura comercial sobre as áreas de parques e florestas, sobre as formas de produção e de viver mais tradicionais no interior brasileiro, impulsionadas pelo dinamismo do padrão de inserção comercial internacional do país, especialmente em produtos como soja, algodão e bovinocultura. Tais produtos provocam aspectos negativos do ponto de vista ambiental e da segurança pública, com o aumento da violência causado pela expansão dessas culturas na fronteira

agrícola no Norte, Centro-Oeste e Nordeste do país, sem contar com o efeito de longo prazo que a expansão da grande agricultura comercial tem sobre a concentração de terra e o agravamento dos problemas sociais e de violência no campo brasileiro.

A tentativa oficial de coordenar, em um projeto de desenvolvimento, os interesses expansivos e ofensivos da grande agricultura comercial de exportação com um modelo que torne, ao mesmo tempo, viável e dinâmica a agricultura familiar é muitas vezes inviabilizada pelo próprio dinamismo econômico da grande agricultura comercial voltada às exportações, tão importante para a estratégia de geração de grandes superávits comerciais de curto prazo.

A insistência em uma inserção exportadora de baixo conteúdo tecnológico deve ser vista também pelos efeitos que pode ter sobre as prioridades da educação e do impulso ao desenvolvimento de geração de tecnologia e conhecimentos no país. Efetivamente, se pode ser vista como uma estratégia, é de natureza absolutamente perversa do ponto de vista de pensar as prioridades e a definição de uma estratégia de educação para o país. É perversa porque esse tipo de opção de crescimento depende pouco da população com maior escolaridade – não se pretende desenvolver uma capacidade própria intensiva de geração de conhecimento e tecnologia, já que esse tipo de estratégia gera pouquíssimas demandas nessa área e parte dos “pacotes” tecnológicos é importada. E também porque sua própria dinâmica tem baixa capacidade de inclusão da população nacional no sistema educacional formal, o que não significa que não possa ser feito por uma decisão política.

Para além dessa questão, a baixa prioridade à pesquisa e ao desenvolvimento de tecnologia nesse padrão de inserção internacional requer poucos investimentos nessas áreas, gerando poucas oportunidades de trabalho em uma área potencialmente nobre que seria a de desenvolvimento de tecnologia e ciência.

A insistência em uma estratégia comercial internacional ofensiva nos fóruns internacionais de discussão, a exemplo da OMC, como parte da estratégia de ajuste do setor externo nacional e de tentativa de contornar os estrangulamentos da vulnerabilidade externa da economia brasileira, se de um lado configura a definição de uma estratégia de desenvolvimento, por outro se baseia em elementos do que poderíamos chamar de uma competitividade perversa pelos seus efeitos sociais, ambientais e no mundo do trabalho no país.

Opção pela estratégia exportadora

Como já apontado neste texto, as discussões de comércio internacional e da estratégia exportadora nacional envolvem questões que vão muito além da agricultura. Dizem respeito à própria discussão sobre estratégias de desenvolvimento em geral, o que inclui o debate acerca do papel reservado à agricultura nesse processo e o tipo de agricultura sobre a qual estamos falando.

As opções tomadas nos processos de negociação em que o Brasil está envolvido (sendo a Alca um dos mais importantes) e que privilegiam os interesses do agronegócio vinculam-se, ao menos passivamente, a uma estratégia possível de integração que reforça a manutenção da subordinação aos centros econômicos hegemônicos e às empresas a eles vinculadas. Tais opções dificultam, se não inviabilizam, estratégias alternativas de desenvolvimento que têm como objetivo ou motor o combate à exclusão social e o atendimento de demandas da maior parte da sociedade: a população trabalhadora.

A partir do governo Lula, entretanto, essa estratégia que mantém o privilégio dos interesses do agronegócio não ocorre sem conflitos, uma vez que o novo governo procura contemplar, no conjunto de interesses a serem levados em consideração no processo negociador, as possibilidades de obter margem de manobra para maior autonomia da política nacional de desenvolvimento e a incorporação de alguns dos interesses da agricultura familiar visando à integração internacional. A incorporação desses novos elementos às preocupações dos negociadores brasileiros amplia as contradições, mas ao mesmo tempo estende os argumentos e dá maior mobilidade a essa estratégia negociadora, em um cenário de múltiplos e simultâneos processos de negociação.

A escolha da via exportadora como a opção de contornar as restrições externas pode não ser definitivamente uma estratégia de desenvolvimento, mas vai esboçando efetivamente um desenho de política de crescimento, que pode ter fôlego curto em um país das dimensões do Brasil, mas que, quando levada adiante, tem importante influência nas definições sobre as posições negociadoras brasileiras nos processos em que o país está envolvido, particularmente as da OMC neste ano de 2005. Cristalizadas na forma de acordos, podem ter efeitos de longo prazo sobre os desenhos da economia e da sociedade brasileira.

Conforme tentamos argumentar anteriormente, as conseqüências seriam bastante complicadas do ponto de vista de pensar uma sociedade e uma economia menos desigual e mais justa. O mesmo ocorreria em relação aos efeitos que podem ser imaginados sobre o futuro de indicadores ambientais, educacionais, de padrões de remuneração e relações de trabalho e de saúde no país, entre outros.

Pragmatismo imposto

O dinamismo de uma inserção comercial internacional baseada em produtos de baixo conteúdo tecnológico e intensivo em recursos naturais e ambientais é contraditório com a definição de um projeto de desenvolvimento que se queira capaz de gerar um dinamismo próprio, baseado na expansão do mercado interno e na ampliação da inclusão social. Esses são elementos fundamentais sobre os quais deveríamos nos debruçar, pois nem sempre ficam claros, quer para uma sociedade que às vezes parece ansiosa por uma busca

de dinamismo econômico a qualquer preço, quer para um bloco de forças políticas que chega ao poder e tem de governar com estratégias de desenvolvimento em disputa.

Exatamente nesse último ponto reside o perigo de, pelo pragmatismo de decisões tomadas por um elemento que deveria ser apenas um dos componentes da estratégia geral de desenvolvimento, se possa desenhá-la com todos os riscos embutidos. Ou seja, a parte está definindo o todo e condicionando, a partir da postura de inserção comercial, todos os elementos de mudança de uma sociedade. Dessa forma, mais uma vez as forças que buscam a transformação social e econômica são domadas pela imposição de supostas necessidades pragmáticas.

Apontar esse perigo permite recompor a capacidade de colocar na ordem do dia novamente a discussão clara e explícita acerca do projeto de desenvolvimento que se quer construir. Permite ainda pôr a questão do comércio internacional e as definições macroeconômicas ou diplomáticas que sobre ele são feitas dentro dos marcos de um projeto mais geral de país, do qual ela é apenas parte, e, como tal, deve ser pensada em relação ao conjunto da estratégia de desenvolvimento.

Pensar dessa forma permite identificar graves problemas potenciais nas definições feitas hoje nos processos negociadores nos quais o país está envolvido, particularmente a OMC, e nas dramáticas conseqüências que tudo isso pode ter sobre o futuro do país e seus indicadores de desenvolvimento.

Essa estratégia, se é para ser vista como tal, aparenta conter fortíssimas contradições com uma agenda social explícita do governo Lula. Por isso, é necessário recolocar as questões dessa agenda como centro das preocupações, e a inserção comercial internacional como componente que permita, no futuro, efetivar – e não inviabilizar – essa agenda social. ■

Referências

- IEDI. *O comércio exterior brasileiro em 2004*. 2005. Disponível em: <http://www.iedi.org.br/admin/pdf/20050214_comex.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2005.
- MINEIRO, A. *Participação popular, estratégia de desenvolvimento e política de ajuste: limitações do processo de discussão do PPA 2004–2007*. Texto apresentado ao seminário “O desenvolvimento que temos. O desenvolvimento que queremos”, Inter-Redes, São Paulo, nov. 2004 a. Não publicado.
- _____. Da “Alca light” ao impasse de Puebla: Alca, agricultura e contradições. In: REBRIP. *Negociações comerciais internacionais na era Lula: criação do G-20 e embates entre o agronegócio e a agricultura familiar*. Rio de Janeiro: Rebrip, 2004 b, p. 65-76.