

26

REVISTA de ECONOMIA POLÍTICA e HISTÓRIA ECONÔMICA

Ano 08 – Número 26 – Agosto de 2011

Índice

05

O Conceito de Instituições na Nova Economia Institucional: notas para uma discussão

Luiz Eduardo Simões de Souza

19

Modelo para Controle de Custos de Obras Públicas: um instrumento para um melhor gerenciamento dos dispêndios públicos

Antonio Carlos Rea
Leonardo Fernando Cruz Basso

45

O Emprego de Mão-de-obra Escrava em Atividades Industriais no Brasil – Século XIX

Eduardo Tomasevicius Filho

62

Panorámica de la relación de México con Estados Unidos, autonomía y conflictos actuales

Marta G. Loza Vázquez

125

Coesão Social e Desenvolvimento: o método histórico-estrutural e a longa divergência entre Austrália e Argentina

Rodrigo Luiz Medeiros Silva

172

O papel da história na Economia: a afirmação da Economia Política como teoria crítica

Valéria Lopes Ribeiro

205

Resenha: FALEIROS, R. N. *Fronteiras do Café: Fazendeiros e 'Colonos' no Interior Paulista (1917-1937)*. Bauru: EDUSC.2010.

<http://rephe01.googlepages.com>

Expediente

REVISTA DE ECONOMIA POLÍTICA E HISTÓRIA ECONÔMICA

Número 26, Ano 08, Agosto de 2011

Uma publicação semestral do GEEPHE – Grupo de Estudos de Economia Política e História Econômica.

<http://rephe01.googlepages.com>

e-mail: editoriarephe@gmail.com

Conselho Editorial: Haruf Salmen Espíndola, Jean Luiz Neves Abreu, Júlio Gomes da Silva Neto, Lincoln Secco, Luciene Rodrigues, Luiz Eduardo Simões de Souza, Marcos Cordeiro Pires, Marina Gusmão de Mendonça, Osvaldo Luis Angel Coggiola, Paulo Queiroz Marques, Pedro Cezar Dutra Fonseca, Romyr Conde Garcia, Rubens Toledo Arakaki, Vera Lucia do Amaral Ferlini, Wilson do Nascimento Barbosa, Wilson Gomes de Almeida.

Edição: Maria de Fátima Silva do Carmo Previdelli

Comitê Editorial: Adhemar Ranciaro Neto, Daniel José Cardoso da Silva, Glinzer Santa Cruz da Silva Costa, Luiz Carlos Marques dos Anjos, Rafael Aubert de Araújo Barros, Tallyta Rosane Bezerra de Gusmão, Autor Corporativo: GEEPHE – Grupo de Estudos em Economia Política e História Econômica.

A REPHE – Revista de Economia Política e História Econômica – constitui mais um periódico acadêmico que visa promover a exposição, o debate e a circulação de ideias referentes às áreas de história econômica e economia política. A periodicidade da REPHE é semestral, com dois números por semestre.

Editorial

A REPHE 26 inicia-se com uma investigação conceitual de Luiz Eduardo Simões de Souza sobre a Nova Economia Institucional. Leonardo Cruz Basso e Antonio Carlos Rea apresentam um modelo de avaliação dos custos de obras públicas. Eduardo Tomasevicius Filho expõe apontamentos sobre o emprego de mão-de-obra escrava nas indústrias brasileiras do século XIX.

Marta Loza Vázquez analisa as relações entre México e EUA em uma perspectiva de longo prazo. Rodrigo Luiz Medeiros Silva realiza um exercício de desenvolvimento comparado entre Argentina e Austrália e Valéria Lopes Ribeiro, servindo-se do instrumental teórico estrutural-marxista, afirma o papel da Economia Política como teoria crítica através do uso da história. Na seção de resenhas, Gabriel Rossini analisa a obra de Rogério Faleiros sobre a cafeicultura paulista.

Como sempre, convidamos à leitura, discussão e participação nesta grande comunidade científica que subsidia a Revista de Economia Política e História Econômica.

A Editora

Ficha Catalográfica

Revista de Economia Política e História Econômica /
Maceió, Grupo de Estudos em Economia Política e
História Econômica - Número 26, Ano 08, Agosto de
2011 – Maceió, GEEPHE, 2000 -

Semestral

1. História Econômica. 1.Economia Política

O Conceito de Instituições na Nova Economia Institucional: notas para uma discussão¹

Luiz Eduardo Simões de Souza²

RESUMO

Um primeiro objetivo dessas notas é o de apresentar um movimento dentro da Nova Economia Institucional (NEI), identificado como o aprofundamento do conceito de "instituição". Nele, haveria um problema de estabelecimento das instituições como as "regras do jogo" ou como as "regras efetivas do jogo", o qual seria crucial no avanço da teoria institucionalista dentro do paradigma socioeconômico. Outro é a discussão desse conceito dentro do universo da teoria e metodologia histórico-econômica. Nesse segundo objetivo, lançam-se questões para debate, algumas das quais remontando a um eventual benefício a ser adotado pela teoria institucional ao adotar as concepções "clássicas" de Braudel, Marx, Sombart, Schumpeter e Weber sobre as relações sociais produtivas e o papel do elemento humano nas forças motrizes da economia.

PALAVRAS-CHAVE: Institucionalismo; Instituições; Economia; História; História Econômica; Nova Economia Institucional.

ABSTRACT

A primary goal of these notes is to present a movement inside the New Institutional Economics (NIE) theory identified as a deepening of the concept of "institution". According to that, it would be a problem of establishment of institutions as "rules of the game" or as "effective rules of the game", which would be crucial in advancing the institutionalist theory within the socio-economic paradigm. The other is the discussion of this concept within the realm of theory and methodology of economic history. In this second goal, throw up issues for debate, some of them regarding to a possible benefit to be adopted by institutional theory to embrace the "classic" concepts of Braudel, Marx, Sombart, Schumpeter and Weber on social relations and the productive role of the human element in the forces driving the economy.

KEYWORDS: Institutionalism; Institutions; Economics; History, Economic History. New Institutional Economics.

¹ Artigo submetido em 10 de maio de 2011. Aprovado em 10 de junho de 2011.

² Professor da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEAC). E-mail: luizedusouza@pesquisador.cnpq.br.

Introdução

Desde seu surgimento, em meados da década de 1970, a Nova Economia Institucional (NEI) tem se estabelecido como uma escola de pensamento econômico voltada ao estudo dos arranjos setoriais, mais precisamente dos custos de transação, com resultados alternativos aos empregados pela ortodoxia econômica. Sua extensão ao estudo dos impactos de mudanças estruturais e técnicas ao longo da história (como em NORTH, 1981) trouxe, contudo, luz a um problema de consistência teórica da NEI, qual seja, uma definição precisa e funcional do conceito de “instituição”. Do desenvolvimento desse conceito – em suas múltiplas proposições e implicações ora abordadas – até sua consolidação como um “paradigma socioeconômico”, incorrem, em nosso ver, uma série de questões discutíveis no campo das Ciências Sociais.

Assim, um primeiro objetivo dessas notas é o de apresentar um movimento dentro da teoria Institucional identificado como o aprofundamento do conceito de instituição, conforme exposto por J. R. Hollingsworth (2003), para quem haveria um problema de estabelecimento das instituições como as “regras do jogo” ou como as “regras efetivas do jogo”, o qual seria crucial no avanço da teoria institucionalista. Outro é a discussão desse conceito dentro do universo da teoria e metodologia histórico-econômica. Nesse segundo objetivo, lançam-se questões para debate, algumas das quais remontando a um eventual benefício a ser adotado pela teoria institucional ao adotar as concepções “clássicas” de Marx, Sombart, Schumpeter e Weber sobre as relações

sociais produtivas e o papel do elemento humano nas forças motrizes da economia. Nesse sentido, a aceitação de conceitos como “relações sociais de produção”, e não apenas a aceitação ou incorporação do elemento humano na teoria, mas a identificação de comportamentos determinados por características que poderiam ser estabelecidas sob o critério de “classe social” representariam, mais do que uma capitulação, um reconhecimento ao saber social constituído nos últimos séculos.

Dessa forma, estas notas estão organizadas da seguinte maneira: a esta introdução, segue um exercício contextual do conceito de instituição na NEI. A ela segue um exame das implicações teórico-metodológicas dentro da História Econômica, campo que envolve tanto o *longo prazo* dos economistas, no qual as instituições mudam, como a *flexibilidade dos fatores tecnológicos*. Uma série de considerações finais resumem as reflexões feitas e propõem outras.

O Conceito de Instituição na Nova Economia Institucional (NEI)

Em primeiro lugar, deve-se distinguir a Nova Economia Institucional (NEI) do institucionalismo original. A Economia Institucional Original (OIE – Original Institutional Economics) constituiu-se numa oposição ao pensamento marginalista neoclássico, tendo como principais representantes Thorstein Veblen (1857 – 1929), John Rogers Commons (1862 – 1945) e Wesley Mitchell (1874 – 1948). Esta oposição aos pressupostos marginalistas, em sua maior parte concebidos nos centros

acadêmicos europeus, pode ser delimitada localmente no pensamento econômico e social dos EUA³.

Segundo Peter Klein (1999), o termo Nova Economia Institucional foi criado por Oliver Williamson em 1975⁴, e pode ser utilizado num sentido mais estreito ou mais amplo. Segundo Klein (1999, p. 456):

The new institutional economics (NIE) is an interdisciplinary enterprise combining economics, law, organization theory, political science, sociology and anthropology to understand the institutions of social, political and commercial life. It borrows liberally from various social-science disciplines, but its primary language is economics. Its goal is to explain what institutions are, how they arise, what purposes they serve, how they change and how – if at all – they should be reformed.

A NEI pressupõe custos de transação positivos e individualismo metodológico. Numa definição mais estreita, a NEI lida com arranjos institucionais, e num sentido mais amplo com ambientes institucionais.

Faz-se necessário definir “instituições”. Segundo J. Hollingsworth (2003, p.102), o conceito de instituições sofreu várias mudanças desde a consolidação da NEI, as quais aglutinaram-se em duas linhas básicas, a saber: uma elaborada por um dos primeiros conceptores da NEI, o economista Douglass North e outra, elaborada por uma “segunda geração de pensadores”, os quais sentiram a necessidade de questionar os primeiros postulados.

Douglass North (1981, p. 3) afirma que as instituições podem ser interpretadas como sendo as “regras de um jogo”, que determinariam o que os jogadores podem ou não fazer. O elemento dinâmico em tais regras residiria nas mudanças que ocorreriam nos preços relativos, que alterariam a

³ Um exemplo dessa oposição é *The Limitations of Marginal Utility*, escrito em 1905 por Thorstein Veblen, publicado no *Journal of Economic Review* da Universidade de Columbia.

⁴ WILLIAMSON, 1975.

motivação dos agentes econômicos no processo de interação. Uma outra fonte de mudança institucional seriam as alterações nas preferências dos indivíduos (NORTH, 1991). É importante notar que, apesar do questionamento das características apriorísticas do mercado, em detrimento da observação empírica deste, ao contrário do Institucionalismo original, a visão institucional de North pressupõe alguns elementos da teoria neoclássica, como a plena racionalidade dos agentes (dada pelas “regras do jogo”), por exemplo.

A posição de North pela escolha racional dos agentes frente às instituições foi criticada, em uma revisão da pauta metodológica da NEI, por G. Hodgson (2001), que afirma ser “inconclusivo” o resultado da adoção do princípio da plena racionalidade como forma de estabelecer uma teoria geral que explique como surgem e evoluem as instituições. Ou seja, não se poderia dizer se uma racionalidade intrínseca (ou mesmo extrínseca) a um conjunto de instituições seria suficiente para justificar a origem ou evolução histórica das instituições. Mesmo utilizando-se a teoria dos jogos de forma retroativa para explicar a origem das instituições, haveria um “jogo inicial”, criado a partir de um conjunto de regras, o qual demandaria explicação e entendimento. A obtenção de tais, segundo HODGSON (2001, p.103) seria impossível devido aos problemas de regressão infinita:

Tentativas de explicar cada camada de instituições emergente se apoiam sempre em instituições e regras anteriores. [...] A menos que um estado de natureza sem instituições seja formulado ou descoberto, a ideia de explicar todas as instituições em termos de interações individuais enfrenta uma cadeia infinita de conexões a ser revelada.

Com o passar do tempo, North abandonou o determinismo da estrutura de preços sobre a composição dos

arranjos institucionais, afastando-se do núcleo neoclássico, sem se distanciar completamente dele, contudo. Conforme R. Fiani (2003, p.145):

A evolução do pensamento de Douglass North com relação ao papel da instituição do Estado na economia alcançou seu ponto culminante em sua obra *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (North, 1990), quando ele se afastou da noção de Estado construída em seu livro anterior, *Structure and Change in Economic History* (North, 1981), o seu “modelo neoclássico de Estado”. Em North (1990), há uma preocupação evidente em aprofundar a inter-relação entre o político e o econômico, para além da simples relação entre o governante em busca de receita fiscal e a sociedade que demanda a definição de direitos e oferta de bens públicos.

Uma outra concepção de “instituições” foi, assim, elaborada pelos teóricos ligados à NEI, baseando-se em adendos à concepção de North. Um deles foi realizado em 1981, por Andrew Schotter, que definiu as instituições como o “comportamento que se segue às regras” (SCHOTTER, 1981, p. 155). Outro questionamento surgiu da distinção entre “instituições” e “organizações”, dentro da análise institucionalista. J. Hollingsworth (2003, p. 131-132) apresentou a primazia das instituições como as normas, regras, convenções, hábitos e valores de uma dada sociedade, os quais possuiriam grande estabilidade frente às mudanças históricas, estando, na verdade, mais suscetíveis aos arranjos feitos pelos agentes da sociedade do que a própria História (HOLLINGSWORTH, 2003, p.132). Para Robin Johnson (2000, p.1), o conceito de instituições englobaria diversos aspectos da convivência humana: “*In this subject area, institutions is a very wide term that encompasses any organizational structures that humans agree on that will allow people to live in harmony and without conflict*”.

HODGSON (2001, p.101) afirma que o conceito de instituições é amplo, definindo-as “como sistemas duradouros de regras sociais estabelecidas e embutidas que estruturam as relações sociais”. É importante notar que a visão de Hodgson o aproxima mais dos institucionalistas originais do que da NEI, sobretudo pela crítica ao pressuposto da racionalidade plena.

Ademais, existiria uma relação de ajuste da sociedade ao conjunto de instituições existentes. Os sistemas de regras e normas imanentes, realizando uma “causação de cima para baixo” (*downward causation*) dariam o conjunto de opções e preferências dos indivíduos.

Em ocasiões especiais – dadas certas condições históricas – os mesmos indivíduos substituiriam aspectos pontuais, ou mesmo o cerne das instituições, realizando no caso, uma “causação de baixo para cima” (*upward causation*). Daí, o interesse em analisarem-se as causas que provocam o enfraquecimento de instituições que até recentemente serviam de guia para os indivíduos. No caso, o estudo e interpretação da História serviria como tal guia.

Implicações na Teoria e Metodologia Histórico-Econômica

Há, em nosso ver, algumas implicações das diferentes concepções da NEI sobre suas possibilidades de análise que dizem respeito à teoria e metodologia concernentes à História Econômica. Antes de tudo, é importante afirmar que a análise de mercados – um dos objetos da NEI – demanda a composição de um arcabouço teórico que incorpore as regras, normas e regulações que determinam o comportamento dos agentes econômicos da sociedade,

delimitando suas escolhas e possibilidades. É importante também afirmar que este esforço se dá em caráter multidisciplinar nas Ciências Humanas, Jurídicas e Sociais Aplicadas. Isso implica, em princípio, que qualquer definição dentro desse campo deveria ser aplicável à totalidade das ciências que compõem o campo de estudos da NEI. Logo, uma definição em sentido estrito, ainda que com a primazia econômica, como apregoa a definição da NEI dada por seus próprios estudiosos, causaria lacunas e insuficiências conceituais entre os mesmos. Isto posto, há alguns pontos ligados ao uso e interface da História com a Economia.

Primeiramente, a definição de instituições como regras e normas que norteariam as relações entre os indivíduos de uma sociedade nega o caráter dinâmico das diferentes sociedades humanas ao longo da História. A base do estudo histórico é a identificação de rupturas e permanências nas sociedades ao longo do tempo. Isto posto, o que definiria uma sociedade: sua estrutura de poder e hierarquia, derivada de suas relações sociais, ou as regras que lhes dariam sustentação? As leis e normas derivam de uma estrutura de relações sociais ou o contrário?

Esta é uma questão que encontra resposta dentro de várias teorias sociais. Karl Marx (1857), Max Weber (1922), Werner Sombart (1902) e Joseph A. Schumpeter (1942) dão primazia às relações sociais frente às regras e normas, com resultados diferentes.

Uma análise marxista do conceito de instituição o colocaria como uma “inversão” metodológica. Para Marx, a primazia se faz na estrutura de classes e relações de poder. Dela, derivam as relações sociais de produção. A partir dos

conflitos de classe nas sociedades, derivam, por sua vez as normas, regras e regulações.

Uma análise weberiana daria mais atenção a elementos culturais no estabelecimento de relações econômicas a constituir as “regras do jogo”. Sombart e Schumpeter levantariam a questão da ação individual, o que, num primeiro momento, daria até certa identidade com o *free rider*, elemento livre das instituições, de North, mas observados em mais detalhe, os instrumentos analíticos de Sombart e Schumpeter se aproximam mais do Institucionalismo Original, do Veblen da *Theory of General Enterprise*, com seu capitalista “saboteur” do processo produtivo, do que de um eventual espírito inovador e autônomo, como caracterizado no *free rider* de North.

Em comum, contudo, há a primazia das relações sociais (no caso de Marx, as relações sociais de produção) sobre a formação das normas, leis e regras na condução da sociedade.

No caso da definição de instituições consolidada por Douglass North, há também a questão da “primazia das necessidades sociais frente ao desenvolvimento histórico na mudança das instituições”, anteriormente citada. São amplamente conhecidas as teses de Marx e Weber em favor da análise histórica, como método para compreenderem-se as motivações das “necessidades sociais”. Portanto, preferimos apresentar o comentário de Schumpeter sobre a relação entre mudança, condições econômicas e história⁵:

O desenvolvimento econômico até agora é simplesmente o objeto da história econômica, que por sua vez é meramente uma parte da história universal, só separada do resto para fins de explanação. Por causa dessa dependência fundamental

⁵ SCHUMPETER (1982, p. 44).

do aspecto econômico das coisas em relação a tudo o mais, não é possível explicar a mudança econômica somente pelas condições econômicas precedentes, senão pela situação total precedente.

Uma defesa engenhosa do conceito de instituições da NEI poderia alegar que a definição de North serviria à análise de curto prazo dos mercados e do ambiente econômico, enquanto uma análise de longo prazo obedeceria à segunda concepção. A tal defesa engenhosa, contrapomos que o comportamento tendencial interessa ao economista no chamado "longo prazo", permitindo-lhe a análise para o planejamento e a política econômica. Ao historiador econômico, este mostra a longa duração por trás das flutuações conjunturais (como a tendência semissecular de um ciclo de Kondratieff num ciclo de Juglar, ou a tendência deste em um ciclo comercial de Kitchin de cinco anos) ou mesmo um movimento de "longuíssima" duração. Para Fernand Braudel, a história de ciclos, interciclos, movimentos periódicos cuja fase vai de cinco a dez, vinte, trinta, até cinquenta anos, é uma história em "ondas curtas"⁶:

Abaixo dessas ondas, nos domínios dos fenômenos de tendência (a tendência secular dos economistas), espalha-se, com inclinações imperceptíveis, uma história lenta em se deformar e, por conseguinte, em se revelar à observação. É ela que designamos na nossa linguagem imperfeita sob o nome de uma história conjuntural, em ondas relativamente curtas.

Mas o historiador econômico não deve desprezar as flutuações da conjuntura, pois, como afirma Frédéric Mauro:

(...) Se se reduz a história econômica aos fenômenos de longo período, tende-se a negligenciar, no passado, as manifestações de curto prazo. A história econômica não se refere, neste caso, mais do que às variações de estrutura, menosprezando a conjuntura pura, estática. Erro grosseiro. Como compreender uma estrutura, se não conhecemos bem a conjuntura a curto prazo que lhe é própria, se do estudo de

⁶ BRAUDEL, F. (1992, p. 120).

número bastante grande de crises cíclicas não são extraídas as características gerais próprias das crises a curto prazo, 'estáticas', dessa estrutura? Por que menosprezar o mecanismo destas crises ou simplesmente o 'modelo' da vida econômica anterior à intervenção dos fatores externos, que lhe modificam o contorno? Enfim, por que esquecer o papel da história econômica na história? A conjuntura econômica a curto prazo permite explicar a conjuntura política a curto prazo e os acontecimentos a ela vinculados⁷.

Para Bouvier, a flutuação marca historicamente o modo de produção capitalista, mostrando:

(...) de uma parte, seu caráter profundamente dinâmico, onde se produzem permanentemente 'processos acumulativos' (...), graça aos quais todo movimento tem início, prossegue, se espraia pelo seu próprio peso específico, seguindo a sua própria inclinação. A alta provoca a alta, como a baixa aprofunda a baixa. Os processos que resultam do próprio fato de sua diversidade e de sua simultaneidade imperfeita, atingem, num sentido ou em outro, na alta como na baixa, limites que não podem ultrapassar. Verifica-se então a perda de equilíbrio, passagem da alta à baixa, ou da baixa à alta, enfraquecimento ou reforçamento do processo, segundo sentido diferente do precedente. A essas mudanças de sentido no processo chama-se 'crise' ou 'renovação'. Durante a fase acumulativa da expansão, existem reservas de fatores disponíveis às quais é possível recorrer: reservas de capitais, de mão-de-obra, de poder aquisitivo. Na mesma medida de utilização de tais reservas, no entanto, aumenta a "vulnerabilidade do sistema em crescimento" (Henri Guitton), pois diminuem as margens das reservas. O desenvolvimento perde alguma coisa de sua elasticidade, de sua capacidade de adaptação. Durante a fase 'acumulativa' da depressão, a célebre 'higienização' – ou seja, a redução progressiva dos estoques, o desaparecimento das empresas mais fracas, o esforço de produtividade empreendido para lutar contra a baixa do preço de venda pela redução do preço de revenda, etc... – permitirá que se reconstituam as reservas dos fatores de produção; o sistema econômico torna-se progressivamente mais elástico e mais disponível para novos esforços⁸.

Assim, a interpretação da NEI, no emprego da História Econômica, obteria grande benefício de precisão conceitual e de análise, se adotasse a concepção Braudeliana de "ondas", e adentrasse a discussão a respeito da longa

⁷ MAURO, (1973, p. 22).

⁸ BOUVIER (1988, p. 22-23).

duração. Nela, provavelmente, estariam os elementos de permanência que possibilitariam a análise a partir de grandes permanências estruturais, na formação das sociedades. A distinção entre instituições e organizações também seria mais factível, se deixadas de lado por um momento as perspectivas econômica e jurídica, fosse dado uso à perspectiva histórica, o que permitiria visão mais nítida de elementos estruturais e conjunturais.

Considerações Finais

Novamente, gostaríamos de ressaltar – sobre a conceituação de instituições na NEI – que uma definição em sentido estrito, ainda que com a primazia econômica, como apregoa a definição da NEI dada por seus próprios estudiosos, causaria lacunas e insuficiências conceituais entre os mesmos. Dado o caráter multidisciplinar da NEI, uma definição mais ampla e generalista seria não apenas o indicador de um ambiente de pensamento mais dado ao diálogo interdisciplinar, mas também mais democrático e tolerante para com as diferenças entre as diferentes áreas do conhecimento.

Isto posto, é curioso, sobretudo ao historiador econômico, ver que a NEI emprega uma categoria de análise que representa exatamente uma inversão analítica. Há um paralelo entre o conceito de instituições e o de relações sociais de produção, no caráter determinante do comportamento dos indivíduos, que torna tal inversão – transformar-se a superestrutura em fator determinante e o comportamento econômico em consequência – uma tentativa de elaborar-se uma explicação econômica sem a

conotação de se adotar um sistema que utiliza o conceito de relações sociais de produção⁹.

Por outro lado, quanto às dificuldades internas à NEI para definir instituições, e o emprego da História Econômica na análise de permanências e mudanças, acreditamos que a concepção Braudeliana de "ondas", adentrando à discussão a respeito da longa duração, beneficiaria os esforços futuros de uma forma de pensar a economia que, ao questionar o paradigma socioeconômico, não pode prescindir de forma alguma da análise histórica.

Referências Bibliográficas

BRAUDEL, F. *Escritos Sobre a História*. São Paulo: Perspectiva, 1992 (1978).

BOUVIER, J. As Crises Econômicas in LE GOFF, J. e NORA, P. *História: novas abordagens*. 1988 (1974)

FARINA, E; AZEVEDO, P; SAES, M. *Competitividade: mercado, Estado e organizações*. São Paulo: Editora Singular, 1997.

FIANI, R. Estado e economia no institucionalismo de Douglass North. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.23, n.2, p. 135-149, abr./jun. 2003.

FURUBOTN, E. ; RICHTER, R. *Institutions and economic theory: the contribution of the new institutional economics*. Michigan: Michigan University Press, 2000.

GALA, P. A Teoria institucional de Douglass North. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 23, n. 2, p.89-105, abr./jun, 2003.

KLEIN, P. "New Institutional Economics" (1999) in MILLER, C. (org.) *Encyclopedia of Law and Economics*. Georgia: Emerald Group Publishing, 2002.

HOBSBAWM, E. *Sobre História*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

⁹ Sobre isso, ver Hobsbawm, 2000.

HODGSON, G. A evolução das instituições: uma agenda para pesquisa teórica futura. Dossiê Economia Institucional – Econômica, v.3, n.1, p. 97-125, jun. 2001.

HOLLINGSWORTH, J. R. *Advancing the socio-economic paradigm with institutional analysis*. Socio-economic Rev (2003) 1(1): 130-134.

JOHNSON, R. Institutions and policy analysis. Agrobusiness Perspectives, n. 36, 2000. Disponível em <
<http://www.agrifood.info/perspectives/2000/Johnson.html>>. Acesso em: 11/04/2011.

MARX, K. *Para a Crítica da Economia Política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983 (1857).

MAURO, F. *Nova História e Novo Mundo*. São Paulo: Perspectiva, 1973 (1969)

NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, D. *Structure and change in economic history*. New York: W. W. Norton & Company, 1981.

SCHOTTER, A. *The Economic Theory of Social Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

SCHUMPETER, J. *A Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982 (1916).

SCHUMPETER, J. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Brothers, 1942.

SOMBART, W. *El Apogeo del Capitalismo*. Mexico: FCE, 2 volumes, 1984 (1902).

WEBER, M. *Economía y Sociedad*. Mexico: FCE, 1992 (1922).

WILLIAMSON, O. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press, 1975.

WILLIAMSON, O. *The economic institutions of capitalism*. New York: Free Press, 1985.

Modelo para Controle de Custos de Obras Públicas: um instrumento para um melhor gerenciamento dos dispêndios públicos¹

Antonio Carlos Rea²
Leonardo Fernando Cruz Basso³

RESUMO

O presente trabalho propõe e testa modelo estatístico para controle de custos de obras públicas, numa obra real. Tal modelo serve para detectar a eventual existência de sobrepreço na obra analisada, e pode servir para o controle de custos em qualquer obra pública.

Palavras Chave: Controle de gastos; obras públicas; construção civil; estatística de ordem; combate a corrupção; transparência no setor público; imputação de responsabilidade.

ABSTRACT

The aim of the article is to present a model to detect overprices in the construction of buildings under the responsibility of the state. The model is an instrument to fight corruption and turn public expenditure more efficient.

Keywords: Control of public expenditures; civil construction; order statistics; public buildings; accountability.

¹ Artigo submetido em 24/04/2011 e aprovado para publicação em 24/06/2011.

² Mestre em Administração de Empresas – Fundação Getúlio Vargas. E-mail: acrea@prefeitura.gov.br.

³ Doutor em Economia – New School for Social Research – Universidade Presbiteriana Mackenzie. E-mail: leonardobasso@mackenzie.com.br.

1- Referencial teórico: A relevância do modelo de custos mínimos

O “Modelo de Custos Mínimos para a construção civil” tem uma dupla função:

- a) avaliar com grande acuidade estatística os reais valores de uma obra, após sua conclusão, ou seja, ajudar os órgãos fiscalizadores a precisarem seus cálculos, com vistas a detectarem a regularidade ou irregularidade das prestações de contas apresentadas, e/ou também;
- b) na fase de contratação, permitir aos órgãos contratantes estabelecer valores para suas licitações que não mais se orientem pelos preços médios, como o fazem atualmente.

O modelo utiliza-se da “Estatística de Ordem” de TEICHROEW, 1956 e HARTER, 1957.

O atual sistema de fixação de preço em licitações de obras estabelece o preço médio como referência. Além de ser a média, uma medida bastante questionável, cientificamente, sabe-se que todo empreiteiro, na realidade, mesmo tendo ganhado a licitação pelo preço médio, compra todo o material necessário à execução da obra pelo preço mínimo disponível no mercado.

Utilizando índices estatísticos de amplo reconhecimento científico, o Modelo corrige esses preços referenciais. A aplicação conseqüente dele altera todas as tabelas referenciais de preços usados pelos órgãos públicos em suas licitações.

O presente trabalho propõe o desenvolvimento de ferramentas que possibilitem o controle efetivo dos gastos envolvidos numa obra pública.

2 – Descrição do Modelo

O modelo usado está descrito em sua totalidade em FERRAZ (1997), e em seus elementos essenciais em TEICHROEW (1956) e HARTER (1961).

O preço final de uma obra é obtido à partir de três grupos de custos que possuem naturezas distintas: mão de obra, materiais e equipamentos, que compõem os chamados custos diretos, e o BDI, bonificação e despesas indiretas, que compõem os chamados custos indiretos.

Por bonificação e despesas indiretas (BDI), entendem-se gastos com administração local e central da obra, despesas financeiras, comerciais, tributárias, despesas contingências e o lucro do construtor conforme SILVA (1999, p.63).

O BDI é aplicado na forma de percentual sobre a totalidade dos custos diretos da obra. Para a plena compreensão do modelo, é necessário entender o que é uma composição de preço, e como se calcula o preço final da obra à partir de tais composições.

As obras públicas tem seus orçamentos elaborados à partir de composições de preço unitário padronizadas. Tal padronização se dá dentro de cada órgão.

Existem composições específicas para elaboração de orçamentos de edifícios, de estradas, de avenidas, de viadutos, etc. Tais composições também são chamadas de tabelas de custos.

Uma composição de preços pode ser definida como uma unidade lógica padronizada de um dado serviço passível de ser medido.

O mercado da construção civil no Brasil adota composições de preço unitário padronizadas por pu-

blicações especializadas, como por exemplo, a TCPO Tabelas de Composições de Preços para Orçamentos, editada pela Pini (EDITORA PINI, 1996). Tais composições são usadas em obras simples.

Obras complexas exigem composições de preço especialmente desenvolvidas para sua realização. Um orçamento de obra pública compõem-se de um conjunto de composições de preços unitários devidamente quantificados através de seu projeto básico.

ESQUEMA PARA CÁLCULO DO PREÇO TOTAL DE UMA OBRA:

- 1) Elaboração de projeto básico;
- 2) Elaboração das composições de preço unitário a serem usadas na obra;
- 3) Quantificação de cada composição de preço unitário elaborada;
- 4) Somatório do item 2 (composições de preço unitário), multiplicado pelo item 3 (quantidade a ser executada de cada composição);
- 5) Ao item 4, deve-se aplicar o B.D.I., quando se tem, então, o preço total da obra.

Em geral, obras simples também possuem muitas composições de preço unitário. A construção da escola no Jardim Limoeiro, usada como obra real para teste do modelo apresentado no presente estudo, que possui área construída de 1.451,52 m², por exemplo, possui 287 diferentes composições de preços unitários, e portanto, 287 diferentes quantitativos, um para cada composição (SÃO PAULO (Estado). Edital para tomada de preços n. 05/1960/01/02 elaborado pela FDE-Fundação para o Desenvolvimento da Educação, maio de 2001.).

A partir do conceito de preço total da obra, pode-se agora explicar mais detalhadamente o modelo a ser testado.

3 - Cálculo do custo de materiais no modelo

Usualmente o valor dos materiais empregados nos orçamentos de obras públicas, é seu valor médio de mercado, ou seja, o valor de um insumo qualquer é cotado no mercado em pelo menos três fornecedores distintos, e a média aritmética dessas cotações é que vai compor o orçamento como sendo seu valor.

Um saco de cimento, por exemplo, sendo vendido a R\$ 10,00 num dado fornecedor a R\$ 20,00 em outro, e a R\$ 17,00 num terceiro qualquer, constará com o valor de R\$ 15,67 nas composições de preço unitário da obra orçada com a metodologia usual.

Na realidade quem quer que vá construir tal obra certamente comprará tal cimento pelo seu menor valor de mercado, ou seja por R\$ 10,00, e não por R\$ 15,67. Sabe-se que na realidade as empresas construtoras adquirem seus materiais pelo menor preço ofertado nas cotações que realizou, e nunca pelo seu preço médio.

A estatística de ordem permite ajustar o valor de um item qualquer, de seu preço médio para seu preço mínimo, conforme o número de cotações a serem efetuadas, segundo: DAVID (1981), HARTER (1961) e TEICHROEW (1956).

Estudo de amostragem que leva em consideração a ordem dos valores da amostra é conhecido como Estatística de ordem. Como exemplo, suponha-se uma amostra de tamanho 5, com os seguintes valores:

$$X_1 = 5,1 \ ; \ X_2 = 2,7 \ ; \ X_3 = 3,1 \ ; \ X_4 = 2,9 \ \text{e} \ X_5 = 4,1$$

a estatística de ordem dessa amostra será:

$$X_{(1)}=2,7 \ ; \ X_{(2)}=2,9 \ ; \ X_{(3)}=3,1 \ ; \ X_{(4)}=4,1 \ \text{ e } \ X_{(5)}=5,1$$

os índices (1), (2), ..., (5) indicam do menor (mínimo) até o maior valor (máximo). O estudo da distribuição amostral dessas estatísticas é o campo de atuação da Estatística de ordem. Em particular, o estudo da distribuição amostral do mínimo e do máximo é conhecido como estudo dos valores ex-tremos.

No problema em questão, o conhecimento da distribuição amostral dos mínimos possibilita obter uma boa estimativa do valor real de aquisição do material pelas empreiteiras.

Várias pesquisas nessa área já foram desenvolvidas: DAVID (1981), HARTER (1961) e TEICHROEW (1956); Esses trabalhos estudaram o comportamento do valor esperado das estatísticas de ordem e o comportamento dos produtos das estatísticas de ordem de acordo com o tamanho da amostra.

Tais autores consideraram que as amostras eram retiradas de uma população normalmente distribuída com média zero e variância um. Esse enfoque permite estimar a média e a variância dos valores extremos (máximos e mínimos) de amostras de tamanho n .

Os resultados apresentados mostram somente o comportamento da média do maior valor (média do máximo), da média do segundo maior valor, e assim por diante até o valor central da estatística de ordem. Devido à simetria da distribuição normal, a média dos mínimos é o oposto da média dos máximos e a média do segundo menor valor é o oposto do segundo maior valor e assim por diante.

Como exemplo, suponha amostra de uma distribuição normal com média zero e variância um. Para amostras de

tamanho 3 ou 5, a média dos mínimos para cada uma delas será:

$E(X_{(1)}; 3) = -0,84628$ média do mínimo de amostras de tamanho 3.

$E(X_{(1)}; 5) = -1,16296$ média do mínimo de amostras de tamanho 5.

Esses valores permitem o cálculo da variância dos mínimos, devido a propriedade da variância dada por:

$$\text{VAR}(X) = E[X^2] - [E(X)]^2 \quad (1)$$

o termo $E(X^2)$ será obtido quando $i = j = 1$. Dessa forma, a variância dos mínimos será dada por:

$$\text{VAR}(X_{(1)}) = E[X_{(1)} \cdot X_{(1)}] - E[X_{(1)}]^2$$

Como exemplo, suponha $n=3$. A variância dos mínimos para amostras de tamanho três será:

$$\text{VAR}(X_{(1)}) = E[X_{(1)} \cdot X_{(1)}] - E[X_{(1)}]^2 = 1,27566 - [0,84628]^2 = 0,559470$$

A tabela 1 mostra a média, a variância, o desvio padrão e o coeficiente de variação dos mínimos amostrais em função do tamanho da amostra, n .

TABELA 1 - Valores da média, variância e desvio padrão dos mínimos amostrais de normal padrão.

N	$E(X_{(1)})$	$E(X_{(1)} X_{(1)})$	$\text{VAR}(X_{(1)})$	$\text{DP}(X_{(1)})$	CV
1	0,00000	1,00000	1,00000	1,00000	-
2	-0,56418	1,00000	0,68170	0,82565	146%
3	-0,84628	1,27566	0,55947	0,74798	88%
4	-1,02937	1,55132	0,49172	0,70123	68%
5	-1,16296	1,80002	0,44754	0,66899	58%
6	-1,26720	2,02173	0,41593	0,64493	51%
7	-1,35217	2,22030	0,39194	0,62605	46%
8	-1,42360	2,39953	0,37289	0,61065	43%
9	-1,48501	2,56264	0,35739	0,59782	40%
10	-1,53875	2,71210	0,34435	0,58681	38%

Tabela construída à partir de TEICHROEW (1956) e HARTER(1961).

Utilizando os resultados obtidos da tabela 1, podemos calcular a estimativa do preço de aquisição pelo modelo de custos mínimos usando as seguintes relações:

$$\mu_{(1)} = \mu + E(X_{(1)}) \cdot \sigma \quad (2)$$

onde:

$\mu_{(1)}$: valor esperado dos mínimos dos preços das cotações

μ : preço médio do produto

σ : desvio padrão dos preços do produto.

$E(X_{(1)})$: coeficiente para o cálculo do valor esperado dos mínimos amostrais (conforme dados da tabela 1).

A variância do preço de aquisição pelo modelo dos custos mínimos será:

$$\sigma_{(1)}^2 = \text{VAR}(X_{(1)}) \cdot \sigma^2 \quad (3)$$

onde:

$\sigma_{(1)}^2$: variância do mínimo dos preços das cotações

σ^2 : variância do preço de um produto

$\text{VAR}(X_{(1)})$: coeficiente para o cálculo da variância dos mínimos amostrais (conforme dados da tabela 1).

Uma vez estimada a média dos mínimos das cotações de um material, devemos calcular o seu total usando o seu quantitativo. Para isso usamos duas propriedades da Estatística:

i) Sendo X uma variável aleatória e k uma constante diferente de zero. A média de $(k.X)$ será dado por:

$$E(K \cdot X) = K \cdot E(X) \quad (4)$$

onde:

K é o quantitativo de um determinado material

$E(X)$ é o preço médio unitário

$E(K \cdot X)$ é o preço médio total de um determinado material

i) A variância de $(k.X)$ será dada por:

$$\text{var}(k.X) = k^2 \cdot \text{var}(X) \quad (5)$$

onde:

$\text{var}(X)$ é a variância do preço unitário de um determinado material

$\text{var}(k.X)$ é a variância do preço total de um determinado material.

A cada material, calcula-se inicialmente o preço médio unitário e sua variância pelo modelo de custo mínimo e, em seguida, calcula-se o custo total médio e sua variância, usando o seu quantitativo, isto é, usando as expressões (4) e (5).

Para o cálculo do custo total da obra relativo ao material, devemos utilizar as duas propriedades abaixo:

ii) Sendo X e Y duas variáveis aleatórias independentes relacionadas ao preço de dois materiais distintos, a média e a variância da soma das duas variáveis será dado por:

$$E(X+Y) = E(X) + E(Y) \quad (6)$$

onde:

$E(X)$ é o custo total médio de um material

$E(Y)$ é o custo total médio da soma de outro material.

$E(X+Y)$ é o custo total médio dos dois materiais.

iii) A variância da soma de duas variáveis independentes será dado por:

$$\text{VAR}(X+Y) = \text{VAR}(X) + \text{VAR}(Y) \quad (7)$$

onde:

$\text{VAR}(X)$ é a variância do custo total de um material

$\text{VAR}(Y)$ é a variância do custo total de outro material.

$\text{VAR}(X+Y)$ é a variância da soma dos custos de dois materiais.

Considerando que a obra necessita de m insumos e que para cada material conhecemos a média (μ_i), o desvio padrão (σ_i) e o quantitativo (k_i) o cálculo do custo total dos materiais poderá ser obtida da seguinte forma:

a) Cálculo do custo do material i pelo modelo de custo mínimo e considerando que o número de cotações seja de três. As expressões (2) e (3) ficarão da seguinte forma:

$$\mu_{(1)i} = \mu_i - 0,84628 \cdot \sigma_i \quad (8)$$

$$\sigma^2_{(1)i} = 0,55947 \cdot \sigma_i^2 \quad (9)$$

onde: $\mu_{(1)i}$ e $\sigma^2_{(1)i}$ são a média e a variância pelo modelo dos custos mínimo.

Obs.: os valores $E(x_{(1)}) = -0,84628$ e $VAR(x_{(1)})=0,55947$ foram obtidos da tabela 1 com $n = 3$, ou seja, para três cotações.

b) Cálculo do custo total do material i (M_i)

$$\mu_{M_i} = k_i \cdot \mu_{(1);i} \quad (10)$$

$$\sigma_{M_i}^2 = k_i^2 \cdot \sigma_{(1);i}^2 \quad (11)$$

onde: μ_{M_i} e $\sigma_{M_i}^2$ são a média e a variância do custo total do material i .

c) Cálculo do custo total dos materiais, MT , da obra.

$$\mu_{MT} = \mu_{M1} + \mu_{M2} + \mu_{M3} + \dots + \mu_{Mm} \quad (12)$$

$$\sigma_{MT}^2 = \sigma_{M1}^2 + \sigma_{M2}^2 + \sigma_{M3}^2 + \dots + \sigma_{Mm}^2 \quad (13)$$

onde: μ_{MT} e σ_{MT}^2 são a média e a variância do custo total dos materiais da obra.

Dessa forma, podemos calcular o custo total esperado dos materiais e sua variância utilizando o modelo dos custos mínimos. A título de exemplo: considerando-se o mercado de um item qualquer, que possua dez fornecedores:

TABELA 2 - Um exemplo de mercado com dez fornecedores:

FORNECEDOR	COTAÇÃO DE MERCADO (R\$)
1	2,50
2	4,00
3	4,50
4	5,00
5	5,50
6	6,50
7	7,00
8	7,00
9	8,50
10	9,50
SOMATÓRIO	60,00
MÉDIA (R\$)	6,00
VARIÂNCIA (R\$)	4,05

(FERRAZ, 1997, p.2)

Caso o construtor faça somente uma cotação o seu valor de aquisição será de R\$ 6,00 (Média da tabela 2).

Caso o construtor trabalhe com duas cotações, e compre sempre o insumo de menor preço, ele adquirirá o produto por R\$ 4,73, conforme tabela 3:

TABELA 3 – Valor de aquisição para duas cotações de preços:

	FORNECEDOR	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
FORNECEDOR	COTAÇÕES	2,50	4,00	4,50	5,00	5,50	6,50	7,00	7,00	8,50	9,50
1	2,50		2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50
2	4,00	2,50		4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00
3	4,50	2,50	4,00		4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50
4	5,00	2,50	4,00	4,50		5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00
5	5,50	2,50	4,00	4,50	5,00		5,50	5,50	5,50	5,50	5,50
6	6,50	2,50	4,00	4,50	5,00	5,50		6,50	6,50	6,50	6,50
7	7,00	2,50	4,00	4,50	5,00	5,50	6,50		7,00	7,00	7,00
8	7,00	2,50	4,00	4,50	5,00	5,50	6,50	7,00		7,00	7,00
9	8,50	2,50	4,00	4,50	5,00	5,50	6,50	7,00	7,00		8,50
10	9,50	2,50	4,00	4,50	5,00	5,50	6,50	7,00	7,00	8,50	
MÉDIA PARA DUAS COTAÇÕES											4,73

Fonte: (FERRAZ, 1997, p.4)

Note-se que a média caiu de R\$ 6 com uma única cotação, para R\$ 4,73 com duas cotações.

Adotando-se procedimento igual ao descrito na tabela 3, mas fazendo-se três cotações, tem-se valor médio de R\$ 4,11, ou seja, comparando-se três preços, e sempre usando-se o menor.

Caso um fornecedor faça dez cotações, ele conseguirá comprar o referido item pelo seu preço mínimo de R\$ 2,5 (conforme tabela 2).

Percebe-se que, quanto maior o número de cotações, menor seu valor de aquisição, uma vez que o construtor adquirirá sempre o insumo de menor preço obtido em suas pesquisas.

Resumidamente, tem-se:

Tabela 4 – Resumo das médias calculadas conforme tabelas 2 e 3

Cotações	N=1	n=2	N=3	n=10
	6,00	4,73	4,11	2,5

Fonte: Elaboração dos próprios autores

Os mesmos cálculos da tabela 4, podem ser feitos a partir dos coeficientes da tabela 1.

Com as expressões (2) e (3):

$$\mu_{(1)} = \mu + E(X_{(1)}) \cdot \sigma$$

calcula-se o valor mínimo, e com

$$\sigma_{(1)}^2 = \text{VAR}(X_{(1)}) \cdot \sigma^2$$

a variância dos mínimos.

Logo, uma vez que $\mu = 6$ e $\sigma = 2,01$, tem-se os seguintes valores de μ :

Para uma cotação: $\mu_{(1)} = 6 + 0 \times 2,01 = 6;$

Para duas cotações: $\mu_{(1)} = 6 + ((-0,56418) \times 2,01) = 4,87;$

Para três cotações: $\mu_{(1)} = 6 + ((-0,84628) \times 2,01) = 4,30;$

Para dez cotações: $\mu_{(1)} = 6 + ((-1,53875) \times 2,01) = 2,91;$

TABELA 5 - Comparação dos valores de μ para 1, 2, 3 e 10 cotações; cálculo real x cálculos feitos através dos coeficientes da tabela 1.

Cotações	n=1	n=2	n=3	N=10
i) Tabelas 2 e 3	6,00	4,73	4,11	2,5
ii) Tabela 1 Coeficientes	6,00	4,87	4,30	2,91
Variação de ii para i	0%	2,87%	4,42%	14,09%

Fonte: Elaboração dos próprios autores

Os valores foram superestimados em somente 2,87%, 4,42% e 14,09% para 2, 3 e 10 cotações, respectivamente.

“Apesar da simplificação do modelo, que é pequeno e com elevado coeficiente de variação (0,335), escolhido para validar o modelo em uma condição crítica”, (FERRAZ, 1997, p.7) os valores

foram superestimados minimamente, se comparados ao erro que seria cometido tomando-se o insumo por seu valor médio, conforme se depreende da tabela 5:

TABELA 6 - Comparação dos valores de μ para 1, 2, 3 e 10 cotações; calculo real x média da tabela 4.

Cotações	n=1	n=2	n=3	N=10
i) Tabelas 2 e 3	6,00	4,73	4,11	2,5
ii) Média da tabela 2	6,00	6,00	6,00	6,00
Variação de ii para i	0%	21,17%	31,50%	58,33%

Fonte: Elaboração dos próprios autores

Para comprovar que o coeficiente de variação da tabela 2 é elevado, analisou-se os coeficientes de variação da obra que será estudado neste trabalho, cuja média dos coeficientes de variação foi de 0,155. Tal média refere-se a 177 diferentes materiais que foram pesquisados pela FIPE junto ao mercado.

Vê-se portanto, que o coeficiente de variação igual a 0,335 é 116% maior que os coeficientes de variação dos materiais reais conforme são vendidos junto ao mercado.

É importante observar que o coeficiente de variação é a estatística que mede a heterogeneidade de uma série de dados, calculados pela fórmula, $CV = \sigma / \mu$. Pode-se afirmar portanto, que os valores reais para os materiais do mercado possuem menos variações que os do exemplo, pois os seus coeficientes de variação são menores.

4 - Cálculo do custo de mão de obra e de equipamento

Para cálculo do custo total de mão de obra (MO) e de equipamento (EQ), não se utilizou o modelo de custo mínimo. Valor de mão de obra possui lógica distinta de valor de materiais, portanto sua média e desvio padrão foram informados por institutos de pesquisa. Quanto aos equipamentos, na obra estudada, os mesmos eram irrelevantes.

Dessa forma, usando-se as relações (4), (5), (6) e (7), pode-se calcular o total de cada tipo de serviço e também do custo total da mão de obra e do equipamento.

5 - Cálculo do custo total da obra

Para calcularmos o custo total da obra devemos somar os custos relativos ao material, mão de obra e equipamento e desse total devemos multiplicar pelo valor de BDI considerado na obra. Usando as relações (4) e (5) podemos estimar o custo total da obra e sua variância.

$$\mu_{\text{Obra}} = (1 + \text{BDI}) \cdot [\mu_{\text{MT}} + \mu_{\text{MO}} + \mu_{\text{EQ}}] \quad (14)$$

$$\sigma_{\text{Obra}}^2 = (1 + \text{BDI})^2 \cdot [\sigma_{\text{MT}}^2 + \sigma_{\text{MO}}^2 + \sigma_{\text{EQ}}^2] \quad (15)$$

Obs.: O valor de BDI, Bonificação e Despesas Indiretas, varia em função da disputa que se estabelece entre concorrentes numa dada licitação. Basicamente, é considerado vencedor de uma licitação, aquele que oferecer o menor BDI que remunere o capital – definindo seu lucro – que paga as despesas indiretas, financeiras, comerciais, tributárias e contingenciais do construtor.

6 - Teste de Hipótese

O Teste de Hipótese é uma ferramenta estatística freqüentemente utilizada na tomada de decisões. No estudo em questão, o teste serve para verificar se existe evidência estatística de sobrepreço nos valores oferecidos pela empreiteira. Os testes de hipótese aplicados neste modelo são:

$$\text{Hipótese nula :} \quad H_0 : \mu_{\text{Empreiteiro}} \leq \mu_{\text{Obra}}$$

$$\text{Hipótese alternativa:} \quad H_a : \mu_{\text{Empreiteiro}} > \mu_{\text{Obra}}$$

onde μ_{Obra} é o valor estimado do custo total médio da obra usando o modelo dos custos mínimos e $\mu_{\text{Empreiteiro}}$ é a média do custo total da obra do ponto do visto do empreiteiro e por analogia à relação (14):

$$\mu_{\text{Empreiteiro}} = (1 + \text{BDI}_{\text{Empreiteiro}}) \cdot [\mu_{\text{MTEmpreiteiro}} + \mu_{\text{MOEmpreiteiro}} + \mu_{\text{EQEmpreiteiro}}] \quad (16)$$

O teste consiste em avaliar o valor oferecido pela empreiteira e classificá-lo como possuindo sobrepreço ou não. Nesse teste devemos rejeitar ou não a hipótese nula de acordo com medidas estatísticas calculadas. A rejeição da hipótese nula implica que existe evidência estatística de sobrepreço no valor oferecido pela empreiteira e a aceitação da hipótese nula implica que não existe evidência estatística para classificá-la como possuindo sobrepreço.

Para utilizarmos esse teste, consideramos que a distribuição do custo total da obra tem distribuição normal com média μ_{Obra} e variância σ_{Obra}^2 obtidos pelas expressões (14) e (15).

A consideração de normalidade no preço total da obra pode ser embasada no teorema de limite central. Segundo esse teorema, se temos n variáveis aleatórias, $X_1, X_2, X_3, \dots, X_n$ com médias $\mu_1, \mu_2, \mu_3, \dots, \mu_n$ a relação :

$$\frac{\sum_{i=1}^n X_i - \sum_{i=1}^n \mu_i}{\sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n \sigma_i^2}{n}}} \quad \text{tende a uma distribuição normal padrão}$$

quando o valor de n tende a infinito. No caso em questão, $\sum_{i=1}^n \mu_i$

é a soma das médias de vários insumos, mão de obra e equipamento e σ_i^2 suas respectivas variâncias.

Como a quantidade de itens, em geral, é muito grande, podemos utilizar a distribuição normal para realizar o teste de hipótese.

Esse teorema mostra também que o aumento do número de itens implica na diminuição da variância da soma das variáveis aleatórias e, em termos práticos significa que quanto maior o número de itens o valor oferecido pelas empreiteiras deve ser mais próximo ao valor verdadeiro da obra, deixando o teste de hipótese sensível.

Nesse teste existem dois tipos de erros que podem ocorrer. Esses erros são conhecidos como:

Erro tipo I : rejeitar a hipótese nula quando ela é verdadeira, isto é, classificá-la como com sobrepreço quando na realidade não está com sobrepreço.

Erro tipo II : aceitar a hipótese nula quando não deveria, isto é, não classificá-la como com sobrepreço, sendo que a mesma está com sobrepreço.

A probabilidade do erro tipo I é chamado de nível de significância e é representada normalmente por α . Portanto, $P(\text{Erro tipo I}) = \alpha$. Na prática, seu valor é controlável e freqüentemente usa-se 5% ou 1%.

A probabilidade do erro tipo II é representado por β e, em geral, não se conhece o seu valor pois para ocorrer esse tipo de erro deve-se conhecer antecipadamente o valor médio do sobrepreço, o que inviabilizaria o teste de hipótese. Na prática faz-se suposições do valor médio de sobrepreço para avaliar o valor de β .

7 - Teste de hipótese usando o Xlimite

O pré-estabelecimento de α permite o cálculo de um valor limite (X_{Limite}) do custo total da obra, a partir do qual X_{Efetivo} poderá ser considerado com sobrepreço.

Para tanto, basta fazer-se o seguinte cálculo:

$$X_{\text{limite}} = \mu_{\text{Obra}} + Z_{\text{crítico}} \cdot \sigma_{\text{Obra}} \quad (17)$$

onde:

X_{limite} : é o limite máximo a partir do qual classificamos X_{Efetivo} como possuindo sobrepreço.

X_{Efetivo} : é o valor oferecido pela empreiteira para uma dada licitação.

Comparando os valores de X , devemos rejeitar a hipótese nula quando X_{Efetivo} for maior que X_{limite} e, nesse caso, afirma-se que existe evidência estatística de sobrepreço. Caso contrário, se aceita a hipótese nula, isto é, não se pode afirmar existência de sobrepreço.

ESQUEMA PARA USO DO MODELO DOS CUSTOS MÍNIMOS:

- **Procedimentos preliminares:**

- 1 - Definição do número de cotações por produto;**

- 2 - Cálculo do valor da obra pelo modelo de custos mínimos;**

- 3 – Realização do Teste de Hipótese.**

O uso do modelo descrito pode ser generalizado à partir de algumas providências muito simples. Convênios com órgãos de pesquisa e coleta de dados como, por exemplo, FIPE ou FGV que poderiam fornecer as médias e variâncias de todos os insumos usados nas obras públicas.

Os *softwares* de orçamentação poderiam ser utilizados para definir o custo das obras pelo modelo de custos mínimos bem como o poder público de modo geral.

8 – Aplicação do modelo

Para testar o modelo descrito, foi escolhida uma obra de pequena complexidade construtiva e que certamente é amplamente realizada pela quase totalidade de municípios, estados e também pelos diversos órgãos da união: trata-se da construção de uma escola.

O edital é o de número 05/1960/01/02. O edital foi elaborado pela Fundação para o Desenvolvimento da Educação, FDE, fundação vinculada à Secretaria de Estado da Educação, do Estado de São Paulo.

A Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Fipe, realiza levantamento mensal para pesquisa de preços de insumos usados em obras de engenharia. Tais pesquisas calculam além do preço médio de mercado para cada item de material direto, equipamento e mão-de-obra a serem usados na obra, seus respectivos desvios-padrão. Usou-se levantamento da Fipe de dezembro de 2.000.

Para aplicar o modelo de custos mínimos, usou-se as composições de preços calculadas TRON-ORC, 2001, com valores médios de mercado colhidos da planilha Fipe, de onde pegou-se também, os valores dos desvios padrão de todos os itens. O preço da obra encontra-se dividido da seguinte forma:

TABELA 7 - Custo total da obra detalhando gastos com materiais, mão de obra e equipamentos

ITEM	VALOR	PERCENTUAL
MATERIAIS	332.957,11	60,00%
MÃO DE OBRA	222.843,60	39,80%
EQUIPAMENTOS	1.088,30	0,20%
CUSTO TOTAL	556.889,01	100,0%

Fonte: Elaborada pelos próprios autores

Os custos com materiais, mão de obra e equipamentos foram calculados pelo método tradicional dos custos médios de mercado através do sistema TRON—ORC, 2001.

Adotando-se os procedimentos do exemplo dado acima, no item 4, com os coeficientes de ajuste da tabela 1, aplicados às 400 diferentes composições de preço da obra J. Limoeiro III, pode-se calcular o custo total da obra usando-se o modelo de custo mínimo.

Logo se obtêm os seguintes valores, usando-se o modelo de custo mínimo e não os valores médios conforme é usual no mercado: gasto com materiais R\$ 267.110,42., A redução de R\$ 65.846,69 (uma vez que pelo modelo usual do custo médio tal valor era de R\$ 332.957,11) equivale a 20% dos valores gastos com materiais ou 11,82% do valor total da obra (conforme tabela 8 abaixo).

Percebe-se, portanto, a relevância dos valores envolvidos nos ajustes propostos no presente estudo. Pode-se agora comparar o valor da obra com e sem a adoção do modelo de custos mínimos, conforme tabela 8:

TABELA 8 - Valor total da obra Jardim Limoeiro III: comparação modelo de custos mínimos X modelo tradicional.

VALOR TOTAL MODELO TRADICIONAL			
	MÉDIA S/ MIN	VAR S/ MIN	D. PAD.
MATERIAIS	332.957,11	102.105.809,81	10.104,74
MÃO DE OBRA	222.843,60	3.544.009,56	1.882,55
EQUIPAMENTO	1.088,30		
CUSTO DIRETO	556.889,01	105.649.819,36	10.278,61
BDI	0%	0%	
VALOR TOTAL	556.889,01	105.649.819,36	10.278,61
VALOR TOTAL MODELO DE CUSTO MINIMO			
	MÉDIA C/ MIN.	VAR C/ MIN	D. PAD.
MATERIAIS	267.110,42	57.077.147,68	7.554,94
MÃO DE OBRA	222.843,60	3.544.009,56	1.882,55
EQUIPAMENTO	1.088,30		
CUSTO DIRETO	491.042,32	60.621.157,24	7.785,96
BDI	0%	0%	
VALOR TOTAL	491.042,32	60.621.157,24	7.785,96

Fonte: Elaborada pelos próprios autores

TABELA 9 - Valor dos materiais usados na obra Jardim Limoeiro III : comparação modelo de custos mínimos X modelo tradicional.

	MODELO TRADICIONAL	MODELO CUSTO MÍNIMO
MATERIAIS	332.957,11	267.110,42
DIFERENÇA	65.846,69	
VARIAÇÃO	-19.8%	

Fonte: Elaborada pelos próprios autores

TABELA 10 - Valor total da obra Jardim Limoeiro III: comparação modelo de custos mínimos X modelo tradicional.

	MODELO TRADICIONAL	MODELO CUSTO MÍNIMO
TOTAL	556.889,01	491.042,32
DIFERENÇA	65.846,69	
VARIAÇÃO	-11.8%	

Fonte: Elaborada pelos próprios autores

Vê-se claramente a relevância de se adotar o modelo dos custos mínimos, uma vez que, os custos totais podem reduzir-se em até 11,8% (tabela 10).

Caso o presente modelo fosse adotado numa dada prefeitura por exemplo, pode-se dizer que seus preços poderiam reduzir-se em até 11,8%, o que certamente liberaria recursos para que o poder público pudesse investir em áreas prioritárias.

Tendo em vista o montante gasto com obras no Brasil, de aproximadamente R\$ 20 bilhões já é possível visualizar-se a importância inadiável de se investir muito em implementações efetivas de modelos como esse. Realizando-se o teste de hipótese X_{Limite} , tem-se:

Obs: Para a construção da TABELA 11 abaixo, será adotada a seguinte nomenclatura:

Hipótese nula : $H_0 : \mu_{\text{Empreiteiro}} \leq \mu_{\text{Obra}}$

Hipótese alternativa: $H_a : \mu_{\text{Empreiteiro}} > \mu_{\text{Obra}}$

μ_{Obra} = custo da obra usando-se o modelo dos custos mínimos.

para BDI = 0% tem-se $\mu_{\text{Obra}} = 491.042,32$

para BDI = 10% tem-se $\mu_{\text{Obra}} = 540.146,55$

σ_{Obra} = desvio padrão da obra usando-se o modelo dos custos mínimos

$\sigma_{\text{Obra}} = 7.785,96$

X_{Efetivo} = é o valor através da qual a empreiteira venceu a licitação da obra J. Limoeiro..

$X_{\text{Efetivo}} = 561.508,03$

α = percentual que mede a chance de se rejeitar a hipótese nula injustamente ou seja, de considerar como superfaturada uma obra que esteja com seus preços corretos. (Obs. É o percentual que mede a chance de se cometer o erro tipo I, também chamado de nível de significância).

α varia de 0,1% a 20%

X_{Limite} = valor limite calculado a partir do μ_{Obra} , σ_{Obra} e α que define o limite acima da qual rejeitamos a hipótese nula.

X_{Limite} para BDI 0%:varia de 497.595,15 a 515.102,84.

X_{Limite} para BDI 10%:varia de 547.354,67 a 566.613,13, conforme TABELA 11 abaixo.

$\mu_{\text{Empreiteiro}}$ = é o custo com mão de obra, equipamento, materiais mais BDI do ponto do vista do empreiteiro;

Obs.: Para a realização do teste de hipótese usando-se o X_{Limite} , considera-se $\mu_{\text{Empreiteiro}} \leq \mu_{\text{Obra}}$. Dessa forma, rejeitamos a hipótese nula quando X_{Efetivo} for maior que X_{Limite} .

9 - Teste de hipótese para bdi = 10%

Considerando $BDI = 10\%$, o teste de hipótese indicará que a obra contratada estará com sobrepreço para α maiores que $0,5\%$ e caso contrário sem sobrepreço. A TABELA 9 e a figura 2 ilustram este teste de hipótese para $\alpha = 20\%$ a $\alpha = 0,1\%$.

TABELA 11 - Teste de hipótese para $BDI = 10\%$ para a obra Jardim Limoeiro III

BDI USADO			D.PADRÃO	
10%			7.785,96	
Hipótese Nula			X_{Efetivo}	
<input type="checkbox"/> Empreiteiro	<input type="checkbox"/>	540.146,55	561.508,03	
Hipótese Alternativa			<input type="checkbox"/> Obra	
<input type="checkbox"/> Empreiteiro	>	540.146,55	491.042,32	

ALFA	Z _{crítico}	X _{lim}	TESTE	DECISÃO
20,0%	0,842	547.354,67	HIPÓTESE ALTERNATIVA ACEITA	EXISTE EVIDÊNCIA DE SOBREPREÇO
10,0%	1,282	551.122,47	HIPÓTESE ALTERNATIVA ACEITA	EXISTE EVIDÊNCIA DE SOBREPREÇO
5,0%	1,645	554.233,99	HIPÓTESE ALTERNATIVA ACEITA	EXISTE EVIDÊNCIA DE SOBREPREÇO
1,0%	2,326	560.070,64	HIPÓTESE ALTERNATIVA ACEITA	EXISTE EVIDÊNCIA DE SOBREPREÇO
0,5%	2,576	562.207,43	HIPÓTESE NULA ACEITA	PREÇO CORRETO
0,1%	3,090	566.613,13	HIPÓTESE NULA ACEITA	PREÇO CORRETO

Fonte: Elaborada pelos próprios autores

Teste de Hipótese para $BDI = 10\%$ e $\alpha = 20\%$ para Obra Jardim Limoeiro III com rejeição da hipótese nula.

Neste caso, a hipótese nula foi rejeitada, ou seja, há evidência de sobrepreço para os valores de X_{Efetivo} maiores que R\$ 547.354,67 num nível de significância de 20% onde a chance de cometer o erro tipo I é grande. (Erro tipo I: considerar com sobrepreço uma obra com preço correto).

Para um nível de significância $\alpha = 0,1\%$ a hipótese nula será aceita, ou seja, não há evidência de sobrepreço uma vez que o X_{Limite} é igual a R\$ 566.613,13 e o X_{Efetivo} analisado foi de R\$ 561.508,03.

Teste de Hipótese para $BDI = 10\%$ e $\alpha = 0,1\%$ para Obra Jardim Limoeiro III com aceitação da hipótese nula.

Um administrador muito preocupado em não errar seu julgamento a respeito dos valores cobrados por uma empreiteira para uma dada obra pública, deve trabalhar com chances mínimas de errar, ou seja, com níveis de significância próximos a $\alpha = 0,1\%$ (Usando-se BDI de 10%, conforme tabela 9). Assim minimizando o risco de cometer erro tipo I, quando a obra poderia custar até R\$ 566.613,13.

Já um administrador público menos preocupado em cometer o erro tipo I pode trabalhar com $\alpha = 20\%$, quando então, o valor máximo admissível para a obra Jardim Limoeiro III seria R\$ 547.354,67, conforme o caso anterior.

O valor, portanto, deve ser escolhido em função do temor em considerar errado ou com sobrepreço, uma obra que tem seus valores corretos.

10 - Conclusão

O modelo de custo mínimo para a construção civil é consistente teoricamente e capaz de identificar e reduzir em 11,8 % os custos de uma obra real (no caso a obra Jardim Limoeiro III), tal fato foi provado nas simulações realizadas ao longo do artigo. Tal modelo revela portanto sua profunda utilidade como elemento capaz de controlar a despesa pública com obras.

Além disso, também ficou demonstrado que é possível definir-se limites, além dos quais uma obra não deve ser aceita, sem análises adicionais, à partir do uso do teste de hipótese.

Nosso objetivo com o artigo é fornecer às partes envolvidas no processo de gastos públicos um instrumento que acreditamos ser capaz de dar ao Brasil meios de controlar melhor suas despesas, que em 2001 remontaram a R\$ 20 bilhões com obras espalhadas por todo o território nacional. Ficaríamos felizes se pelo menos o artigo suscitar uma discussão para aprimoramento do modelo e ate

mesmo sua substituição por modelos considerados mais relevantes para o propósito em questão.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Lei n.8.666, de 21 de junho de 1993, com redação alterada pelas leis n.s 8.883, de 08 de junho de 1994 e 9.648, de 27 de maio de 1998. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 maio 1998. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/index12.htm> > Acesso em: 4 de jan. 2002

BUSSAB, W. O.; MORETTIN, P. A. *Estatística Básica*. São Paulo. Ed, Saraiva, 2002.

DAVID, H.A. *Order Statistics*. 2nd ed. New York: John Wiley & Sons, 1981.

EDITORA PINI. *TCPO 10 Tabelas de composições de preços para orçamentos*. São Paulo, 1996.

FERRAZ, C. A. de M. *Proposta metodológica para a avaliação de obras públicas*. 1997. Trabalho apresentado no 67. Congresso Nacional de Tribunais de Contas, São Paulo. Não publicado.

HARTER, H.L. Expected values of normal order statistics. *Biometrika*, Cambridge, v.48-1961, p.151 a 165.

JAMES, B.R. *Probabilidade: um curso em nível intermediário*. IMPA, Rio de Janeiro: Ed. IMPA, 1996,

SÃO PAULO (Estado). Edital para tomada de preços n.05/1960/01/02 elaborado pela FDE-Fundação para o Desenvolvimento da Educação, maio de 2001.

SÃO PAULO (Município). Planilha de cálculo do fator K da obra Avenida das Águas Espraia-das elaborado pela EMURB, Empresa Municipal de Urbanização S.A., julho de 1995.

SILVA, M. B. *Curso básico de orçamento de obras*. São Paulo: Editora Pini, 1999.

TEICHROEW, D. Tables of expected values of order statistics and products of order statistics for samples of size twenty and less from the normal distribution – *The Annals of Mathematical Statistics*, v.27, 1956, p. 410a 426.

TRON-ORC – Sistema de Gerenciamento de Construtoras – Informática Ltda, 2001. Conjunto de Programas. 1 CD-ROM.

O Emprego de Mão-de-obra Escrava em Atividades Industriais no Brasil – século XIX¹

Eduardo Tomasevicius Filho²

RESUMO

O artigo discute o emprego de mão-de-obra escrava em atividades industriais no Brasil oitocentista, analisando-se casos em Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. Observou-se que muitos escravos tinham conhecimentos técnicos, o que contradiz o paradigma de que apenas podiam ser empregados em trabalhos rudimentares pela suposta incapacidade que teriam para o exercício de tarefas complexas. O autor esclarece que essa observação em nada altera a atrocidade da escravidão como instituição social.

Palavras-chave: Escravidão; Indústria, Brasil, Século XIX.

ABSTRACT

This paper discusses the employment of slave labor in industrial activities in Brazilian eighteenth century, by case studies in Minas Gerais, Rio de Janeiro and Sao Paulo. It was noted that many slaves had know-how, which contradicts the paradigm that they could only be employed in rudimentary tasks, due to a supposed inability to do complex ones. The author represents that this fact does not change the atrocity of slavery as a social institution.

Keywords: Slavery; Industry, Brazil, XIXth century.

¹ Artigo submetido em 10/04/2011 e provado para publicação em 10/06/2011.

² Professor Doutor do Departamento de Direito Civil da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP).

Introdução

O presente trabalho tem por objetivo o estudo do emprego de mão-de-obra escrava na indústria brasileira no século XIX. Trata-se de assunto discutido pela historiografia – tanto no Brasil como no exterior – e que nos últimos anos foi revisto a partir da análise de fontes documentais até então pouco exploradas. Implica dizer que, ao contrário do que se pensava, o trabalho escravo era comum não apenas na agricultura, mas também nas atividades industriais no Brasil, iniciadas, sobretudo, a partir de 1808. Sem dúvida que esse fato de modo algum atenua a atrocidade desta instituição social; porém, faz com que se mude o paradigma de que escravos se prestavam somente para trabalhos rudimentares pela suposta incapacidade que teriam para o exercício de tarefas complexas.

Preliminarmente, deve-se esclarecer o conceito de atividade industrial. Em linhas gerais, é aquela que se destina à transformação de matérias-primas em produtos. (LIBBY, 1987, p. 3) Este conceito não difere em sua essência do conceito que havia no século XIX. Por exemplo, Visconde de Cairu ([1999], p. 44), em suas “Observações sobre a Franqueza da Indústria e Estabelecimento de Fábricas no Brasil”, explica que o termo “indústria” ainda não estava bem definido, e que, nas matérias econômicas, era sinônimo de trabalho ativo e assíduo. Na acepção comum do termo para a época, significava trabalho engenhoso, executado com considerável grau de inteligência, ao contrário do trabalho braçal. Em outras palavras, “(...) o trabalho exercido nas artes e manufaturas mais refinadas. Assim diz-se que um país tem muita indústria, quando tem muitas fábricas”. Cairu ([1999], p. 46), no entanto, procura incluir na atividade industrial todo tipo de trabalho organizado, sendo possível falar em indústria rural, fabril, comercial e náutica.

Dessa forma, quando se fala em atividade industrial no século XIX, nelas se incluem não apenas os grandes empreendimentos, mas também as manufaturas de produtos de pequeno e médio

porte, desde que nelas o trabalho desenvolvido exija da pessoa certo grau de conhecimento técnico e habilidade, como no caso da fabricação de ferro e de produtos de uso pessoal, como chapéus e charutos.

1. A atividade industrial no século XIX

A partir do século XVIII, o capitalismo passou por importantes transformações. Na Europa, sobretudo, a atividade industrial assumiu o domínio da economia e se tornou independente da atividade comercial (PRADO JR., p. 124) A Inglaterra logrou ser uma grande potência em termos de produtividade e foi consolidando paulatinamente seu *locus* de grande fornecedora de produtos para suas colônias e países vizinhos, como o caso de Portugal e, num segundo momento, para ex-colônias americanas, como o Brasil.

Inúmeros são os fatores que explicam essa posição de destaque. Todavia, dois deles são fundamentais nesta análise: a divisão do trabalho dentro das manufaturas e a ideia da divisão internacional do trabalho.

A divisão do trabalho dentro das manufaturas provocou, de imediato, o aumento da eficiência da produção com este modo de organização de trabalho. Muito tempo se perdia quando o artesão era o único responsável pelo ciclo produtivo (obtenção da matéria-prima, seu preparo, transformação, acabamento e comercialização), além de exigir-se destreza em todas estas tarefas. Com a divisão do trabalho, cada artesão realizava somente uma única tarefa, especializando-se nela, proporcionando economia de tempo na produção. Esse fato é ilustrado por Adam Smith nas primeiras páginas de "A Riqueza das Nações" com o exemplo da fabricação de agulhas. (SMITH, [1981], p. 8) Se um trabalhador tivesse que preparar o fio, cortá-lo em pedaços, esmerilhar a ponta da agulha, e embalá-las, sua produtividade seria pequena. Já se houvesse um único trabalhador para preparar o fio, outro para cortá-lo, um terceiro para esmerilhar a ponta e um quarto para

embalar o que foi produzido, a produtividade dezenas de vezes maior. Assim, a quantidade de produtos oferecidos no mercado aumentou em grande escala.

Quanto à divisão internacional do trabalho, esta idéia foi teorizada por David Ricardo ([1982], p. 231) sob a terminologia de "teoria das vantagens comparativas", segundo a qual países centrais - como a Inglaterra - deveriam desenvolver sua vocação industrial, enquanto países periféricos deveriam aproveitar-se de suas "vantagens" em torno do fornecimento de matérias-primas. Ricardo deixa isso bem claro ao longo de sua obra que estas "vantagens comparativas" são interessantes apenas do ponto de vista inglês e serviam para justificar do ponto de vista ideológico a necessidade de expansão dos mercados para absorção do aumento da produção inglesa.

É este, portanto, o cenário de competitividade jamais visto até então, no qual a oferta aumentou sobremaneira e a especialização do trabalho foi aprimorada.

Apesar do poder político e econômico da Inglaterra naquela época, houve no Brasil a preocupação com o desenvolvimento industrial, em vista da necessidade de consolidar o país como auto-suficiente em determinados produtos. Com a vinda da Família Real em 1808, mudanças significativas ocorreram nesse setor. Ou, como no caso de Minas Gerais, a existência de indústrias foi possível ante as dificuldades de "logística" para o ingresso de produtos estrangeiros naquela região.

Como se verá abaixo, D. João VI procurou criar estabelecimentos oficiais de fabricação de pólvora e de ferro, e, tempos depois, desenvolveram-se certas atividades industriais de grande porte no Rio de Janeiro e em Minas Gerais. De qualquer modo, o cenário que preponderou no Brasil em termos industriais ao longo do século XIX foi o estabelecimento de pequenas e médias manufaturas, cujos produtos eram voltados apenas para consumo interno, e que existiram enquanto puderam suportar a concorrência com os produtos ingleses, mais baratos e de melhor qualidade.

2. O uso da mão-de-obra escrava na indústria

A ideia inicial sobre o uso da mão-de-obra escrava na indústria, a qual guarda raízes na doutrina econômica do Século XIX, é a inviabilidade do emprego do escravo em atividades industriais, em razão de seus elevados custos de manutenção, reduzido grau de instrução e baixa produtividade.

Esta concepção foi recepcionada no Brasil. José Bonifácio de Andrada e Silva, por meio da “Representação à Assembléia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil sobre a Escravatura” ([2002], p. 111-112), já falava da ineficiência do emprego da mão-de-obra escrava nas atividades econômicas sob a terminologia de indústria, a qual seria obstáculo para o desenvolvimento do Brasil, porque este instituto estimulava a indolência do senhor e alocava de modo equivocado a força de trabalho humana. No mesmo sentido, Joaquim Nabuco ([2000], p. 126), em “O Abolicionismo”, sustentava que “escravidão e indústria são termos que se excluíram sempre, como escravidão e colonização”, porque a escravidão impedia a iniciativa, a criatividade, o desenvolvimento intelectual e técnico, o que retardaria o desenvolvimento do Brasil como país industrial.

Entre as décadas de 1950 e 1960, a “Escola de São Paulo” retomou esse assunto, sob a perspectiva de que a escravidão prejudicava o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa humana, e que, mesmo libertos, os antigos escravos e seus descendentes não tinham chances de ocupar postos de trabalho em face da concorrência com a mão-de-obra européia ou descendente dela. Essa afirmação está presente na obra de Florestan Fernandes (1964, p. 13): “O negro e o mulato foram eliminados das posições que ocupavam no artesanato urbano pré-capitalista ou no comércio de miudezas e de serviços, fortalecendo-

se, de modo severo, a tendência a confiná-lo a tarefas ou ocupações brutas, mal retribuídas e degradantes".

No entanto, a historiografia, sobretudo a partir da década de 1970, reviu esta questão e encontrou diversos exemplos de emprego eficiente de mão-de-obra escrava na indústria.

Nos Estados Unidos, Robert W. Fogel e Stanley L. Engerman (1981, p. 3) sustentaram que a escravidão se desenvolvera nas cidades e não era incompatível com o sistema industrial. Por exemplo, na Tredegar Iron Works, que foi a maior fábrica de ferro do sul e a quarta maior dos Estados Unidos, a mão-de-obra escrava representava a metade do número de trabalhadores. (1981, p. 200) Também afirmam que nas cidades a mão-de-obra livre e a escrava eram fungíveis. Por exemplo, quando o preço da mão-de-obra escrava aumentava, aumentava a procura por mão-de-obra livre e vice-versa, ao contrário do que acontecia no campo. (1981, p. 200) Havia também a prática de locação de mão-de-obra escrava, sobretudo pelas companhias ferroviárias, quando necessitavam de trabalhadores temporários. (1981, p. 48)

No Brasil, Douglas Cole Libby (1987) chegou às mesmas conclusões por meio da análise da atividade industrial em Minas Gerais durante o século XIX, provando o uso de mão-de-obra escrava em tais atividades e que entre os escravos havia trabalhadores especializados, bem como inexistia distinção – do ponto de vista organizacional – entre trabalhadores livres e escravos em determinadas atividades.

3. O uso de escravos em atividades industriais no Brasil

De fato, a questão da escravidão no Brasil teve seu foco na luta pela abolição, que se deu após várias décadas de pressão interna e internacional.

No plano internacional, essa pressão era realizada pela Inglaterra, que, no final do século XVIII, promulgou diversas leis e tratados antiescravidão, dentre as quais se destaca o "Slave Trade

Act", de 1793, que aboliu o comércio de seres humanos para ser usados como escravos nas colônias britânicas. Tempos depois foram sendo promulgados tratados bilaterais de combate ao tráfico negreiro. Reflexo dessa pressão está no fato de o Brasil ter ratificado em 23 de novembro de 1826 a Convenção entre o Império do Brasil e a Grã-Bretanha para a Abolição do Tráfico de Escravos, e em 7 de novembro de 1831 a Lei que declarava livres todos os escravos vindos de fora do Império e que impunha penas aos importadores dos mesmos escravos. Esta Lei não foi devidamente aplicada não só por falta de vontade, como também por deficiência técnica, ao não regular, por exemplo, a destinação a ser dada aos escravos apreendidos pelas autoridades brasileiras. Somente a partir de 1850 houve avanços em relação ao tráfico negreiro, com a Lei nº. 581, de 4 de setembro de 1850 ("Lei Eusébio de Queirós"), cujo teor é semelhante ao da Lei de 1831 com os devidos aprimoramentos técnicos.

No entanto, apesar dos esforços legislativos para solucionar este problema, parte da sociedade não era favorável à abolição dos escravos. Como diz Libby (1987, p. 131), a escravidão no Brasil era "democrática", no sentido de que muitas pessoas eram senhores de pequeno número de escravos, ou seja, a abolição afetaria os interesses de grande número de pessoas. Além disso, temiam-se revoltas de escravos, a exemplo do Haiti e Suriname. Por fim, o tráfico de seres humanos vindos da África no século XIX era uma das atividades econômicas mais lucrativas, não só na venda como no financiamento de sua aquisição.

Segundo Florestan Fernandes e Roger Bastide (p. 101-102), "[n]o Brasil, as leis relativas aos escravos sempre foram frustradas pelos senhores", mas "(...) somente no terceiro quartel do século XIX é que começa a formar-se uma opinião pública 'independente', isto é, capaz de julgar as ações dos senhores fora da perspectiva fornecida pelo código moral dos proprietários de escravos". Por isso, somente nas duas últimas décadas do Império foram promulgadas leis cujo objeto era de fato a abolição da escravidão, como a Lei

nº. 2.040, de 28 de setembro de 1871 ("Lei do Ventre Livre") e a Lei nº. 3.353, de 13 de maio de 1888 ("Lei Áurea").

Sendo, portanto, profundamente enraizada a instituição da escravidão no Brasil e amplamente difundida a nefasta relação senhorial entre brancos e negros, não há como a mão-de-obra escrava não ter sido empregada em atividades industriais. É certo que escravidão adaptou-se às atividades industriais no Brasil, cujos exemplos seguem abaixo.

3.1. Minas Gerais

O emprego de mão-de-obra escrava em atividades industriais em Minas Gerais foi profundamente estudado por Douglas Cole Libby, em especial em sua tese de doutoramento intitulada "População e Mão-de-Obra Industrial na Província de Minas Gerais (1830-1889)", defendida na Universidade de São Paulo sob orientação do Prof. Fernando A. Novais.

Libby sustenta que a economia mineira no século XIX não era estagnada. As dificuldades de acesso à região por falta de estradas ou muitas delas em estado precário, foram verdadeiras "barreiras naturais" à entrada de produtos, o que teria contribuído para que fosse possível a produção local dos mesmos, a despeito de os produtos estrangeiros serem de melhor qualidade. Havia pelo menos três atividades de destaque: a indústria têxtil, a siderurgia e a mineração aurífera em grande escala. Nestas duas últimas, houve o emprego de mão-de-obra escrava, sem a qual estas atividades dificilmente teriam sido realizadas, sendo esta a forma predominante de trabalho até a década de 1880. (LIBBY, 1987, p. 3)

No tocante à siderurgia, Libby (1987, p. 132) a define como espécie de manufatura rudimentar, porque mesclava os conhecimentos trazidos pelos escravos com algumas inovações europeias.

Por exemplo, o Barão de Eschwege foi proprietário da "Fábrica Patriótica", ou "Forja do Prata", na região de Congonhas do Campo. De acordo com Libby (1987, p. 167), embora Eschwege tivesse repugnância pela escravidão, ele havia chegado à

conclusão de que sua fábrica não progrediria sem a utilização de mão-de-obra escrava. Para tanto, iniciou suas atividades com 20 cativos. Em 1831, por exemplo, a "Fábrica Patriótica" tinha um administrador livre e 55 escravos. Do mesmo modo, Francisco Monlevade, que foi proprietário da mais importante fundição mineira no século XIX, empregou em 1853 a cifra de 150 escravos treinados na fabricação de ferro e carvão, além daqueles que trabalhavam como pedreiros, carpinteiros, telheiros e carreiros (LIBBY, 1987, p. 172).

Em relação à mineração aurífera, desenvolvida por companhias inglesas em grande escala, a mão-de-obra escrava empregada nesta atividade era a única capaz de atender a esta demanda, tanto em termos quantitativos como em termos qualitativos. (LIBBY, 1987, p. 265)

Nesse setor, a *Imperial Brazilian Mining Association*, em 1832, empregou 42 mineiros europeus e 300 escravos. (LIBBY, 1987, p. 283) A Saint John d'El Rey tinha 385 escravos em 1845 (LIBBY, 1987, p. 287) e a Don Pedro North d'El Rey Gold Mining Company, fundada em 1862, iniciou suas atividades com 230 trabalhadores, sendo 12 europeus, 65 brasileiros livres, 123 escravos e 30 escravas. (LIBBY, 1987, p. 289)

Muitos destes trabalhadores escravos eram alugados de terceiros, o que permitia melhor planejamento financeiro das atividades, já que se podia contabilizar o custo com esta mão-de-obra. Além disso, os relatos dos administradores destas companhias apontam que a mão-de-obra livre se revelava inadequada para estas atividades, em razão do grande número de faltas ao serviço, o que não acontecia com escravos. Nos dizeres de Libby, (1987, p. 300) a mão-de-obra escrava era mais "confiável" do que a mão-de-obra livre.

Dessa forma, fica patente a inexatidão da tese de que escravos eram incapazes de realizar tarefas complexas. (LIBBY, 1987, p. 316) já que havia escravos trabalhando praticamente em todos os pontos da linha de produção da fábrica. Do ponto de vista da

organização do trabalho, não havia distinção entre livres e escravos. (LIBBY, 1987, p. 351)

Todavia, isso não significa que as condições de trabalho a que eram submetidas essas pessoas eram boas. O trabalho era muito pesado e insalubre, sendo frequentes os acidentes que levavam à morte dezenas de escravos (LIBBY, 1987, p. 334) A partir do relato da quantidade semanal de alimentos fornecidos pela Imperial Mining a cada trabalhador escravo, nota-se que era insuficiente para a carga de trabalho que se exigia. (LIBBY, 1987, p. 321). A *Saint John d'El Rey*, que explorava a Mina de Morro Velho, submetia-os a condições de trabalho insalubres em túneis sem ventilação e que desmoronavam por ausência de planejamento na perfuração do solo.

Não bastasse esse fato, também havia na *Saint John d'El Rey* graves irregularidades em torno da manutenção irregular de 200 pessoas na condição de escravos. Essa denúncia foi feita na Sessão da Câmara dos Deputados de 26 de agosto de 1879. Joaquim Nabuco, então deputado federal por Pernambuco. (BRASIL, 1879, p. 182)

Ele fez menção a contrato celebrado em 27 de junho de 1845 entre a Companhia de Mineração do Morro Velho e a já extinta Companhia Brasileira da Cata Branca, cujo objeto era a aquisição dos ativos desta última, por exemplo, seus engenhos e terras. Na verdade, esse contrato visava à aquisição de 385 escravos, sendo 221 homens e 88 mulheres, 43 meninos e 33 meninas, e não necessariamente os imóveis empregados na atividade mineradora. Isso se explica pelo fato de que em 1843 foi promulgada lei na Inglaterra que proibia a aquisição de escravos. Como seria nula essa aquisição, celebrou-se a compra e venda dos ativos da Cia. Mata Branca, nos quais se incluíam seus trabalhadores cativos como "acessórios" da fábrica.

Neste contrato também havia uma cláusula em que se previa a emancipação de todos os escravos em 1859. Todavia, vinte anos após o decurso do prazo, os escravos vivos e seus

descendentes ainda permaneceriam cativos, inclusive haviam sido matriculados irregularmente por James Gordon, então superintendente da *Saint John d'El Rey* em 1872, o qual foi demitido do cargo porque este fato foi denunciado no *Jornal do Commercio*. O ministro inglês requereu providências do governo a esse respeito. No entanto, apesar das denúncias, aquelas pessoas continuavam cativas.

Nessa sessão de 26 de agosto, Joaquim Nabuco exigiu que a Câmara dos Deputados solicitasse informações ao Ministério da Justiça para informar *"a quem pertencem os escravos da Companhia Brasileira (Cata Branca), matriculados pelo superintendente da companhia de mineração de S. João d'El Rey (de Morro Velho) como taes"*, se *"não tem o governo conhecimento de um contrato de data de 27 de junho de 1845 entre aquellas duas companhias, pelo qual os escravos pertencentes à primeira deviam ficar emancipados, os menores quando completassem 21 annos, e os outros depois de 14 annos, prazo extincto em 1859"*, e *"que medidas têm sido tomadas para garantir a liberdade adquirida por esses escravos, e para fazer punir, pelo crime de reduzir pessoa livre à escravidão, aos que tenham sido agentes do captiveiro dos filhos daquelles escravos, e desses mesmos depois de decorridos os 14 annos do contrato"*. (BRASIL, 1879, p. 187)

Chama a atenção a reação de alguns parlamentares que procuravam esconder esses fatos dos quais tinham conhecimento. O Deputado Cândido de Oliveira manifestou-se, dizendo que esse assunto não era da alçada do governo. O Deputado Lourenço de Albuquerque sustentou que, quem recebia a matrícula do escravo, não devia indagar o título de propriedade. O Deputado Ignacio Martins, que era da localidade onde estas irregularidades aconteciam há décadas, sustentava que este assunto estava sendo analisado pelo juiz de Sabará. Nabuco retrucou, afirmando que desejava saber por que o caso ainda não havia sido julgado e que não era correto aguardar por anos uma decisão judicial sobre

questões relacionadas à libertação destas pessoas em razão da nulidade da matrícula delas como cativas.

Ignácio Martins tentou esconder o caso, conforme se observa no diálogo taquigrafado abaixo reproduzido: (BRASIL, 1879, p. 184)

"O Sr. Ignacio Martins: - Mas o facto era completamente ignorado no paíz.

O Sr Galdino das Neves: - Não, não podia ser ignorado; é público; eu sei delle há muitos annos.

O Sr. Ignacio Martins: - Como V.Ex. sabe? Eu moro naquele município e ignorava isso.

O Sr. Galdino das Neves: - Lá em Minas todo o mundo sabia.

O Sr. Ignacio Martins: - Como sabia?! Então porque V.Ex. não denunciou, si já sabia?

O Sr. Galdino das Neves: - Não, eu não sou denunciante.

O Sr. Ignacio Martins: - Denunciar em favor da liberdade é sempre honroso".

Na sequencia dos debates, Ignacio Martins, que afirmara desconhecer o fato, narrou pormenorizadamente aos parlamentares o andamento do processo na Comarca de Sabará, explicando que o curador dos escravos havia optado pela ação de declaração de nulidade de matrícula, em vez da ação de liberdade, e que o juiz do feito havia extinguido a ação sem resolução de mérito para que se propusesse a ação correta no entender do magistrado. Essa decisão havia chegado ao conhecimento das autoridades inglesas como sendo denegatória da liberdade, o que, do ponto de vista jurídico, foi o que aconteceu neste caso. (BRASIL, 1879, p. 185)

Ao final da discussão, a Câmara aprovou o pedido de requerimento de explicações formulado por Joaquim Nabuco, endereçado ao Ministro da Justiça. (BRASIL, 1879, p. 187)

Esse episódio é prova de que havia uso de escravos na atividade mineradora e que as elites locais não desejavam o fim dessa prática.

3.2. Rio de Janeiro

No período em que D. João VI esteve no Brasil, estabelecimentos industriais foram instalados no Rio de Janeiro, os quais empregavam escravos em suas atividades. A Real Fábrica de Pólvora, por exemplo, criada em 1810, usava 100 escravos. Do mesmo modo, a Real Fábrica de Fiação e Tecidos de Algodão do Catumbi contava com 10 escravos e a Real Escola de Fábricas de Fiação de Algodão, Tecidos de Pano e Malha da Lagoa Rodrigo de Freitas tinha 16 escravos. (SOARES, 2003, p. 4)

Por ser a capital do Império, o Rio de Janeiro era importante mercado consumidor de produtos, o que permitia a existência de manufaturas de artigos de consumo, como charutos e chapéus, bem como serviços tipográficos. Esses estabelecimentos empregavam mão-de-obra escrava.

Isso ocorria no Rio de Janeiro porque grande parte da população livre preferia o serviço público como profissão, em detrimento do trabalho manual ou mecânico, ao qual tinham aversão. Essa afirmação é sustentada por Soares (2003, p. 5) a partir de relatos de viajantes estrangeiros, e pelas gravuras de Debret, em que se retratam escravos trabalhando em manufaturas. Também havia a possibilidade de obtenção de receitas provenientes do aluguel de escravos para as manufaturas. (SOARES, 2003, p. 6)

São vários os exemplos trazidos por Soares (2003, p. 8) acerca do emprego de escravos nessas atividades. Na litografia Heaton & Rensburg, todos os impressores eram escravos. Em 1840, na Fábrica de Vidros "São Roque" havia 20 escravos trabalhando com 34 operários livres. Em manufaturas de chapéus instaladas no Rio de Janeiro, registrou-se em 1856 o emprego de 322 operários livres e 122 escravos.

O Barão de Mauá também empregou escravos em suas indústrias. Em 1855 havia 411 operários no Estaleiro de Ponta da Areia, e 130 trabalhadores eram escravos que trabalhavam inclusive em tarefas especializadas, como a de maquinistas, moldadores, modeladores, caldeireiros e carpinteiros. (SOARES, 2003, p. 11)

3.3. São Paulo

O exemplo paulista sobre o emprego de escravos em atividades industriais é o da Fábrica de Ferro de São João de Ipanema, na região de Sorocaba.

A fabricação de ferro naquele local iniciou-se no final do século XVI com a construção de dois fornos biscainhos pelo bandeirante Afonso Sardinha. Houve ainda uma segunda tentativa de levar adiante a construção de uma fábrica de ferro no local entre 1766 a 1770 pela iniciativa de Domingos Ferreira, que construiu no local fornos de ferro biscainho, e posteriormente mais um forno biscainho e outro do tipo africano. No entanto, essa atividade prosseguiu apenas por mais dois anos, quando se encerrou em 1772. (SALAZAR, 1982, p. 55)

Com a vinda da Família Real para o Brasil, o Conde de Linhares mandou Frederico de Varnhagen vir de Portugal para construir uma fábrica de ferro no local. Em 1810 iniciaram-se as atividades do Estabelecimento Montanístico de Extração de Ferro das Minas de Sorocaba, que depois passou a chamar-se em 1813 Fábrica de Ferro de São João de Ipanema, depois convertida em Imperial Fábrica de Ferro de São João do Ipanema.

Do ponto de vista jurídico, a Real Fábrica de Ferro de São João do Ipanema foi uma sociedade por ações, cujo capital social era de 48.000\$000, dividido em 60 ações de 800\$, sendo que 47 ações foram subscritas por particulares e 13 por D. João VI, que as integralizou com 85 escravos confiscados dos jesuítas.

Na documentação da Fazenda Ipanema, disponível para consulta no Arquivo do Estado de São Paulo, há relatos sobre os castigos que eram impostos aos escravos. Danieli Neto (2006, p. 44) sustenta a tese de que o emprego de escravos nessa atividade devia-se ao fato de que vários deles tinham esse conhecimento técnico, adquirido antes do cativeiro, em razão de populações da África dominarem essa técnica. Para corroborar esta tese, afirma que:

“Na documentação pesquisada, nenhum diretor ou administrador da fábrica fez menção aos trabalhadores cativos como incapazes, inadaptados ou prejudiciais ao bom andamento das tarefas produtivas. Ao contrário, mesmo em épocas em que foram contratados operários livres, o estabelecimento continuou contando com um significativo contingente de trabalhadores escravos”. (DANIELI NETO, 2006, p. 18)

As atividades desempenhadas pelos escravos na Fábrica de Ferro consistiam na alimentação dos fornos de fundição, com o transporte dos materiais até o local e também com a própria fundição do metal. (DANIELI NETO, 2006, p.122)

Por fim, a conclusão a que chega Danieli Neto (2006, p. 129) a partir da análise de documentos que relatam os esforços para a captura de escravos fugitivos da Fábrica de Ferro, é que estes deviam ter boa formação técnica e desempenhavam importantes tarefas dentro da linha de produção.

Conclusão

Conclui-se que houve atividade industrial no Brasil durante o século XIX, apesar da forte concorrência dos produtos ingleses, que eram mais baratos e de melhor qualidade em geral.

Pelo fato de a escravidão no Brasil ter sido uma instituição social enraizada na sociedade, cujos efeitos se sentem até os dias atuais, a indústria não podia prescindir do uso desta mão-de-obra.

Ao contrário do que se imaginava, não era exata a tese de que escravos não poderiam trabalhar na indústria por não terem conhecimentos técnicos ou serem inaptos ao trabalho. Certas atividades só puderam ser realizadas por contarem com a força de trabalho dos cativos. Em primeiro lugar, escravos tinham conhecimentos técnicos, que foram empregados nos processos de produção do ferro. Havia escravos exímios em carpintaria e pedraria. Em segundo lugar, só era possível assegurar a não-interrupção da produção com fulcro no vínculo senhorial, já que

trabalhadores livres habitualmente faltavam ao serviço. Em terceiro lugar, o trabalho realizado pelos escravos não era uma atividade desejada pela elite imperial, a qual dava preferência pela carreira no funcionalismo público.

Também havia contratos de aluguel de escravos, por meio dos quais se podia alocar esta mão-de-obra de acordo com a conjuntura econômica.

O fato de se empregarem escravos em atividades industriais não significa que a escravidão não era um fardo excessivamente pesado a essas pessoas. Eram frequentes os acidentes e as condições de trabalho eram insalubres.

Com efeito, em vez de a indústria ter contribuído para o fim da escravidão pela incompatibilidade desse tipo de relação laboral com esse tipo de atividade, houve no Brasil o efeito inverso: a acomodação da mão-de-obra escrava à atividade industrial.

Referências Bibliográficas

BONIFÁCIO, José. "Representação à Assembléia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil sobre a Escravatura". [Extraído de Obra Política de José Bonifácio vol. II, p. 85-104]. In: CALDEIRA, Jorge (Org.). *José Bonifácio de Andrada e Silva*. São Paulo: Editora 34, 2002 (Coleção Formadores do Brasil)

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Anais da Câmara dos Deputados*. Sessão em 26 de agosto de 1879. Disponível em: < <http://www2.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/pesquisadiarios/anais.html> >. Acesso em: 26.jan.2010

DANIELI NETO, Mário. *Escravidão e Indústria: Um estudo sobre a Fábrica de Ferro São João de Ipanema – Sorocaba, SP – 1765-1895*. Tese de Doutorado. Economia Aplicada. Área de Concentração: História Econômica. Unicamp: Campinas, 2006

FERNANDES, Florestan. *A Integração do Negro à Sociedade de Classes*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, Ministério da Educação e Cultura, 1964

_____; BASTIDE, Roger. *Branços e Negros em São Paulo. Ensaio sociológico sobre aspectos da formação, manifestações atuais e efeitos do preconceito de cor na sociedade paulistana*. 2ª ed (revista e ampliada). São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959

FOGEL, Robert W.; ENGERMAN, Stanley L. *Tiempo en la Cruz. La economía esclavista en los Estados Unidos*. Trad. Arturo Roberto Firpo. Madrid: España Editores, 1981

NABUCO, Joaquim. *O abolicionismo*. São Paulo: Nova Fronteira / Publifolha, 2000 (Coleção Grandes nomes do pensamento brasileiro)

PRADO JUNIOR, Caio. *História Econômica do Brasil*. 40ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1993

RICARDO, David. *Princípios de Economia Política e Tributação*. Trad. de Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Abril Cultural, 1982 (1817).

SALAZAR, José Monteiro. *O esconderijo do sol: a história da Fazenda Ipanema, desde a primeira forja do Brasil até a Real Fábrica de Ferro*. Brasília: Ministério da Agricultura, 1982

SMITH, Adam. *Uma Investigação sobre a Natureza e Causas da Riqueza das Nações*. Tradução de Norberto de Paula Lima. São Paulo: Hemus Editora, 1981 (1776).

SOARES, Luiz Carlos. "A escravidão industrial no Rio de Janeiro do século XIX". V Congresso Brasileiro de História Econômica e VI Conferência Internacional de História de Empresas, Caxambu (MG), set. 2003. Disponível em: <www.abphe.org.br/congresso2003/Textos/Abphe_2003_85.pdf>. Acesso em: 13.jan.2010

VISCONDE DE CAIRU (José da Silva Lisboa). *Observações sobre a Franqueza da Indústria, e Estabelecimento de Fábricas no Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1999 (Coleção Biblioteca Básica Brasileira)

Panorámica de la relación de México con Estados Unidos, autonomía y conflictos actuales¹

Marta G. Loza Vázquez²

RESUMO

As relações entre México e Estados Unidos revelam que as tensões entre um Estado subordinado e um poder hegemônico não se reduzem à fórmula “dominador-dominado”. Ou seja, se é verdadeiro que nessas relações há um elemento exterior – sintetizado pela geopolítica regional –, não se pode deixar de considerar também uma dinâmica interna – expressa pela política e pelos grupos de poder – que contribui para gerar uma maior estabilidade institucional. O texto procura mostrar que quando a dinâmica interna coincidiu com conjunturas internacionais favoráveis, foi possível ao México posicionar-se de modo mais seguro e autônomo diante dos Estados Unidos e do mundo. Hoje, ao contrário, o México padece de uma fraqueza institucional crônica que, além de comprometer sua estabilidade política, também tem inibido um relacionamento mais vigoroso com a potência hegemônica.

Palavras-chave: México, Estados Unidos, Agenda bilateral, Estabilidade

RESUMEN

Para México, la historia de su relación con Estados Unidos evidencia la fricción entre Estado subordinado-hegemónico, mas no se reduce a una formula simplista “dominador-dominado”. Existe el elemento externo – geopolítica regional- pero también una dinámica interna -política, grupos de poder, recursos- que le generó estabilidad institucional; al coincidir con economía fuerte y coyunturas internacionales favorables, lo posicionó con seguridad frente a Estados Unidos -y el mundo. Hoy existe debilidad institucional que compromete su estabilidad e inhibe una relación robustecida frente a la potencia.

Palabras-clave: México, Estados Unidos, Agenda bilateral, Estabilidad

¹ Artigo submetido em 10/05/2011 e aceito para publicação em 16/06/2011.

² Profesora Investigadora del Departamento de Estudios Ibéricos y latinoamericanos de la Universidad de Guadalajara. E-mail: lozavamar@gmail.com..

Introducción

En la última década del siglo XX, uno de los especialistas más connotados en la relación México-Estados Unidos, Lorenzo Meyer, decía que sólo después de institucionalizarse la revolución mexicana “[...] el México subdesarrollado y la gran potencia del norte dejaron de chocar y empezaron una difícil relación de coexistencia pacífica, pero cargada de sospechas y malos entendidos [...]” (MEYER, 1995, pág. 46). Sin embargo, en los últimos tiempos los recelos y las interpretaciones imprudentes se materializaron en hechos ríspidos como resultado del cruzamiento entre medidas contundentes por la parte estadounidense y posicionamiento vacilante de las élites mexicanas, cuestionando en ciertos espacios una relación pacífica.

Las decisiones categóricas de los norteamericanos se reflejan inicialmente en la frontera. La línea entre México y EE.UU que corre a través de 3,185 kilómetros,³ como único lindero entre la asimetría del norte rico y del sur subordinado, complica aún más la dinámica fronteriza. Del lado estadounidense creció la militarización, sobre todo después del S-11: los cuerpos especializados como la *Border Patrol*, ha aumentado el patrullaje, ha perfeccionado su técnicas y aumentado su capacidad armada y de represión. Pero también se observa el aumento de grupos paramilitares, formados por “rancheros” agresores de migrantes, que en defensa de su propiedad privada cubren su racismo y xenofobia contra el flujo humano que cruza la línea

³ Datos de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos, Sección Mexicana –CILA–, de la Secretaría de Relaciones Exteriores del gobierno mexicano; disponible en: <<http://www.sre.gob.mx/cila>>

exponiendo irremediabilmente su dignidad y propia vida. Por el lado mexicano la respuesta a los problemas bilaterales no es satisfactoria, y se refleja inicialmente en insegura vigilancia y defensa de los migrantes -hay constantes denuncias de extorsión y vejación por parte de agentes mexicanos-, y en el esfuerzo vano por controlar eficazmente la delincuencia organizada, sea del narco o secuestradores profesionales. La violencia desatada en ambos lados de la frontera, hace sentir en términos de la vida cotidiana un verdadero estado de guerra en la región, afectando la dimensión psicológica de los ciudadanos.

Los asuntos bilaterales no se confinan a problemas de límites fronterizos y su vigilancia. La naturaleza de los actores involucrados los convierte en un problema difícil en todas las dimensiones sociales, inicia por un evidencia geopolítica y toca la economía, lo social y la cultura. El tratamiento insuficiente por la parte mexicana se relaciona a la actual situación de vulnerabilidad institucional de su Estado.

Mientras fundamentalmente en Sudamérica se percibe consolidación institucional general, México muestra evidente debilitamiento en áreas claves para la sociabilidad de una nación: entidades de impartición de justicia -jueces, tribunales, ministerios públicos-; de seguridad pública y nacional -cuerpos policiacos, ejército-; de representación política -partidos, parlamento-, ya no garantizan la convivencia pacífica ni sustentan el desarrollo integral. La consecuencia final es el cuestionamiento severo y desconfianza de la sociedad mexicana hacia a la autoridad en todos los niveles: descredito hacia los poderes municipales -muchos en manos ya del narcotráfico-; suspicacia hacia los gobernadores -acusados de solapar grupos de poder-; y un claro descredito hacia la

propia presidencia de la república. Lo peor es el escepticismo en algunos sectores sociales hacia el país en general.⁴

Éste artículo presenta una breve panorámica de la relación bilateral centrada en la perspectiva de acción mexicana. Observando ciertas constantes históricas, es indudable la relación de poder entre un Estado hegemónico y un Estado subordinado,⁵ pero no se reduce a una relación simplista "dominador-dominado". Es resultado de la combinación de *elementos externos* –geopolítica regional- y de *dinámica interna* –régimen político, política económica e influencia de grupos de interés-, mismos que han permitido a México intentar establecer espacios de autonomía diplomática apoyándose en una combinación de estabilidad institucional, fortalecimiento económico y ciertas coyunturas internacionales, logrando inclusive por lapsos de tiempo ejercer un papel de potencia media.

Según lo anterior, los hechos recientes evidencian un periodo de debilidad institucional en México, dificultando al gobierno de Felipe Calderón establecer una negociación robustecida ante los Estados Unidos que por lo contrario evidencia síntomas de crisis y por tanto compromete su autonomía.

Además de esta introducción, se esboza en tres apartados un mapa de elementos básicos para comprender este complejo asunto. La formación de la vecindad - *Las fases históricas de la relación*, junto a la perspectiva de acción de

⁴ Una revisión a la prensa mexicana en los últimos años, muestra cómo ha crecido la protesta contra las políticas de seguridad del Estado; han surgido organizaciones de la sociedad civil, muchas a partir de esfuerzos personales de afectados, en búsqueda de justicia fuera de los canales oficiales y responsabilizando a la corrupción de autoridades por los eventos atroces. Una ola de indignación se muestra en todo el país, contra los feminicidios, los secuestros y las masacres, que inicia en los estados del norte, los más castigados por el narcotráfico y la delincuencia organizada, pero se extiende por todo el país y en todos los estratos.

⁵ Vínculo definido según el enfoque teórico con el que se analiza: relación centro-periferia; dependencia; subordinación; interdependencia asimétrica estructural; interdependencia imperfecta, como bien lo refiere el imprescindible artículo "Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas", de Arturo Borja.

los gobiernos mexicanos - *Caracterización de la política exterior mexicana*-, son antecedentes que pueden explicar cómo se perfilaron los asuntos claves de la relación - *Los temas actuales de la agenda México-Estados Unidos*-, para finalizar, a manera de conclusión, con *La soberanía difícil y crisis institucional*, en que se hacen algunas observaciones sobre la crisis institucional, que está dejando a la élite gubernamental sin contundencia para defender los intereses mexicanos ante Estados Unidos y definir una agenda corresponsable que disminuya el mayor problema de desestabilización hoy en México: *el narco* y la violencia organizada.

Las faces históricas de la relación

Lo siguiente es una caracterización sucinta de la bilateralidad desde la formación del Estado nacional mexicano, necesaria para explicar los temas principales de la agenda actual; se enfatizan las crisis más representativas de los 189 años de relación México-EEUU⁶

La disputa por el territorio y los diferendos fronterizos.

Esta etapa sucede desde el pronunciamiento de México como nación independiente -1821- y abarca lo que resta del Siglo XIX; es el periodo en que se creó la “Doctrina Monroe”,⁷ - la primera política exterior de EEUU hacia América Latina-, que luego de la *Guerra de Texas* se acompaña con la doctrina del

⁶ Los datos se han tomado de bibliografía histórica básica: (GARCÍA CANTÚ, 1974); (BEYHAUT, 1992); (DONGHI, 1993); (MEYER, 1995, 2003); (COCKCROFT, 2001); (FUENTES, 2008).

⁷ Recordemos que en el contexto de la “Restauración Europea” cuando las viejas potencias planeaban reagrupar sus fuerzas e intervenir más directamente en zonas de conflicto -revolucionarias- Estados Unidos proclama la defensa de su soberanía y la solidaridad con las nuevas naciones americanas; creada por John Quincy Adams, senador y proclamada por el presidente James Monroe en 1823, conocida por su célebre frase “América para los americanos”; tendrá a lo largo de los años modificaciones provenientes de los sectores más conservadores y expansionistas, acabando por ser interpretada como una doctrina que justificaba la expansión.

“Destino Manifiesto”.⁸ Se dio la confrontación directa bajo la lógica de la formación de las naciones imperiales: la expansión de los Estados más fuertes sobre los inestables.

Este nuevo colonialismo – el primero de España- aprovechó la aceptación hegemónica del ideario liberal de la “nueva nación”: la filosofía política de las trece colonias tenía bases realistas acordes al mundo moderno; la lucha política eficiente por su autonomía en 1776, acabó de convencer a los independentistas hispanoamericanos.⁹

Sin embargo, los mexicanos serían los primeros en saber que el modelo de la gran nación americana, capaz de construir un mejor sistema político y económico, racional, justo y democrático era privativo para los sajones y tenía la intensión de crecer a costa de los “otros”. De los trece asentamientos originarios, los colonos fueron expandiéndose y creando un Estado que creció primero por la invasión y aniquilamiento de los pueblos originarios – llanuras y bosques centrales- y por la compra de posesiones a otras naciones coloniales –La Florida, Luisiana-. El fin de la expansión interna llevó a la expansión imperial.

Llegó el más grande crecimiento territorial de EEUU, a costa del incipiente y debilitado –aunque grande- Estado Mexicano. Los estadounidenses aprovechan la sublevación de

⁸ Esta fue el dogma que sustentó el neocolonialismo estadounidense. Algunos ideólogos y la prensa de la época difundieron la idea fundamental de hacer de América Latina una zona natural para el crecimiento estadounidense por el peligro de agotar las tierras libres internas por la urbanización y la migración descontroladas; Jonh Fiske (historiador y filósofo) estableció que la expansión ultramarina comercial y colonial era un “Destino Manifiesto” de la nación y debería de iniciar en su zona “natural”: el sur. La necesidad de expansión fue acompañándose de justificaciones raciales de superioridad de la raza sajona, de la misión cristiana y civilizatoria sobre pueblos inferiores, cuyos agentes principales eran la marina mercante, pero sobre todo la de guerra. Los marines fueron proclamados como los legítimos representantes del Destino Manifiesto.

⁹ Podemos marcar esta influencia y el apoyo material en armas y financiamiento que ciertos sectores estadounidenses extendieron a los revolucionarios independentistas mexicanos como el primer contacto entre grupos de poder, si bien, México aún no nacía como Estado-nación.

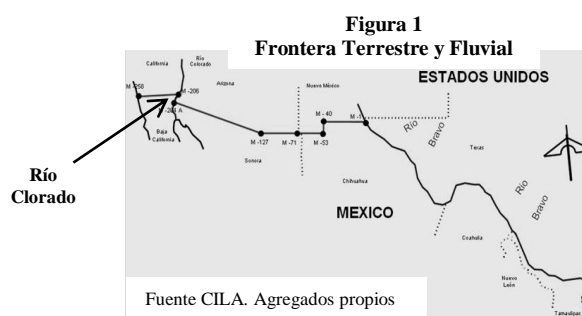
colonos en Texas contra el gobierno de Santa Anna,¹⁰ y deciden apoyarlos declarando la Guerra a México, entre 1846 y 1848, derrotando a un ejército desorganizado y apoderándose de un vastísimo territorio, definitivo para la afirmación de su hegemonía. Invaden México y a cambio de retirarse de la capital y no apropiarse de todo el país, se firmaría el “Tratado de Paz” en el poblado de Guadalupe, en el estado de Hidalgo. Los estadounidenses se retiran. El convenio originalmente garantizaba la propiedad y derechos civiles de los mexicanos que quedaron “al otro lado”, pero cuando el senado estadounidense ratifica el Tratado, se eliminaron los artículos que protegían las concesiones de tierra dadas por España y México y el que otorgaba ciudadanía automática a los aproximadamente 100 mil habitantes de los territorios anexados, quienes pasaron a ser extranjeros ilegales de su propia tierra.

Los continuos intentos de expandirse más se hacen realidad con un nuevo mandato de Santa Anna. La construcción del ferrocarril entre el Golfo de México y California llevó a los estadounidenses a presionar al gobierno de México a vender el territorio al sur del río Gila- terreno plano ideal para el objetivo-, bajo chantaje de motivar una tercera invasión y extender su frontera hasta el trópico de capricornio. Se firmó lo que se conoce como el “Tratado de la Mesilla”, pero en esta ocasión, los enviados por el gobierno mexicano fueron más proactivos, desarticulando las intenciones de apoderarse de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Sinaloa y Durango.

¹⁰ Antonio de Padua María Severino López de Santa Anna y Pérez de Lebrón (1795-1877), una de las figuras más polémicas de la historia en México; once veces presidente, uniéndose indiscriminadamente a diferentes camarillas políticas para conseguir el poder ; representante de la mediocridad institucional y la exaltación militar.

Posteriormente, la presión de las potencias europeas preocupadas por el crecimiento de los Estados Unidos, hizo al mundo entrar a una lógica de trazados limítrofes entre las naciones, y México y EEUU firmarían el tratado de la “Remonumentación”,¹¹ última convención bilateral de acuerdo fronterizo que fijó las marcas terrestres definitivas de la frontera. En la *Tabla 1* de los Anexos se muestran las características de las pérdidas territoriales, consecuencia de la primera crisis entre México y Estados Unidos.

Los resultados de los tres tratados hasta el momento son los definitivos, aceptados por la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos Sección Mexicana –CILA. Oficialmente establece que los límites territoriales están formados por dos ríos, el Bravo y el Colorado (trazado irregular) además de frontera terrestre (trazado regular). Y según los datos del instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, la superficie actual de México es de 1'964,375 Km² (1'959,248 Km² continentales y 5,127 Km² insulares), menor que la parte arrebatada. Esta es la frontera oficial entre México y Estados Unidos:



¹¹ Se dio la *Conferencia Internacional de los Meridianos* en que se aceptó el de Greenwich, con punto de partida en Inglaterra - mayor imperio del momento- como señal de referencia para el mundo y marcación de límites, horarios estandarizados y zonas de influencia imperiales. Por otro lado, por “Monumentos” se entienden las pequeñas construcciones señalizadoras de las fronteras, que marcan la altitud y latitud de ubicaciones específicas.

Hubo un último diferendo fronterizo cuando una variación del Río Bravo - fuertes lluvias y deshielo en las rocallosas-, “movió” el límite hacia el norte, disminuyendo 240 hectáreas - “El Chamizal”, porción de Chihuahua. Aunque sucedió en 1864, los litigios fueron presentados por Maximiliano de Habsburgo –el invasor- y hasta 1911 una corte internacional falla a favor de México, pero Estados Unidos reconocerá la resolución en 1964, comprometiéndose a devolver sólo 177 hectáreas; el gobierno mexicano aceptó para no generar más desgaste y apenas en 1967 se devuelve el Chamizal.

Injerencia neocolonial, dependencia mercantil, cooperación y contexto bipolar.

Lleno de acontecimientos, este periodo incluye la Revolución Mexicana, las coyunturas de las Guerras Mundiales y el contexto de la Guerra Fría, prácticamente abarca el siglo XX. Inicia con la actitud agresiva continental de Estados Unidos, la época del “Big Stick”,¹² y la “Pax Americana”,¹³ que aunque volcada a Centro América y el Caribe, México va a estar vigilado muy de cerca porque le preocupaba la revolución. El líder insurrecto de las clases medias, Francisco I Madero, ya presidente, sería asesinado por ex-militares del derrocado dictador Porfirio Díaz, en un complot fraguado en la embajada de Estados Unidos, “Pacto de la Embajada”. La radicalización de la lucha, de nuevo motiva la intromisión

¹² Inflamado por la doctrina del *Destino Manifiesto*, Theodore Roosevelt, historiador y héroe de la Guerra contra España, gobernador de Nueva York y luego presidente en dos ocasiones, estableció que EEUU debía tener un lugar preponderante en el concierto internacional y reclamar las Antillas y aledaños como su espacio hegemónico natural: el “Mediterráneo Americano”, y llevó a la práctica la agresión, bajo el lema “Hablad dulcemente y llevad un gran garrote; iréis lejos”: Política del *Big Stick*.

¹³ A partir de las invasiones territoriales a países Centroamericanos y Caribeños (Cuba, Panamá, Haití, República Dominicana, Nicaragua y México), Estados Unidos mantenía “estable” el territorio y neutralizaba la influencia de la guerra civil mexicana en la región.

estadunidense y México sufre una segunda invasión en 1914, pero esta vez, sin apropiación territorial.

México era un país complejo, mucho más articulado y con presencia internacional fuerte, luego de un periodo de fortaleza institucional del gobierno de Porfirio Díaz. Pero vendría la crisis y la rebelión contra su dictadura de 30 años y la estabilidad mexicana le importaba más a Estados Unidos que la acción directa para apaciguar los bandos confrontados; pensar en una ocupación prolongada y sangrienta además complicaría el abastecimiento de petróleo mexicano. El frente revolucionario de Venustiano Carranza, el más liberal y a favor de la negociación comercial con Estados Unidos, estaba a punto de ocupar el poder, garantizándole ventajas económicas. Es muy probable que el imperio hubiera tenido otra actitud si quienes estuvieran a punto de tomar el poder fueran los frentes populares de Francisco Villa o Emiliano Zapata.

La coyuntura internacional también contribuyó a que Washington no fuera aún más agresivo con México en aquel año; la primera guerra mundial estaba iniciando y los Estados Unidos no desgastarían hombres y armamentos. Y sin embargo, por tercera ocasión, vuelven a invadir México, ahora en 1916, en la llamada "Acción Punitiva" contra la incursión que Francisco Villa hizo al pueblo de Columbus, Nuevo México, como represalia por el reconocimiento de EE.UU al gobierno de Carranza. Pero en realidad, la avanzada punitiva fue un ensayo preparativo de sus acciones en la 1ra. Guerra Mundial, tanto para preparar a sus hombres combatiendo contra la guerrilla de los villistas, como sobre todo, para experimentar por primera vez los vehículos motorizados que llevarían a Europa. Se usaron camiones,

motocicletas y hasta dirigibles y aviones en la inútil búsqueda de Villa; al final, acabaron confrontándose con el ejército regular de Carranza y tras de ser derrotados en una batalla y la inminente entrada a la Gran Guerra – que sería en abril de 1917-, ambos países firman un tratado de cese al fuego y los estadounidenses inician retirada el 5 de febrero del mismo año.

A pesar de las injerencias estadounidenses, el factor geopolítico y la oportunidad de obtener recursos, lleva al nuevo gobierno liberal mexicano y al gobierno estadounidense en guerra a establecer acciones de cooperación bilateral; la necesidad de productos básicos para suministrar a las fuerzas aliadas, se solucionará con la utilización de fuerza laboral mexicana: México, aun inestable y el vecino con bienes de producción suficientes, generaron el primer acuerdo Migratorio para aprovechar la enorme mano de obra necesitada de trabajo: el primer Plan Bracero¹⁴ que funcionó de 1917 a 1918. Con la ventaja económica adquirida –mayor para EEUU por abastecer a Europa-, se comprobaba que más que el poder militar, la influencia que comenzó a funcionar con mayor eficacia en México fue la económico-comercial. Como sucedió con Latinoamérica en general, en la época entre guerras decaen los incipientes acuerdos en defensa de la soberanía por la oportunidad de volverá a tener crecimiento económico ante las nuevas necesidades geoeconómicas. Recordemos que el Modelo Primario Exportador del que había dependido América Latina durante sus primeros años de autonomía, había sufrido una contundente caída. Como otros países, México le significaba

¹⁴ “Bracero” hace referencia a los trabajadores manuales, en la industria o en el campo cuyo baluarte son sus brazos; así se les conoce a los migrantes que obtuvieron trabajo legal temporal en Estados Unidos, a diferencia de los “espaldas mojadas” o “mojados”, ilegales que llegan “al otro lado” atravesando a nado el Río Bravo.

a Estados Unidos productos necesarios y mano de obra, coyuntura que no podía desaprovecharse.

Pero también el acercamiento fue geopolítico. Para los norteamericanos era vital parar la influencia de empresas alemanas en México –que además podía sustituir luego con sus propias compañías- y vigilar posibles brotes fascistas o nazistas – incidentales en México dado el profundo mestizaje indígena-. Por otro lado, los antecedentes revolucionarios en el país, si bien las facciones más radicales y populares habían sido derrotadas - anarquistas, socialistas, villistas o zapatistas-, alarmaba a los estadounidenses porque podrían ser aprovechados por la Unión Soviética y extender su influencia en el propio espacio de hegemonía estadounidense.

Los tiempos habían cambiado y las necesidades eran otras; funcionaba más la influencia económica (que llevaba muchas veces a la persuasión política), más que la invasión directa y además, en la competencia y reacomodo mundial de aquellos años se necesitaba aliados incondicionales, mucho más del vecino inmediato. México, bajo la presidencia de Lázaro Cárdenas comienza la convivencia con Estados Unidos bajo la política del “Buen Vecino”.¹⁵ La gran legitimidad de Cárdenas, la debilidad financiera de las compañías petroleras en México, la preocupación por la estabilidad mexicana y la necesidad geopolítica de un bloque común, fueron factores que neutralizaron una reacción radical de los estadounidenses cuando en 1938 el presidente Cárdenas nacionaliza el petróleo –solo Inglaterra amenazó con un bloqueo. Otro resultado de cooperación en este contexto fue

¹⁵ Fue la actitud desplegada por EEUU entre 1933 y 1945 anunciada por el Presidente Franklin D. Roosevelt en la Conferencia Panamericana para generar un bloque hemisférico para protección de los enemigos del eje. “[...] En la esfera de la política mundial, yo dedicaré a esta nación a la política del buen vecino; el vecino que de modo resuelto se respeta a sí mismo y, al hacerlo, a los derechos de los otros; el vecino que respeta sus obligaciones y respeta la santidad de sus acuerdos en y con un mundo de vecinos.” Roosevelt, diciembre 1933.

un segundo acuerdo de migración de mano de obra a Estados Unidos; este segundo *Plan Bracero* duró de 1942 a 1964, entre las administraciones de Roosevelt y Manuel Ávila Camacho.

Es importante hacer notar que en este periodo, apoyado en la mejor etapa de la Sustitución de Importaciones y las ganancias por ser proveedor de EEUU en la II Guerra, México alcanzaría un desarrollo económico y social como no se había visto, que duró hasta la década de los sesenta. También consolidó el modelo político corporativista mexicano, basado en los pactos intersectoriales, en el Estado autoritario y de partido único, el Partido Revolucionario Institucional –PRI-,¹⁶ que significó fortalecimiento institucional para desplegar acciones más autónomas en la relación bilateral y ante el mundo en las décadas subsiguientes, como defender la permanencia de Cuba en la OEA, o las acciones “Tercermundistas”.

La posguerra significó que la relación bilateral entrara a modelarse según los parámetros de la Guerra Fría; México, como Centroamérica, El Caribe o América del Sur, fue campo indirecto de la lucha entre Moscú y Washington. Todo sindicato, partido, expresión política –inclusive artística- que eran críticos, aunque legítimos, fueron vigilados, perseguidos y disueltos. El más grande movimiento social de aquellos años, el movimiento estudiantil del 1968, fue brutalmente reprimido el 2 de octubre y aunque la comunidad internacional presenció

¹⁶ Como legitimador de la élite triunfadora en la guerra civil, surgió en 1929 el Partido Nacional Revolucionario, PNR, transformado en Partido de la Revolución Mexicana PRM, en 1938, y finalmente en Partido Revolucionario Institucional, PRI, en 1946. Paulatinamente fue abandonando sus principios de nacionalismo revolucionario y se aproximó cada vez más a la derecha tecnocrática. Como partido de Estado se mantuvo en la presidencia hasta el año 2000 (71 años de poder). A pesar de haber quedado en tercer lugar en las últimas elecciones presidenciales, es muy probable que tras los tropiezos de las administraciones panistas recupere el poder.

tal salvajismo –México 10 días después sería sede de la Olimpiada-, al calor de la Guerra Fría y el anticomunismo guardó silencio: “ [...] Estados Unidos y el resto del mundo decidieron aceptar la explicación oficial: la protesta no había sido una exigencia de transformación democrática, sino el resultado de un movimiento subversivo de origen internacional que buscaba derrotar al gobierno [...] que ya era democrático”. (MEYER, 2003, pág. 114).

En los años 70, el régimen buscó legitimarse con ciertos sectores críticos de la izquierda, actor mayormente perjudicado por la represión, y la salida fue implementar una política exterior de acercamiento a las causas sociales del “Tercer Mundo”, mostrando cierta autonomía pese a su posicionamiento geopolítico. Naturalmente que molestaba a Estados Unidos, pero los problemas generados por la crisis financiera de la década, las consecuencias de la derrota en Vietnam, la intromisión en medio oriente, vía el apoyo al sionismo israelí para garantizarse el abasto petrolero, eran tan delicados que ocupaban mayormente su atención. Ante un México que se irguió como representante del Tercer Mundo en la ONU, convenía a los Estados Unidos una política “flexible” con el vecino del sur, que además lo hacía aparecer como respetuoso del multilateralismo.

Pero Washington en el fondo, apostaba a la postura dual de los regímenes mexicanos - específicamente de los presidentes del populismo decadente, Luis Echeverría y José López Portillo-, que al exterior era fogosamente declarativa, pero al interior, establecían con la represión un ambiente seguro para sus intereses, -por cierto, una coacción a la que EEUU contribuía a través de la CIA. El “tercermundismo” llegó a cierto nivel de compromiso, como por ejemplo la pacificación

en Centroamérica, pero para Estados Unidos era más importante inclinar las decisiones a su favor en cuanto a los temas fundamentales para la relación bilateral - abasto de petróleo y materias primas; campo seguro de inversiones; drogas, migración y seguridad fronteriza-, en cuya discusión la mayoría de las veces hacía sentir su peso hegemónico, aún a costa de los esfuerzos infructuosos de los cancilleres mexicanos que muchas veces eran tratados con frialdad.

La inconsistencia económica de México hacia el mercado internacional jugó en contra de una postura firme frente a Estados Unidos. Cuando en 1976 se anunciaron reservas *petroleras sui generis*, se pensó que sería un bono para una negociación más equitativa de los asuntos que le preocupaban a México, un trato preferencial en el comercio, la migración y bajar las presiones sobre la responsabilidad que Estados Unidos le asignaba a México en el narcotráfico. Pero los precios de crudo y gas que se pedían, no fueron aceptados por los estadounidenses y se entró a una nueva crisis, llena de aristas y detalles que mostraban una verdadera confrontación y suma cero en cuanto a tres temas básicos: indocumentados, petróleo y comercio: lo que beneficiaba a uno, perjudicaba al otro. Fue llamado el “desencuentro Carter-López Portillo”. Posteriormente, lo que parecía ser una remedio para los males, se convirtió en un problema: la economía se “petrolizó”. La infraestructura para la explotación petrolera provocó un endeudamiento cada vez mayor y junto a esto, llegó la inflación galopante, la corrupción descarada y el Estado se declaró insolvente, al interior y ante el FMI; la moratoria en los pagos agudizó la crisis, pues ya no podía obtener créditos.

La apertura comercial y el giro hacia la “asociación ventajosa”.

Es el periodo que va aproximadamente de los últimos veinte años del siglo XX hasta la actualidad. De nuevo México experimentó una enorme debilidad económica luego del fracaso de la petrolización económica y la crisis de la deuda, y la capacidad de establecer autonomía en la política exterior decayó estrepitosamente. En esta ocasión, sin embargo, las élites mexicanas se apoyarían más que nunca en las soluciones sugeridas por Washington, al que también, más que nunca, le preocuparía la inestabilidad económica mexicana porque perjudicaba de manera directa la capacidad comercial de Estados Unidos que necesitaba mantener a nivel mundial. La concordancia de factores externos e internos en este momento histórico marcaría un giro dramático en la relación binacional, ahora abiertamente se habló de construir una sociedad económica con beneficios equitativos para ambos países.

Los parámetros para la reestructuración del sistema económico mundial compartidos por Estados Unidos, la banca internacional y los agentes privados de la industria y el comercio se fueron dando desde la década de los setenta y acabaron cambiando parcialmente la estructura mundial de la posguerra, desplazándose hacia el libre comercio y la neutralización de los recursos del Estado hacia la seguridad colectiva. Las nuevas generaciones de las élites latinoamericanas, particularmente las de México que se formaban en las prestigiosas universidades estadounidenses y en otras regiones centrales, adoptarían para sus países los nuevos esquemas. Los tecnócratas, como se les conoció, ante la crisis de 1982, estuvieron listos para asumir paulatinamente el

poder en México, sustituyendo la política del nacionalismo revolucionario por los parámetros neoliberales, plenamente aceptadas como únicas opciones para lograr mantenerse en el sistema financiero mundial.¹⁷

A partir de la posguerra, para México el asunto de las relaciones económicas directas con Estados Unidos para obtener un trato preferencial era tocado recurrente en las reuniones bilaterales, sobre todo en los periodos de mayor estabilidad económica. Pero para Estados Unidos el hecho de comprar y vender entre ambos ya era en sí un privilegio para México porque tener vecindad con una potencia le garantizaba exportar ciertos productos y tener “ventaja” en el precio de transportación, comparado con comerciar hacia otras latitudes; además, le significaba importar productos de vanguardia. Efectivamente, ambas características generaron el alto grado de dependencia comercial de México. Sin embargo, en varias ocasiones a lo largo de la historia, la potencia rompía los “pactos”, cuando, o su propia producción abastecía la demanda de productos agrícolas antes requeridos desde México, o cuando sustituía mercaderías por productos sintéticos, o cuando conseguía bienes más baratos desde otras zonas de explotación. Y si bien hubo momentos en que México presionaba y hacía validos los compromisos específicos, muchas veces las industrias mexicanas afectadas se paralizaban, había sobreproducción o cambiaban de giro acorde a sus nuevas necesidades. Aunque siempre hubo necesidad del intercambio comercial

¹⁷ El *Plan Brady*, para la renegociación de la deuda; las *Políticas de Estabilidad Estructural* del BID y otras sugeridas desde diferentes puntos y por diferentes actores financieros, que fueron tomando forma hasta condensarse en el decálogo para superar la crisis de desarrollo latinoamericano a través de la reestructuración estructural: “*Consenso de Washington*”

con México, no era la costumbre estadounidense dar ventajas especiales al vecino.

En la era de la globalización económica, EU ya no se sustentaba como la potencia única, si bien militarmente seguía siendo la principal, los criterios para la hegemonía mundial ya no descansaban en parámetros militares sino en la competencia comercial. El protagonismo de los Estados europeos occidentales, Japón y sus poderosos agentes económicos privados cada vez con más alcance trasnacional, los convirtió en verdaderos competidores del mercado global. La conformación de bloques comerciales en competencia obligó a Estados Unidos a renovarse. En 1990, la administración de George Bush convocó a su zona de influencia natural, América Latina, junto a Canadá, a establecer lazos directos para enfrentar los retos del mundo posguerra fría y el comercio mundial, lo que se conoció como "Iniciativa para las Américas". Sus aliados más convencidos fueron los gobiernos de Colombia, Centroamérica y México.

En 1989 se lanza la iniciativa de comenzar la sociedad continental con una estrategia muy concreta: la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte –TLCAN-, entre México, Estados Unidos y Canadá, preconizada como el "mercado más grande del mundo".¹⁸ El documento preparado se presenta en 1993 al congreso mexicano que lo aprobó por acuerdo de mayoría, determinada por los legisladores del partido oficial, PRI, acostumbrados a votar favorablemente sin crítica profunda, las decisiones del ejecutivo, sobre todo aquellas que provenían de la figura poderosa del presidente Carlos Salinas de Gortari. Pero

¹⁸ De la parte mexicana sería el modelo para firmar todos los tratados de libre comercio que tienen hasta la fecha. Para Estados Unidos, sería la base para la propuesta del Área de Libre Comercio para las Américas, ALCA.

también a favor estuvo el principal partido de oposición, en lo que fue la primera e importantísima alianza del PRI con el partido derechista liberal, PAN.¹⁹ Tanto dentro del congreso como en la sociedad, se dejaron de lado las preguntas y análisis provenientes de la oposición, fundamentalmente de izquierda: partidos, intelectuales, sindicatos y hasta sectores nacionalistas del gobierno. Aunque hubo mucha presión, al final el gobierno y los grupos de interés confiaban en su aprobación, porque el congreso era un espacio que garantizaría la derrota opositora. El proceso para crear el TLCAN evidenció a nuevos agentes del Estado mexicano en la relación bilateral: por un lado cúpulas empresariales aliadas a los grandes agentes transnacionales y sinnúmero de grupos de la sociedad civil que a partir de ahí exigieron una mayor participación en las decisiones.²⁰

La parte más difícil de negociar fue en el congreso estadounidense porque fue solicitada la aprobación por el mecanismo de "Fast Track", solo válido para asuntos de seguridad nacional o de importancia vital para la nación; fueron largas y desgastantes negociaciones que al final se aprobó bajo el principal argumento de que el TLCAN, aun lleno de inconsistencias, representaba la posibilidad inmediata de presentar un bloque comercial americano ante los competidores europeos o asiáticos.

¹⁹ Opositor radical al proyecto de la revolución cardenista, el Partido Acción Nacional, fundado en 1939, fue por muchos años el único partido oficialmente adversario del PRI. Representante del conservadurismo mexicano – católico y anticomunista –, representaba a los grupos económicos excluidos de los favores del régimen priista; fue ganando las simpatías de las élites económicas insatisfechas por la decadencia del PRI. Ganó la presidencia en 2000; en 2006, por un escaso margen del 0.64%, volvió a ganar en medio de severas acusaciones de fraude.

²⁰ Por la parte canadiense también se aprobó el TLC, que no variaba sustancialmente su relación comercial con EEUU pero se exigió a los negociadores la defensa de los intereses nacionales de Canadá, por los riesgos que representaba negociar con una economía inestable como la mexicana.

La firma del TLCAN y su puesta en marcha en 1994, desencadenó situaciones ambivalentes, benéficas para ciertos sectores y altamente perjudiciales para otros;²¹ el libre comercio y la integración regional condicionaron otros temas que más tarde complicarían aún más la bilateralidad, temas que trataremos en el apartado correspondiente.

Caracterización de la Política Exterior Mexicana. ²²

Condicionada por la geografía, la historia de interdependencia subordinada hacia la potencia mundial, colocó a México como parte de la Seguridad Nacional de Estados Unidos, es decir, los problemas de México, y sobre todo, las decisiones para resolverlos y conservar la estabilidad general, son acompañadas en la Casa Blanca. A su vez, la forma en que México asume su realidad geopolítica y se relaciona con el mundo, se materializa en ciertos mecanismos específicos de acción exterior, fundamentalmente condicionados hacia la potencia; menciona Arturo Borja que “De hecho, en la práctica resulta difícil establecer una diferencia clara entre el estudio de las relaciones con Estados Unidos y el de la política exterior mexicana”. (1997, pág. 20).

Hasta la actualidad, México ha desarrollado a *grosso modo* dos modelos de política exterior para lidiar con esa realidad; el primero tiene sus raíces en el siglo de la disputa territorial, reafirmada en la etapa posrevolucionaria y vivido

²¹ La principal voz crítica y actuante hasta cierto nivel, fue el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, que irrumpió bajo la forma de una guerrilla tradicional, que sin embargo se constituyó en uno de los movimientos sociales más importantes del continente cuya lucha por el reconocimiento pleno de los indígenas y marginados, afectados aún más por el libre comercio, sigue en pie.

²² Tomamos la definición de política exterior hecha por Blanca Heredia: “[...] la *política exterior*” puede definirse como el conjunto de decisiones y acciones estatales orientado al manejo de la relaciones con otros Estados, así como a la regulación de las interacciones entre nacionales y extranjeros. Aunque sus objetivos suelen ser, también diversos, el objetivo mínimo es la defensa de la integridad y política mientras que, en el otro extremo, el objetivo máximo es la acumulación de poder y capacidad de dominio sobre otros Estados y visiones” (1997, pág. 83)

durante la mayor parte del siglo XX; el actual, reafirmado en los últimos veinticinco años, corresponde a la irrupción de la *globalización* y el neoliberalismo.

El modelo nacionalista

La contundencia de la invasión y la apropiación territorial otorgo a Estados Unidos la ventaja histórica de establecer los parámetros de la relación con el vecino, y México respondió necesariamente con una *actitud defensiva* hacia él y con el mundo: su política exterior tendrá dos principios básicos, la *Autodeterminación de los Pueblos* y la *No Intervención* – Sistematizados en la llamada “Doctrina Estrada”, en 1933-. Sus fundamentos se apoyan en principios amplios del derecho internacional, y sus pensadores, a la vez diplomáticos, se centraron en la perspectiva de neutralizar la injerencia de las potencias mundiales. (GARZA, 2009), (BORJA, 1997).

Esta política, denominada como “nacionalista, revolucionaria e independiente”, se puede calificar como tradicional y conservadora. *Tradicional*, porque se centraba en el protagonismo de su Estado en un mundo de los grandes actores estatales - “Estatocéntrica” (Chabat, 1997)-, y también porque los principios de defensa se aplicaron a cualquier situación que México afrontaba en el mundo. Fue también *conservadora* porque apostó a la seguridad de encerrarse en sí misma. Su principio de no intervención, funcionaba como un *mantram*, que a fuerza de repetir, “*no intervengamos en los otros Estados*”, el gobierno mexicano invocaba en realidad “*no intervengan en nuestros asuntos de Estado*”. México fue parcialmente refractario a las transformaciones democráticas

que recorrían el mundo -como el 68-, situación a la que también contribuía el cerco ideologizado de la guerra fría.

Aun así, acogerse a los principios del derecho internacional vía la defensa de la soberanía de los pueblos, sirvió para ejercer autonomía declarativa sobre asuntos generales de la dinámica mundial y tener momentos de protagonismo internacional. La identificación con la problemática tercermundista, combinada con consistencia económica generada por el boom petrolero y la vulnerabilidad de las potencias, generaron una coyuntura entre 1970 y 1982, cuando México amplió su influencia en el área de mayor presencia, Centroamérica. Al aumentar recursos y capacidades, a decir de varios autores, se convertiría en una "Potencia Media": un Estado con peso regional y con autonomía respecto a la política aplicada en la zona por las grandes potencias, que lo hace ocupar cierto protagonismo internacional.²³

Sin embargo, en un sentido crítico, México al protegerse en el aislamiento, perdió la oportunidad de colocar intereses exclusivos en el mundo, es decir, "sacar provecho de las condiciones, recursos y potencialidades "(GARZA, 2009, pág. 297) y negociar con ellos un posicionamiento global que ayudara a contrarrestar la dependencia hacia Estados Unidos. Esta política exterior se prolongó hasta los años ochenta y corrió la misma suerte fracasada del proyecto nacionalista y revolucionario interno: así como la inestabilidad económica puso en *jaque mate* al modelo de desarrollo volcado al fortalecimiento del mercado interno y la preservación de la

²³ Para la caracterización de potencia media mexicana, una referencia son los artículos de Guadalupe González y Raúl Bernal Meza. En la era neoliberal, con el nuevo desarrollo económico mexicano, las élites beneficiadas con el TLC expanden a través de tratados regionales su influencia económica directa y puede decirse que vuelve a tener carácter de "potencia regional" – como referencias, ver trabajos de Alberto Rocha y Daniel Morales.

hegemonía autoritaria del Estado, afectó la posibilidad de autoafirmarse en el mundo y México de nuevo volvió a la pasividad internacional.

Antes de continuar con la caracterización del modelo actual, abrimos un paréntesis para el conocimiento de las acciones de autonomía mexicana.

Pasajes de la autonomía exterior

A lo largo de los años, hubo acciones de política exterior autónomas, algunas inclusive favorables a la izquierda internacional.²⁴ Entre las principales se pueden mencionar, la solidaridad hacia el Frente Republicano en la Guerra Civil Española contra los franquistas, y posteriormente el otorgamiento del exilio a los milicianos (1936-1939). El asilo político a León Trotsky (1937-1940). La solidaridad con Cuba, que marcaría su personalidad progresista: el reconocimiento al régimen socialista; negarse a que fuera expulsada de la OEA y el desafío al bloqueo estadounidense contra el régimen revolucionario.²⁵ La convocatoria al *Tratado de Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe* o "*Tratado de Tlatelolco*", en 1967, para evitar otra "Crisis de los misiles"²⁶

En los años 70, como acciones concretas del "tercermundismo", México se volvió vocero de los derechos de las naciones pobres en la ONU; lanzó la iniciativa de la

²⁴ Vale resaltar el papel importante de Lázaro Cárdenas, protagonista de decisiones claves en política exterior hasta su muerte en 1971. En un Estado burocratizado, la figura presidencial se vuelve un agente clave de la política exterior, actuando como uno de los factores estructurales internos que la determinan.

²⁵ Hasta la llegada del gobierno panista de Vicente Fox, en el 2000, quien apoyó abiertamente las posturas a favor del cambio de régimen; por primera vez el gobierno mexicano se pronunció a favor de la defensa de los derechos humanos violados en la isla. La confrontación llegó a terrenos personales, cuando Fox, vía telefónica, pide a Fidel Castro abandonar México, luego de su participación en la *Cumbre de la Organización de Naciones Unidas sobre el Financiamiento al Desarrollo*, en Monterrey, ya que su presencia en el almuerzo programado, podía incomodar al presidente estadounidense, su mayor aliado, George W. Bush. Pronunciará la célebre frase "...comes y te vas...", que resumiría la relación Fox-Cuba.

²⁶ Apoyada totalmente por Estados Unidos que la aprovecho como parte de su Seguridad Nacional.

Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados a favor de la justicia internacional - iniciativa rechazada por los países ricos-, adopción de un discurso antiimperialista en foros internacionales - en la ONU México votó a favor de declarar equivalente el sionismo al racismo, aunque se retractaría-, y acercamiento con bloques de países que desafiaban al capital internacional, como la *Organización de Países Productores de Petróleo* – aunque México no se afilió, ya que de frente a una nueva crisis económica, al régimen de Echeverría le convenía manejar autónomamente su capacidad petrolera frente a EEUU.²⁷ Fueron acciones de confrontación con el 1er. Mundo (MEYER, 2003, pág. 118).

Será en las relaciones con América Latina, sobre todo en Centroamérica, que despliegue mejor la autonomía exterior. Rechazo a los golpes de Estado, sobre todo contra Salvador Allende en 1973 que abre las puertas al exilio chileno; la defensa de los derechos humanos en las dictaduras militares y la facilidad para la migración de presos políticos, de intelectuales y artistas latinoamericanos –que beneficiaran altamente a la cultura y academia mexicanas. Será durante el *boom* petrolero, que desplegará acciones más radicales, desafiando mismo a Estados Unidos.²⁸ Habrá abierta solidaridad con grupos de resistencia, como el Frente Sandinista de Liberación Nacional –si bien no reconocerá otros grupos guerrilleros como la guerrilla guatemalteca-, cuyo gobierno revolucionario será apoyado económicamente por

²⁷ De nuevo la vulnerabilidad financiera hace recular la autonomía externa; en la crisis del 76 se ve obligado a firmar la carta de intenciones del FMI para obtener crédito que lo condiciona por tres años; el boicot turístico que la comunidad judía hizo a México afectó tanto que obligó a pedir disculpas a Israel y despedir al secretario de Relaciones Exteriores.

²⁸ Luego de ser expulsado por los fundamentalistas musulmanes, el Sha de Irán fue exiliado en México como pedido especial de EEUU para evitar que permaneciera en su suelo y provocara mayor confrontación con el Ayatolá Jomeini. Pero el ex-monarca enferma y es operado en NY; México se niega a renovarle la visa de vuelta obligando a EEUU a asilarlo y negarse a su extradición mandándolo a Panamá; fue un factor más que desencadenó la crisis de los rehenes en Teherán, evento que le costó la reelección a James Carter.

México, quien además se opuso a un nuevo bloqueo económico intentado por Washington. Firmó el Programa de Cooperación Energética para Países de Centroamérica y el Caribe, o “Acuerdo de San José”, que junto a Venezuela ha dado desde 1980 precios preferenciales de petróleo y gas a países de Centroamérica y el Caribe.

El esfuerzo por la pacificación en América Central en 1981, se puede establecer como la última acción autónoma importante de la diplomacia mexicana; consigue el apoyo de Francia para lanzar el *Comunicado Franco Mexicano sobre El Salvador* que estableció como requisito elemental el diálogo entre el gobierno y el *Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional*, al que reconocen como grupo representativo de la sociedad para negociar la crisis. Al centrarse en sus actores principales y en el problema socio-político del país, la iniciativa fue bien acogida por Europa, pero rechazada por nueve países latinoamericanos, vulnerando a México en su carácter de posible potencia regional. De cualquier manera, en su esencia sirvió de base a los esfuerzos posteriores de Contadora y Esquipulas,²⁹ sin México como protagonista, porque en el 82 entraba a la crisis definitiva del viejo modelo.

El modelo abierto

La transformación del escenario mexicano en los ochentas, muestra un viraje contundente: se reemplaza el modelo de *Sustitución de Importaciones* por uno antagónico, el modelo de *Promoción de las Exportaciones* (VEGA, 2009). Al iniciar esa era, se evidenciará un contrasentido entre política

²⁹ Aunque en ambos foros México participaba como iniciador, fue sustituido paulatinamente por un frente de países latinoamericanos y simpatizantes de otras regiones, que pugnarían por la pacificación con el apoyo de Estados Unidos, para quien la paz centroamericana no era asunto de justicia y negociación sociopolítica interna; en medio de la Guerra Fría era un problema de desestabilización regional que afectaba su hegemonía y abría la puerta a la URSS.

interior y exterior, porque mientras el gobierno y los grupos de interés favorables al libre comercio llevaban a México hacia la apertura comercial, la liberalización de la economía y las privatizaciones, se contrarrestaba con la política exterior tradicional de defensa del Estado y de la soberanía. La fórmula tecnocrática para eliminar la contradicción fue aplicar el equilibrio entre política económica y política exterior: "lograr la maximización de la autonomía del Estado y la minimización de la vulnerabilidad externa" (HEREDIA, 1997, pág. 85), es decir, para asegurar divisas que financiaran el desarrollo interno, había que cambiar la estrategia de política exterior.³⁰

Esto significó que a partir de 1990 los criterios de la relación foránea fueran impulsar el modelo de apertura, y su planeación quedara en manos de las mismas instituciones que reestructuraban el Estado en ese sentido, las poderosas Secretarías de Comercio y de Hacienda. La Secretaría de Relaciones Exteriores no diseñó más las estrategias foráneas, priorizó e implementó las de sus pares. La política exterior se convirtió en la vanguardia para conseguir los tratados de libre comercio que firmó México alrededor del mundo -Tabla 2 de los anexos-, cuyo eje fundamental era la consumación y funcionamiento del TLCAN.

Para los administradores del libre comercio, institucionalizar la cooperación con el vecino del norte, ha sido la forma de resolver el conflicto entre *riqueza y autonomía* –dilema del mundo entero, sobre todo de los países dependientes. El TLC acrecienta la interdependencia porque

³⁰ El régimen neoliberal subsanó la incongruencia sin necesidad de eliminar los principios de la *Doctrina Estrada*. Quedaron confinados para escasos momentos declarativos, como prueba que el pasado revolucionario y nacionalista no había sido del todo olvidado, una estrategia justificativa ante los críticos nacionalistas con influencia en los poderes.

la necesidad del comercio mexicano queda oficialmente aceptada, ya no está sujeta a las veleidades del pasado. Consecuentemente es “[...] la única estrategia capaz [...] de contrapesar y contener la capacidad de influencia de Estados Unidos” (Heredia, 1997, pág. 99). Y tuvo resultados positivos, pero sólo para nuevas élites. En términos del *realismo político*, el TLCAN no fue otra cosa más que la ratificación formal de lo que sucedía entre ambos países desde tiempo atrás: la interdependencia regional, pero también la subordinación que le acompaña.

La *Cooperación* se convertirá en el eje de la relación bilateral, y como nunca antes, México haría pública y sin tapujos una relación *preferencial* con EEUU, contrastando con la prudencia del pasado al respecto y los esfuerzos reales por establecer relaciones hacia otras zonas. México se olvidó de los principios tradicionales de defensa de los Estados, del “latinoamericanismo” y del “tercermundismo”, que además lo acercaban a otros actores internacionales, no necesariamente estatales. Pero México no sólo se distanció de Latinoamérica, el alejamiento fue recíproco. Se observaría durante los noventa a gobiernos y élites también neoliberales de la región “imputándole ” a México acaparar la relación ofrecida a todos en la iniciativa de Bush.³¹

Los problemas tradicionales de la política exterior mexicana, la autodeterminación de los pueblos y la no intervención en los asuntos internos; el pacifismo; el desarme; la seguridad colectiva; el colonialismo; las obligaciones y derechos de los Estados; el principio de universalidad para la admisión de

³¹ El presidente argentino, Carlos Saúl Menem fue un ejemplo de distanciamiento por la búsqueda de asociación directa con EE.UU.; Chile tenía ya relaciones preferenciales lo mismo que Colombia; paulatinamente cambiaría el escenario político en Sudamérica hacia la izquierda, centro y centro-izquierda, y entonces el distanciamiento con México se hizo tanto a nivel ideológico - Venezuela- como por discordancia en política económica –Brasil, Argentina, Chile-, sobre todo cuando México se convierte en promotor del Área de Libre Comercio para las Américas, que acabó siendo rechazada por la comunidad sudamericana en 2005.

miembros en la ONU, por señalar los básicos. (BORJA, 1997, págs. 24-25), en su mayoría continúan siendo referentes históricos pero reservados para el discurso. Las circunstancias mundiales e internas llevaron al *libre comercio* a ser su carta principal ante el mundo.

Si el modelo cerrado no ayudó a México a posicionarse con autonomía en el mundo de manera permanente –solo exhaló “perlas” esporádicas–, la política de apertura volvió más dependiente a México de los Estados Unidos en particular y del capital trasnacional en general. Las siguientes palabras sirven de colofón “La de hoy es, a falta de un proyecto histórico alternativo, una política abierta y pragmática, pero quizá no la mejor para los intereses de largo plazo, los cuales al parecer, se han desdibujado” (GARZA, 2009, pág. 297).

Los temas actuales de la agenda México-Estados Unidos.

Son tres grandes asuntos que concentran la atención entre ambos países: *el libre comercio, la lucha contra el narcotráfico y la migración*. La historia y geopolítica continental han conducido su negociación bajo la interpretación de la *Seguridad Nacional* estadounidense. En ese marco, las soluciones que Estados Unidos propone son estrategias para salvaguardarse, por eso en la práctica las políticas que implementa son muchas veces unilaterales.

Aunque la ideología de la seguridad nacional surge en la posguerra y su momento cúspide fue el apoyo a las dictaduras latinoamericanas, so pretexto de resguardarse frente a enemigos externos - la Unión Soviética y sus “agentes” comunistas diseminados en la Latinoamérica convulsionada–,

hoy se renueva bajo los criterios del mundo globalizado.³² Para Estados Unidos, la bilateralidad con México le es útil para reafirmarse en el juego de equilibrio entre las hegemonías mundiales, porque la cooperación mutua en la zona de integración que comparten, maximiza sus intereses y lo impulsa en la competencia internacional. Para preservar la competencia, regional o mundial, el orden socio-político continua siendo la base contra la anarquía, por eso la seguridad nacional continua condicionando la relación entre México y Estados Unidos, quizá hasta endurecida porque hoy los “nuevos enemigos” “no convencionales”, están efectivamente dentro de la zona en que Estados Unidos mantiene un pacto comercial institucional.

La justificación geoestratégica para convertir la agenda en garante de su seguridad, se acompaña simbólicamente de la interpretación mesiánica de grupos conservadores con influencia en la política de Washington respecto a América Latina y México; reactivados luego de la victoria de Obama, como por ejemplo la Americas Society-Council of Americas, Heritage Foundation o la Brookings Institution-Interamerican,³³ así como instituciones como la National Security Agency o la Border Patrol, en el fondo parecen mantener todavía la interpretación que EEUU representa en el continente una civilización de progreso y libertad –compartida con Europa

³² Los llamados enfoques *neorrealistas* y *neoliberales* si bien no conforman una sola teoría, fundamentan las relaciones interestatales desde aproximadamente treinta años atrás, en la búsqueda del orden y equilibrio sistémico internacional (SALOMON, 2002); en la justificación de política internacional de EEUU coinciden ambas tendencias: a groso modo, puede decirse que del neoliberalismo EEUU considera “[...] los beneficios absolutos que les puede [a los Estados] reportar la cooperación-, se conciben los regímenes, ante todo, como el producto de la maximización de intereses de los participantes” (IDEM, pág. 19). Del neorrealismo parte de la perspectiva de “[...] la posición relativa en la escala de poder internacional [y los Estados como] producto de las relaciones de poder y [...] los regímenes a partir de la hegemonía de una potencia [...]” (IBIDEM).

³³ Estas asociaciones han manifestado en documentos respectivos, lineamientos que pueden considerarse un programa ante las nuevas condiciones hemisféricas; consultar artículo referente en la revista electrónica *Alternativas* (RMALAC, 2009)

occidental-, por lo tanto, es una sociedad superior a la de sus vecinos inmediatos, quienes contienen gérmenes decadentes y premodernos que amenazan con corromper los valores y la moral, distorsionando la propia concepción de la *nación americana*.

Esa visión y el tratamiento de los asuntos de la agenda contrastan con los de México, históricamente obligado a reaccionar defensivamente, pero con cierto grado de autonomía interna para intentar superar la condición periférica que aún le aqueja. Así, el grado de capacidad negociadora a su favor frente a EEUU se vuelve determinante en su destino como país. La cancillería, junto a la complejidad que cada problemática agendada supone, debe sortear con el profundo contrasentido de la política estadounidense entre el discurso con el que presiona a México y el real tratamiento que despliega.

Libre comercio

Este es el tema fortalecido desde hace treinta años, en que el TLCAN es el baluarte N° 1 en la relación bilateral. Posibilita a EEUU disputar la hegemonía económica global y para las elites mexicanas es la oportunidad de permanecer en el círculo del capital mundial; aunque hay concordancia en los valores de apertura y sentido de la integración regional, los diferendos comerciales son constantes, lógicos en una relación comercial, pero agravados por la asimetría.

Las negociaciones giran en la necesidad constante de equipar patrones mínimos de producción, inversión, redes de comercio y mercado. Desde el punto de vista estadounidense para evitar riesgos en el intercambio; para México, una necesidad básica para asociarse menos inequitativamente. La

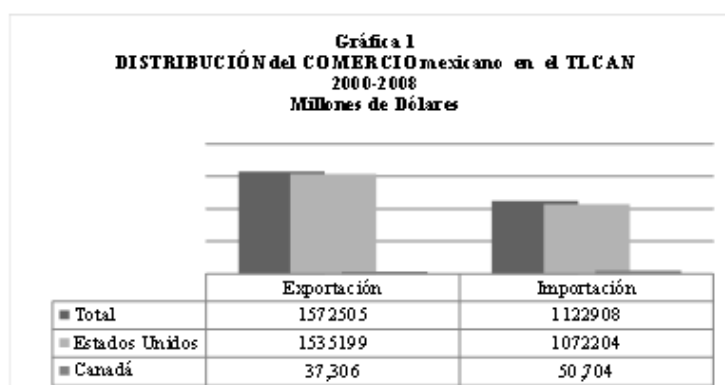
contradicción evidente es que mientras se exige a México la apertura mercantil desde fuera y los grupos de poder al interior trabajan en ese sentido - considerando que es la mejor manera de negociar con el vecino-, Estados Unidos aplica medidas proteccionistas frecuentemente.

El lobby de los sindicatos y sectores productivos proteccionista estadounidenses ejerce presión en gobiernos estatales y aún en el congreso, tensiones que se intentan amortizar por intermediación federal, pero que consiguen muchas veces vetar productos mexicanos. La oposición de estos sectores se basa en considerar al TLC promotor de prácticas desleales, tanto por permitir la entrada de productos mexicanos más baratos arriesgando al producción nacional - sobre todo del sector agrícola-, como ver en la mano de obra mexicana un factor de riesgo a sus fuentes de trabajo.

Sin embargo, la mayor paradoja de las relaciones privilegiadas de México con Estados Unidos se observa en los resultados. México obtiene grandes ventajas por el intercambio con una potencia económica, pero han entorpecido su diversificación comercial hacia el mundo. Observando las cifras del 2000 al 2008 –antes de la crisis mundial-, es evidente la concentración comercial en el TLCAN. En la *Tabla 3* de los anexos, se muestra que **las exportaciones mexicanas hacia otras regiones mundiales era de apenas 12.8% del total. En las importaciones** observamos que aunque hay un poco más de diversificación en las compras mexicanas, 39.7%, la importación desde otras regiones mundiales vuelve a ser mucho menor que la proveniente del TLCAN: hay una diferencia de 47.75% respecto

a Asia, su segundo bloque vendedor.³⁴ Al observar la fila *Balanza A-B*, el resultado es que México sólo tiene resultado positivo con el TLCAN; con el resto del mundo hay una continua balanza deficitaria.

Y si se observa la dinámica comercial al seno del TL, es clara la asimetría del pacto y el aumento de la dependencia económica hacia Estados Unidos. Mientras que el comercio con Canadá ha fluctuado entre un 2.5 y 3.2 entre 2000 y 2010, con Estados Unidos en el último año fue de 63.9% - 48.1% importación; 79.9% exportación³⁵.



Fuente: Gobierno de México: Secretaría de Economía. Negociaciones Comerciales. Estadísticas de Comercio Internacional. Disponible en <<http://www.economia.gob.mx>>. Acceso en enero 2009.

La preocupación de la agenda de libre comercio para los estadounidenses se centra en contener tres consecuencias negativas: a) riesgo de negociar con una economía subdesarrollada, que de ser considerada como "igual", forzaría concesiones hacia México, aunque hasta el momento

³⁴ Los países del oriente tienen índices más altos de intercambio con México que Europa, porque lo abastecen de elementos fundamentales para la industria maquiladora y automotriz cuyos productos finales van a Estados Unidos. China, como fenómeno económico mundial, viene incrementando su comercio con México.

³⁵ Todos los datos de Secretaría de Economía. Negociaciones Comerciales. Estadísticas de Comercio Internacional. Disponible en <<http://www.economia.gob.mx>>. Acceso en febrero 2011. Cabe aclarar que aunque en menos grado, Canadá debe sortear también los problemas, la asimetría y las duras negociaciones con la potencia mundial; y en lo que respecta sus negocios con México, si bien en números absolutos el intercambio aparece como insignificante, el índice de comercio, las mercancías intercambiadas y los nexos consecuentes de formar una sociedad, han crecido considerablemente y se ha diversificado comparativamente a antes del TLC.

nunca han subsidiado producción mexicana para equilibrar niveles en alguna área; b) consecuencias financieras negativas, producto de la desestabilización del socio latinoamericano, como ocurrió en la crisis del 94; c) el incremento de la migración masiva mexicana, motivada por la búsqueda de empleo legal al ser socios comerciales, por eso se ha obstaculizado continuamente por los estadounidenses.

Lucha contra el narcotráfico

El tráfico de drogas entre ambos países es antiguo: desde el siglo XIX se enviaba marihuana, que entonces no era considerada peligrosa y hacia 1900 había venta libre de opio y morfina. Sin embargo, se convertiría en un problema a partir del “prohibicionismo”, estadounidense, es decir, el conjunto de leyes que vedaron la producción, el consumo y la distribución, inicialmente de alcohol en los años veinte y que se trasladó a otro tipo de estupefacientes. También en este caso los prejuicios religiosos, morales y étnicos contribuyeron a estigmatizar un fenómeno social que continuó a pesar de la prohibición: el uso de marihuana, asociado a latinos y negros; el uso de opio, a los asiáticos; el alcohol, a los pobres, o en general, todos, interpretados como hábitos relacionados a ambientes de degradación moral. El prohibicionismo convirtió a los usuarios y proveedores en criminales.³⁶

³⁶ Es oportuno mencionar una contradicción histórica al respecto; con el prohibicionismo vigente, los opiáceos mexicanos - codeína, tebaina, papaverina, morfina y su derivado, heroína- de los grandes sembradíos de *adormidera* -amapola-, en el norte, fueron requeridos como remedios medicinales para abastecer a los soldados estadounidenses en la Segunda Guerra. Sin embargo, en la propia década de los 30, EEUU vetó al gobierno mexicano por adoptar una política de vanguardia respecto a la droga, cuando propuso no criminalizar al adicto, por el contrario, considerarlo un paciente, a quien se debería distribuir pequeñas dosis de droga como parte de su tratamiento (MEYER, 2011).

Con variaciones leves en el tiempo, esa política se ha mantenido hasta la actualidad –inclusive extendida hasta la ONU- que, combinando los prejuicios y la seguridad nacional, hace recaer la responsabilidad en México, culpado de abastecer los narcóticos a los ciudadanos estadounidenses y de no combatir eficazmente a los cárteles de la droga.³⁷

México se fue volviendo parte de la red de abastecimiento de cocaína entre Colombia y Estados Unidos desde que su industrialización necesitó mayor distribución; la sociedad con narcos mexicanos comenzó desde los años sesenta, y desató la primera crisis bilateral al respecto en la administración Nixon. Años después, cuando se da el “cierre a Florida” – control extremo de las islas del Caribe que hacían un puente entre Colombia y EEU -, México y Centroamérica sustituyen el corredor narcótico; Reagan firmará el “Anti-Drug abuse Acta”, un proyecto millonario para su combate. En los noventa, con los golpes a los cárteles colombianos, el negocio millonario se traslada poco a poco a manos mexicanas.

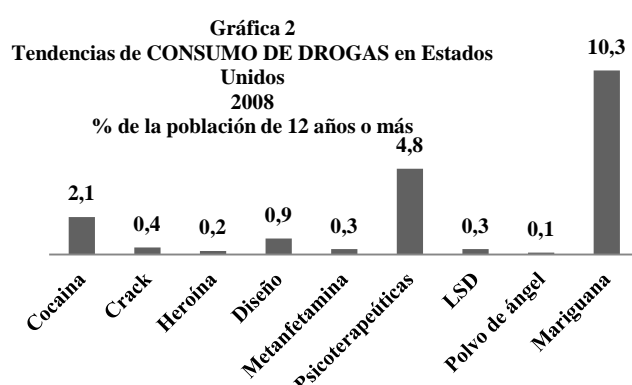
La corrupción de policías y ejército en México, inclusive de aparatos de justicia, agravan la situación y dotan al narcotráfico de mayor poder. También el trasfondo social de inequidad de la riqueza nacional, que junto al prohibicionismo y la criminalización del consumidor, deja en indefensión al adicto, que junto a pobres y migrantes en general, son proclives de ser utilizados por el narco como mano de obra domesticada y amenazada que engrosa la cadena de distribución en ambos lados de la frontera.

Desde hace años el problema del narcotráfico ha complejizado la correlación demanda-oferta. Hoy en día la

³⁷ *Cártel de Tijuana* o de los Arellano Félix; *Cártel del Pacífico* o de Sinaloa o de “El Chapo” Guzmán; *Los Zetas*; *La Familia Michoacana*; *Cártel de Juárez*, o de los Carrillo Fuentes o de “El Señor de los Cielos”; *Cártel del Golfo* o de Osiel Cárdenas; *Cártel de los Beltrán Leyva*, por mencionar los principales.

facilidad de producir tóxicos es tal –laboratorios pueden ser montados en cualquier lugar-, que el precio de la droga ha bajado y una parte del consumo en Estados Unidos se ha abastecido, lo que ha provocado la guerra entre los cárteles para acaparar los mercados; la competencia implica la eliminación literal del competidor, presente sobre todo en las zonas fronterizas.

La perspectiva estadounidense del problema se basa en una contradicción: si bien la venta ilícita del mercado mexicano tiene presencia en todas las regiones estadounidenses y son grupos violentos, primero, no se enfatiza el papel fundamental que tiene en el conflicto la alta demanda estadounidense, considerada la más alta del mundo: 14.2% habitantes mayores de 12 años reconocieron consumir drogas ilícitas en 2008 (*NATIONAL DRUG THREAT ASSESSMENT 2010*), aproximadamente 43.17 millones de personas³⁸. Los cinco principales consumos son, marihuana – 25.8 millones -; psicoterapéuticas no prescritas -15.2 millones-; cocaína -5.3 millones-; metanfetaminas, -850 mil- y heroína – 453 mil:³⁹



Fuente: *National Drug Threat Assessment 2010, Table B1*. National Drug Intelligence Center. Elaboración propia.

³⁸ Si consideramos una población aproximada de 304 millones en 2008. Oficina del Censo EEUU.

³⁹ El consumo y tráfico de drogas generó un gasto de 215 mil millones de dólares entre todas las instancias envueltas durante 2008. (*NATIONAL DRUG THREAT ASSESSMENT 2010*).

Segundo, el combate se sigue concentrando en el desmantelamiento de los distribuidores en EEUU de los cárteles mexicanos, como se muestra en la *Tabla 4* de los anexos, sin que sus estadísticas muestren la misma información de productores y distribuidores estadounidenses.

Tercero, es continua la presión a México para controlar la violencia de la delincuencia organizada, sin embargo la petición mexicana para el control estricto de venta de armas, inclusive la prohibición de venta abierta al público en EEUU, fuente de abastecimiento de los grupos violentos, es totalmente desoída; las poderosas compañías armamentistas – 40 grandes empresas que en 2008 se estima hicieron negocio por 30 mil millones de dólares- y organizaciones conservadoras como “La Asociación Nacional del Rifle” en Estados Unidos, son los opositores al control estatal efectivo del armamentismo “civil”: 90 millones de estadounidenses tienen 200 millones de armas, abastecidas por más de 100 mil tiendas distribuidoras, de las que 5 mil están en la frontera (Informe Tráfico de Armas México-USA, 2008). En 2009 la procuraduría mexicana reportó haber confiscado más de 38 mil armas a los grupos delincuentes de procedencia ilegal de EEUU, entre fusiles de asalto además de 5 millones de cartuchos y municiones y 3 mil granadas (PGR, 2009)

Sin embargo, la dificultad del tema recae también en la reacción mexicana. Su condición dependiente y la visión conservadora y moralista de sus élites respecto a los tóxicos, ha condicionado su propia política de combate a las exigencias de la lucha antinarcóticos de Estados Unidos.

Para México es un asunto complejísimo que ya ha afectado la vida social en general. Desde una problemática de economía ilegal de cultivo, manufactura, distribución y

venta, desata el problema de seguridad pública ineficaz cuyo peor resultado es la victimización de la sociedad por la violencia del narco, desatada al interior mismo de los cárteles, entre ellos y contra las policías y ejército. E igualmente grave es que se ha vuelto un asunto de salud pública que implica el consumo creciente de sus diferentes productos. La más consumida sigue siendo la marihuana, luego la cocaína, inhalables, anfetaminas y en menor medida la heroína (ENCUESTA NACIONAL DE ADICCIONES 2010).⁴⁰

El asunto de las drogas y su tráfico, no se ha tratado objetivamente como problema de aplicación de recursos legales internacionales, de auditoria a grandes capitales y por supuesto de salud pública, que llevaría necesariamente al replanteamiento del modelo económico de apertura indiscriminada. Las administraciones mexicanas han hecho suyo el prohibicionismo estadounidense con graves consecuencias aumentadas en los años, reflejadas hoy en una especie de cruzada de la administración de Felipe Calderón contra el narco y la delincuencia, con afectaciones no solo sociales sino a la soberanía nacional.

En este asunto bilateral quien pone las reglas es el mejor posicionado en la escala de poder; la lucha de Estados Unidos contra el “enemigo interno”, ha generado acciones unilaterales. A los hechos de espionaje de agentes de la *Drug Enforcement Administration* en territorio mexicano – aumentado progresivamente – y a la política de “certificación” – medida que aprueba según los parámetros estadounidenses el combate al narco en los países- , se debe

⁴⁰ La criminalización de la marihuana le hizo perder su carácter ceremonial, curativo y lúdico tradicional, y se ha vuelto parte de la red clandestina de sangre que rodea el mercado negro – suerte que pueden correr otras sustancias naturales como el peyote o los hongos; de ahí que como parte del control del narcotráfico se proponga su descriminalización.

incluir en los últimos años la coerción militarista. A las seis mil tropas que fueron enviadas a la frontera en 2008, se debe aumentar otros 1,200 efectivos de la Guardia Nacional que la administración Obama envió en 2010 (Crockcoft, 2011), (ENVIARÁ OBAMA MIL 200..., 2010). También el de “drones”, aviones no tripulados de vigilancia en la frontera (AVIONES DE EU VIGILAN EN MÉXICO... 2011) y acciones encubiertas como la “operación rápido y furioso” ordenada por la oficina de Alcohol Tobacco and Firearms, que permitió el ingreso de más de 2 mil armas de gran alcance a México para ser utilizadas por el crimen organizado y así seguir la cadena de distribución.

En la relación México-EEUU además del narcotráfico y territorialidad, la seguridad también considera la protección económica; la provisión de petróleo y otras fuentes de energía así como de diversidad de mercancías que México garantiza a Estados Unidos, se han perfeccionado extendiéndose inclusive a la región mesoamericana. México como puntal latinoamericano del ALCA, firmo en 2001, junto al *Sistema de Integración Centroamericano* el llamado *Plan Puebla Panamá*, transformado en 2008 en “Proyecto Mesoamérica”. A través de “corredores logísticos intermodales” se ha invertido capital privado fundamentalmente y con ayuda del BID-BM, se ha montado infraestructura principalmente en carreteras, electricidad e implementación de maquiladoras, para garantizar una integración energética y económica. (PROYECTO MESOAMERICA).

Esta llamada “integración hacia el desarrollo regional integral” viene acompañada de acciones militares. Desde 2002 fue creado el *Northcom* que supone defender a EEUU de las nuevas amenazas, cuya proyección va desde Alaska hasta

el Caribe –Cuba incluida (FAZIO, 2002). Ha ido integrado paulatinamente a las regiones en cuestión: En 2005 se firmó la *Alianza para la Prosperidad y Seguridad de América del Norte*, organizada por los gobiernos de los Estados Unidos, Canadá y México, y que todavía con George W. Bush, se complementó con la “Iniciativa Mérida” o *Plan México* en 2008, que incluye ya a América Central para la lucha contra el narcotráfico. (SAXE-FERNANDEZ, 2006) (COCKCROFT, 2010).

Y esta tendencia se complementó con la unión estratégica entre el *Plan México* y *Plan Colombia*, también en 2008, lo que cierra una pinza que asegura - por lo menos así se percibe desde la planificación de sus múltiples proyectistas-, el abastecimiento energético (seguridad energética), el flujo comercial y productivo (seguridad económica) y el control de los flujos de la droga, la vigilancia regional y la organización militar (seguridad nacional).

Migración

La migración mexicana en EEU comienza desde la separación territorial en 1848; tan vieja como la historia y tan cotidiana como el calor del desierto, por muchos años no fue foco de conflicto; el paso era franco y la convivencia interétnica era medianamente aceptable. Sin embargo, el drama lo constituye la declaración de *ilegalidad* de los migrantes, iniciada también desde que les fue negada la ciudadanía a los habitantes de los territorios anexados en el siglo XIX. Se fue agudizando paulatinamente, sobre todo en los momentos de crisis del desarrollo mexicano combinado con el endurecimiento de las leyes estadounidenses, hasta ser hoy un problema legal y de corte humanitario

La migración hacia el norte es primordialmente motivación económica, cuando la necesidad de mejores

condiciones de vida genera el desplazamiento; por lo mismo es de corte multinacional, porque los éxodos no se componen sólo de mexicanos, sino de otras partes de Centroamérica y Latinoamérica; con la globalización, el traslado de otras partes del mundo, sobre todo de Asia ha aumentado porque se identifica la frontera mexicana a EEUU como una barrera relativamente fácil de superar a través del soborno a autoridades migratorias y contratación de grupos especializados – “coyotes” o “polleros” – que tienen identificadas las líneas de cruce clandestino.

La migración es también de carácter social, por la necesidad de reunión con seres queridos, y cultural, por la búsqueda del “sueño americano”: dinero-experiencia-valores-estatus-ciudadanía. Los límites fronterizos no han sido problema para generar una gran zona que pese al racismo y el legalismo, amalgama en la práctica la economía, la sociedad y la cultura, haciendo de los inmigrantes legales e ilegales, los verdaderos agentes de la integración e interdependencia. Surgieron con la historia comunidades “Chicanas”, hijos de mexicanos, con cultura propia, hablantes del “spanglish” y que han reivindicado usos y costumbres más allá de los territorios fronterizos: “Pachucos” o “Cholos”, e inclusive inmigrantes informales, “mojados”, “indocumentados”, “ilegales”, se han convertido en los portadores de una identidad diferente del mexicano o del estadounidense. En la *Tabla 5* de los anexos, se muestra el porcentaje de mexicanos que viven en 21 ciudades de Estados Unidos.

Así, la migración como asunto bilateral debería atender a todas esas características y responder con flexibilización en tanto se trata de un asunto humano; sin embargo, bajo la

lectura de la seguridad nacional, se ha impuesto también otro tipo de *prohibicionismo*, ahora de cierto tipo de personas, que de ambos lados de la frontera ha impuesto un régimen de criminalización tal, que ya no distingue entre migrantes y delincuentes.

El énfasis del tratamiento a la migración en la relación bilateral es económico. Por eso, desde el lado estadounidense la primera contradicción del tratamiento es *combatir* la llegada masiva de mano de obra que pone en riesgo los empleos de estadounidenses, y sin embargo la economía fronteriza -muy productiva y que paga impuestos-, se mantiene de los trabajadores mexicanos y se abaratan costos con los ilegales que no pueden exigir derechos. Es una economía interdependiente que no se resuelve con la persecución, encarcelamiento y deportación, implicaría por el contrario implementar acuerdos convenientes para normar la mano de obra ilegal. Por el lado mexicano, la contradicción es que se exige el respeto a los trabajadores, pero no es capaz de administrar un Estado que garantice lo básico y digno de la supervivencia para miles de personas, ni se atiene a cortes internacionales para hacer valer derechos.

La expectativa entre la población mexicana de conseguir trabajo legalizado en Estados Unidos por efecto del TLCAN aumentó enormemente, pero fue disminuyendo ante su restrictiva política migratoria. La negociación principal por el lado mexicano es hacer valer el libre paso de personas, no sólo de mercancías, y el argumento contrario establece que por ser apenas un TLC atiende temas económico-comerciales, no es una asociación económica en que se contemple el libre flujo migratorio.

La insistencia ha sido que un TLC puede ir acompañado de documentos paralelos, aún diseñados pragmáticamente para tratar como en este caso, un grave problema social. México ha intentado obtener un tratado migratorio por lo menos como aquellos realizados en 1917-1918 y el más reciente y duradero, entre 1942 a 1964, denominados "Programa del trabajador huésped", popularmente llamados *Planes Bracero*. Bajo contratos específicos permitía la estadía con licencia de trabajo a cientos de personas consideradas especializadas – inició con agricultores requeridos en la segunda Guerra-, que sin tener ciudadanía, podían entrar y salir bajo planeación específica, constituyéndose en política aceptada. Luego de las crisis económicas de los 70's y 80's, además del marco agresivo de la Guerra Fría, Estado Unidos se ha reusado continuamente a pactar algo serio.

El esfuerzo más reiterado de los últimos años, como ya lo explicábamos en el segundo apartado, fue en el periodo de Vicente Fox, quien pensando contar a su favor el "bono democrático" – al ser el primer gobierno de transición del autoritarismo a la democracia- hizo avizorar un tratado migratorio justo y congruente con la cooperación establecida en el TLCAN. Se ha pensado desde entonces en un convenio que supere los planes bracero, cuestionados porque a pesar de ofrecer trabajo legal, exponía a los trabajadores a explotación laboral y violación a sus derechos humanos. Sin embargo, la "enchilada completa", como se le conoció al proyecto foxista, no obtendría ningún resultado, porque luego del 11-s México tuvo que bajar las expectativas y acatar el tema por excelencia de la agenda bilateral: la protección de la seguridad estadounidense. Ante tal escenario la relación bilateral volvió a no ser prioritaria para Washington, y la

migración legalizada no fue relevante, por lo contrario, se constituyó como potencializadora de otra penetración de terrorismo internacional en su propio territorio.

Las enormes movilizaciones de migrantes latinos en 2006 en las principales ciudades de Estados Unidos, se constituirían como elementos claves en la cuestión migratoria para favorecer leyes razonables a todos los grupos; especialmente el activismo México-americano esperaba influenciar en las elecciones legislativas de noviembre, para que la migración mexicana se contemplara en el NAFTA. Sin embargo, la solución del gobierno de Bush fue la menos esperada. El 26 de octubre firmó la “Ley de la Valla Segura” que autorizaba construir un muro de 1,126 km a lo largo de la frontera México-EUA, empezando con 595 metros.⁴¹

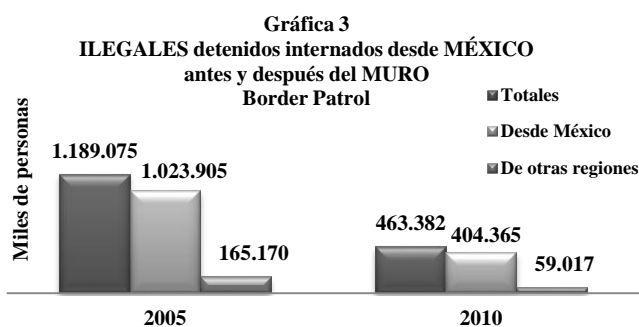
La medida vino a mostrar que EEUU no está dispuesto a conceder nada cuando de seguridad se trata y a aplicar el peso de su hegemonía. La experiencia de levantar muros en el mundo, como el de Berlín o Cisjordania, ha sido entre enemigos, nunca entre socios comerciales, constituyendo una contradicción más en su política binacional. Se han construido hasta el momento 800 kilómetros, bordeando el río Bravo con más de cinco metros de alto. Según la Border Patrol el flujo de migrantes se ha detenido. La construcción del muro lleva por un lado a comprometer más la situación de los migrantes y dar elementos a las mafias organizadas alrededor del tráfico humano.⁴² La idea ha sido contener a los delincuentes

⁴¹ La ley fue una iniciativa del legislador republicano James Sensenbrenner, quien argumentó estar respondiendo a la demanda de seguridad fronteriza. El antecedente es una valla de 20 Km. que existe entre las ciudades de Tijuana, México y San Diego, Estados Unidos. Se estima por los especialistas en patrullaje fronterizo de la Border Patrol, alcaldes de las ciudades fronterizas, activistas y propios migrantes con experiencia, que ninguna valla podrá detener el flujo migratorio; su costo se estimó en 6 mil millones de dólares cuando fue propuesto. (A 12 días... 2006)

⁴² El gobierno de Arizona, considerado como el más agresivo contra los migrantes, planea continuar la construcción en su frontera, recabando dinero de la población más xenofóbica y utilizando como mano de obra a reos migrantes, constituyendo una violación más a sus derechos humanos.

organizados, sin embargo es común encontrar “narco-túneles” cavados por debajo del muro para pasar la droga; mismos que se utilizan para pasar de manera inhumana a los migrantes.

Obama se ha mostrado contradictoria al respecto; mientras que ha declarado que debe comenzar la negociación migratoria racional **para la legalización de los cerca de 12 millones de indocumentados que viven en Estados Unidos, contenida en su celebrada propuesta *Dream Act***, al mismo tiempo ha dicho sentirse orgulloso por haber ampliado el muro. (Obama es abucheado... 2011)



Fuente: [U.S. Border Patrol Fiscal Year Apprehension Statistics](#) 05/19/2011

Por considerarse un tratamiento eminentemente económico, el asunto de la migración se ha vuelto un gran negocio en la actualidad, tanto legal como ilegal; además, al igual que en el caso de la droga, México ha hecho suyo el prohibicionismo del ilegal; se cerciora de cuidar el flujo migratorio de Centro y Sudamérica aplicando la misma lógica de exclusión, expulsión y explotación de migrantes. Éticamente no tiene fortaleza para exigir respeto cuando no lo otorga.

La soberanía difícil y crisis institucional

Aunque es difícil de aceptar por los mexicanos, la hegemonía, la asimetría de poder y la estrecha correlación económica entre ambos países, son factores históricos y hasta estructurales que habilitan la influencia de Estados Unidos en los rumbos de su política, por eso la principal inquietud en la relación bilateral gira alrededor de los límites de la autonomía soberana de México para ejercer su política exterior y sobre todo para hacer efectivas políticas internas a pesar de interpretarse como “riesgosas” para la seguridad nacional estadounidense.

El peor momento para la soberanía de México fue en los años posteriores a su ratificación como nación independiente – 1821-, por las pérdidas territoriales y los intentos de invasión directa. También ha habido intromisión evidente en el periodo revolucionario o en el combate de supuestos brotes comunistas en la guerra fría. La democratización que supone el mundo occidental contemporáneo, cuestiona la injerencia ostensible de una nación sobre otra, por lo que la influencia estadounidense se volvió más sofisticada en términos diplomáticos, no obstante, más que evidente es la dependencia de México a nivel económico, sobre todo después de la negociación de la deuda externa y la aceptación de los condicionamientos estadounidenses en el TLCAN.

Con todo, no se puede establecer una relación absoluta entre la voluntad estadounidense y las decisiones de los gobiernos mexicanos, como si estos fueran ajenos en las decisiones y simples comparsas. Si bien el factor EEUU es fundamental en la planeación política de México, ya la teoría

de la dependencia señalaba el grado de responsabilidad de los grupos de poder latinoamericanos en el tipo y grado de aproximación con los hegemones mundiales. La conexión entre los intereses de las élites mexicanas y Estados Unidos se profundizó cuando los equipos y presidentes mexicanos proclives al libre comercio - del PRI o del PAN- , promovieron *sin simulaciones* el acercamiento con el vecino porque, bajo la perspectiva de la promoción de exportaciones, sus propios proyectos nacionales y su legitimidad se garantizan con la asociación directa, ya que EEUU les asegura mantener comercio y financiamiento y en ciertos momentos, la potencia los promueve en foros económicos mundiales claves de sus intereses, como en la OCDE o Davos.⁴³

De cualquier manera, el hecho que haya circunstancias geopolíticas de condicionamiento y que en el presente las élites neoliberales mexicanas garanticen la relación con Estados Unidos reafirmando la dependencia comercial, no exime que la intrusión política del gobierno estadounidense sea cuestionada por México ni que le impida tener mayor presencia internacional. Se ha observado como en el pasado los “excesos” de autonomía en política exterior mexicana no significaron que Estados Unidos promoviera una invasión o cambio de régimen.

En ese sentido y siguiendo la línea de reflexión establecida al inicio del artículo, la estabilidad institucional en México es el factor clave en la relación con Estados Unidos, que por un lado, le permite desplegar posturas autónomas en el mundo –si bien en una suerte limitada-, y también defender

⁴³ En medio de la crisis de inseguridad, los reclamos a la ineficiencia para combatir el narco, y la inconformidad ciudadana a su guerra contra el crimen, llama la atención como el presidente Calderón en mayo de 2011 haya recibido el *Premio Campeones de la Tierra 2011*, del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y *Premio al Liderazgo en Asuntos Internacionales 2011*, del Congressional Hispanic Leadership Institute.

políticas internas dirigidas al fortalecimiento colectivo y popular, no solo beneficiarias de grupos de poder. Esto nos lleva al segundo elemento, la característica de las élites mexicanas, que en cierto modo actúan como mayores obstaculizadoras de una postura autónoma y soberana de México que la propia, constante y evidente injerencia de Estados Unidos.

Los acontecimientos de los últimos once años en México, agudizados desde el 2006, han llevado a una severa crisis institucional, que se muestra tanto en la mediocridad de la función pública, en la ineficacia de las acciones contra el narcotráfico y la delincuencia, que provoca aún más violencia, así como en la percepción de las personas sobre el gobierno y sobre el país. La transición del régimen autoritario, en vez de fortalecer la civilidad, ha generado una decepción hacia la democracia e increíblemente ha conducido a la añoranza del esquema arbitrario; y para el tema central del ensayo, la inestabilidad debilita la posición soberana de México ante Estados Unidos.

La preservación de la estabilidad mexicana.

La defensa mexicana del derecho internacional y de la soberanía nacional, al no pasar de declaraciones generales y sus acciones no afectaran directamente la región hegemónica, mantenía la tranquilidad en la relación bilateral. Inclusive, aunque México cuestionaba las políticas estadounidenses, si bien generaban disgusto y ciertos roces diplomáticos –como el proyecto de pacificación en Centroamérica de principios de los ochenta-, al final funcionaron como “boletos de canje” por el verdadero punto

focal de la relación: la estabilidad política, económica y social en México

La solidez institucional mexicana se basó por 71 años en a) equilibrio entre los militares y el poder civil, lo que no hizo necesario un golpe de Estado; b) control de la oposición, aún por fraude electoral; c) sometimiento “oportuno” de la movilización social, pese a la represión; d) crecimiento económico estructural, aunque no hubiera distribución equitativa. Estos factores hicieron que Estados Unidos tratara a México bajo un estado de excepción de las políticas que en la guerra fría aplicó para América Latina, y por el contrario, se consolidara a través del tiempo en un régimen confiable con el que inclusive se asoció parcial y controladamente en el TLCAN.

El régimen del PRI garantizó la estabilidad política, y tuvo de aliado a los estadounidenses, a quienes no les importó realmente por mucho tiempo su autoritarismo y su antidemocracia. Por el contrario, desconfiaba de la oposición de izquierda, pero también de la derecha liberal, porque el PAN, su mejor representante, mantenía un fervor tal por derrocar al régimen autoritario, que podía poner en peligro la conservación de uno de sus aliados más seguros. Por eso, para el gobierno y otros actores no gubernamentales estadounidenses había que cuidar los momentos en que la estabilidad se mostrara vulnerable, fundamentalmente en las coyunturas de la sucesión presidencial, y es ahí cuando se observa más nítidamente el “interés” estadounidense en los asuntos internos para preservar la paz social (RAMOS, 2000).

No obstante, los propios excesos del régimen arbitrario tradicional y la madurez de la lucha civil por la democratización, cuestionaron la capacidad del PRI para

mantener el “equilibrio”. Al mismo tiempo el PAN fue radicalizando sus posturas hacia el neoliberalismo, eventos que generaron, al finalizar el siglo XX, un nuevo panorama para la relación bilateral. A pesar de ser consciente del desgaste del régimen y la necesidad de cambio, en 1997, dada la mayor presencia de diputados y senadores de oposición en el congreso mexicano, Estados Unidos aumentó su preocupación por la desestabilización, porque los legisladores podían cuestionar las políticas económicas del régimen priista (RAMOS, 2000, págs. 166-167). Hasta estar seguro que se eliminaba el riesgo de inconstancia económico-política, ya que el nuevo partido en el poder garantizaba también la estabilidad, la transición del año 2000 fue bienvenida por Washington.

Estados Unidos estuvo atento hasta el final del modo, de los ritmos y de los actores de la transición, pero su intervención fue acorde a los tiempos que corren. Hoy como en el pasado, esta alerta a la preservación de la estabilidad, solo que a partir que el mundo fue abandonando la guerra fría y avanzó en general hacia la democratización, su injerencia en México es más sutil, hace un tipo de intervención “suave”, a través de declaraciones desde Washington; “visto bueno” a políticas específicas por parte de órganos estadounidenses afines; activismo de embajadores e inclusive de gobernadores fronterizos, etc., que se combinan también con las prácticas tradicionales de espionaje como las que hacen los agentes de la DEA, por ejemplo.

La crisis institucional y los riesgos de la autonomía

La historia de la región avanzaba sin mayores contratiempos, por el contrario, para México aumentó la posibilidad de defender intereses nacionales en la agenda bilateral; Vicente Fox, primer presidente panista, intentaría que la transición del año 2000 contribuyera a un equilibrio de las relaciones, ya que México cumplía las “clausulas democráticas”, principio de la “Buena Gobernanza”, exigida en la comunidad internacional. Hasta el 11 de septiembre de 2001, según el balance de Velázquez y Schiavon: “Por primera vez en mucho tiempo, México y Estados Unidos gozaban de una estrecha relación que buscaba potenciar los canales de cooperación y reducir, en la medida de lo posible, las áreas de conflicto que había caracterizado momentos históricos anteriores”. (2008, pág. 67). Es decir, era viable cumplir una agenda favorable a ambos: afianzar el libre comercio, hacer diferentes compromisos de alianza con las políticas del vecino del norte, y pedir la legalización de tres millones de mexicanos indocumentados en EEUU.

Cuando se dio el cambio de rumbo, el bono democrático de Fox fue insuficiente. Ante el panorama de la amenaza terrorista, el gobierno panista optó por hacer valer el papel geoestratégico del país por encima de las necesidades de los propios mexicanos; sus gestiones serían relegadas y los compromisos acabarían siendo mediáticos. De manera general, Estados Unidos excluyó de sus prioridades externas a México y América Latina. Cerró un cerco alrededor de los tres socios del TLCAN, en el que la frontera mexicana se volvió aún más un foco rojo para la seguridad nacional estadounidense por la capacidad permeable de su línea divisoria y la ineptitud de sus autoridades fronterizas. El 9-11 agudizó los problemas bilaterales y cuestionó más la autonomía mexicana.

A esta realidad externa, se combinan factores internos en México cuyo resultado es el debilitamiento institucional que no parece parar. Como componente económico del descredito institucional está la radicalización del modelo liberal: se fortaleció el sistema de producción dirigido a la exportación por encima de las necesidades del mercado interno, es decir, existe la percepción que al gobierno no le interesa el abasto con calidad y barato de la población general. Fue quedando más evidente la canalización de las políticas públicas en beneficio de los intereses particulares sobre los colectivos, lo que significa que se facilitan los negocios de grandes capitalistas sobre las necesidades sociales de la gente, salud, educación, vivienda, saneamiento, etc.

Como elemento político fue definitiva la crisis electoral en 2006: Felipe Calderón sustituyó a Vicente Fox de una manera severamente cuestionada, apenas con 243,934 votos a favor (IFE, 2006), por encima de Andrés Manuel López Obrador, candidato de izquierda que canalizó el descontento al modelo implementado por la derecha panista.⁴⁴ Se desató la radicalización de las posiciones y la negativa de sectores sociales populares a aceptar los resultados, quienes argumentan un gran fraude electoral; para otros sectores de oposición, la manipulación de los poderosos medios de comunicación y las alianzas entre los grupos conservadores pro-neoliberales del PRI-PAN fueron los factores que dieron la victoria pírrica a Calderón. La vulnerabilidad política mexicana común de las transiciones presidenciales, se agudizó de tal

⁴⁴ El tercer candidato, el priísta Roberto Madrazo tuvo el 3er lugar con 9.3 millones de votos. Sin embargo, luego de la crisis política, el avance del PRI ha sido constante, luego de ser el trífador de las elecciones intermedias de 2009, es probable que recupere la presidencia en 2012.

manera en 2006 que ha acompañado al régimen desde entonces, generando un franco descrédito a las instituciones políticas –gobierno, partidos, instancias de arbitraje electoral- y lo más lamentable, el desencanto hacia la democracia.

Ambos elementos ponen en riesgo la paz social en México. La respuesta esperada de la sociedad civil se da en varios frentes; la manifestación constante de movimientos de base amplia como los electricistas o los maestros; el crecimiento de la inconformidad ciudadana organizada; la extensión del cuestionamiento a los privilegios de los grupos de poder; la latencia de una oposición electoral que desconoce al régimen y frente a la radicalidad de los defensores del neoliberalismo, puede desatar una confrontación social en el próximo año electoral. Y de llegar a darse, la duda es qué mecanismos se utilizarían para controlar al movimiento social capaces de mantener la estabilidad. La respuesta esperada sería hacer acciones serias contra las causas estructurales del descontento.

Del otro lado, la canalización perversa de la descomposición ha sido el auge del narcotráfico y la inseguridad generalizada. Por ser el factor de desestabilización más contundente y el elemento que afecta directamente la seguridad estadounidense y la bilateralidad, el gobierno de Calderón concentró sus acciones en la llamada “guerra contra el narcotráfico” o “lucha contra la delincuencia organizada”, su principal eje de acción.

Esta estrategia ha tenido resultados adversos porque la respuesta es más violencia, y no se toman medidas eficaces contra la corrupción de los sistemas de seguridad. El resultado es el aumento de muertes, aproximadamente 35 mil desde 2006. Por lo que se percibe no se ha controlado el tráfico de

drogas; se mantiene la vulnerabilidad frente al secuestro y no parece parar la delincuencia cotidiana; se sabe de redes que trafican personas vulnerables, niños, mujeres, inmigrantes; ha aumentado el número de jóvenes en situación de riesgo que pasan a las filas de la delincuencia y el narco. Por esas razones se cuestiona la estrategia de guerra de Calderón, por los mexicanos y los estadounidenses.

La guerra contra el narco se interpreta también como muestra del carácter supeditado hacia los intereses de Estados Unidos. En primer lugar, para los estadounidenses el problema se resuelve con la militarización; el gabinete calderonista repite la fórmula.⁴⁵ En segundo lugar, los estadounidenses han respondido con medidas unilaterales, militarización en la frontera –con la detención y vejación de migrantes; los vuelos de rutina de “drones”; mayor presencia de agentes de la DEA en el país. Inclusive practica operaciones secretas sin el conocimiento del gobierno mexicano como la operación “Rápido y Furioso”. La respuesta de Calderón han sido tibios reclamos sin recurrir a los poderes del Estado, como el Congreso o el poder Judicial para emprender acciones efectivas del derecho internacional, como sería la aplicación de las leyes contra el contrabando de armas y la venta de particulares estadounidenses a grupos delincuenciales mexicanos o para presionar con el quiebre de sigilo a los capitales sospechosos de ser cómplices estadounidenses del narco mexicano.

Las características de las elites en el poder también juegan un papel importante en el tratamiento del problema

⁴⁵ Un cable de Wikileaks informó cómo el propio secretario de seguridad pública de México ofreció a EEUU acceso irrestricto al sistema de inteligencia mexicana y pidió mejores conexiones entre ambos sistemas de seguridad (García Luna ofreció a EU “libre acceso” a la inteligencia mexicana, 2011)

de inseguridad. Han priorizado la comercialización indiscriminada de mercancías en la relación, sin tener certeza hasta donde esa actitud permisiva motiva la rapiña de los traficantes. Han llegado al punto de insensibilidad social que reproduce la fórmula entre sectores más desprotegidos de “vivir poco pero tener mucho”, que sustenta la mano de obra, barata y “kamikaze” del narcotráfico, que les garantiza además, la penetración a Estados Unidos. También el conservadurismo del gobierno de Calderón dificulta la solución; hizo suyo el prohibicionismo de la droga, en vez de atacar el problema como un asunto de salud pública para tratar al adicto como enfermo, no como criminal; inclusive al plantear la posible despenalización de sustancias como la marihuana o cocaína, desmantelaría en buena medida el mercado negro. En este sentido, ha hecho reproches a Estados Unidos por motivar el uso legal de la marihuana, y no cumplir su papel prohibicionista.

En términos diplomáticos parece percibirse una crisis con Estados Unidos, que quizá no se hace abierta por el grado de responsabilidad que los estadounidenses tienen en el narcotráfico. Los cables de Wikileaks comenzaron a abrir información respecto a la relación del gobierno de Estados Unidos y México, saliendo a la luz el cuestionamiento a la eficacia del ejército mexicano, su indisciplina para intervenir en operaciones, y en general el escepticismo respecto a las agencias de seguridad mexicanas, inclusive mencionando la posibilidad que el país se considere un “Estado Fallido” (WIKILEAKS en la Jornada, 2011) Significa la pérdida de confianza de Estados Unidos hacia las políticas mexicanas para evitar la inestabilidad. Fueron públicas también las opiniones del embajador estadounidense, Carlos Pascual

acerca de la desconfianza que despertaba la estrategia calderonista y la respuesta fue que el propio Calderon pidiera a Obama su salida.⁴⁶

México en la actualidad es un país castigado. Está pagando las consecuencias de la irresponsabilidad de la planificación neoliberal y también de la pasividad de la mayor parte de la sociedad, que sea por temor a la delincuencia, por centrar su atención a la sobrevivencia cotidiana o por el desencanto hacia la transición democrática y al sistema de partidos, al final vacía a la política de valores de participación civil, contribuyendo, involuntariamente, a la deriva del país. Y si a eso le sumamos la dependencia económica respecto a EEUU y la debilidad para exigirle establecer una agenda efectiva contra la inseguridad basada en el análisis realista del problema que inicia con reconocer la responsabilidad mutua, la situación institucional de México está comprometida

Existe una polémica en torno a calificar la situación de México como la de un “Estado Fallido”, un concepto que aún está en proceso de definición, pero que en general llama así a “Estados vulnerables y en pleno deterioro [...] corrupción generalizada, clases dirigentes depredadoras que monopolizan el poder desde hace mucho tiempo, ausencia del imperio de la ley y graves divisiones étnicas o religiosas.” (FOREIGN POLICY, 2007)

Pero no todas las características se aplican o bien, no están generalizadas en todo el territorio mexicano por lo que puede suponerse entonces que México está marcado más por una debilidad institucional que se evidencia en

⁴⁶ El remplazo del embajador también es muy significativo; se ha colocado en su lugar a Anthony Wayne, que en su currículo como embajador en Argentina, sirvió de mediador de la crisis entre Néstor Kirchner y George Bush. Además ha sido representante en Afganistán, como el anterior embajador que lo fue en Irak. (EU PROPONE COMO EMBAJADOR EN MÉXICO A ANTHONY WAYNE, 2011)

parcialidad de aplicación de herramientas de la estabilidad institucional: del estado de derecho, de la administración gubernamental, de la repartición de los finanzas publicas; *la ineficiencia* de políticas sociales: elementales como la educación, la salud y el bienestar social y la *expansión del* narcotráfico y la violencia generalizada. Es una debilidad institucional grave, pero quizá no tan sorprendente si pensamos a México no como Estado fallido, pero si como Estado *Comprimido* entre la “modernidad tardía y condición periférica”, es decir que sin haberse desarrollado del todo las instituciones de la modernidad, se enfrenta con una realidad de periferia capitalista (NOGUEIRA, 2010),⁴⁷ periferia irremediabilmente ligada a una de las naciones más poderosas e influyentes del mundo, situación que cuestionará por mucho tiempo la autonomía efectiva de México.

⁴⁷ El concepto trabajado por Marco Aurelio Nogueira, si bien es reflexionado para Brasil, puede definir a países latinoamericanos con características geoestratégicas similares como Argentina, Chile y México. [...] ficamos muito modernos sem deixarmos de ser “atrasados” e a mistura desses dois universos impacta negativamente a dinâmica social. Nada funciona muito bem entre nós, nada satisfaz, nada parece ter potência para alterar o rumo das coisas. As instituições políticas não conseguem mais responder à dinâmica social e não funcionam para a governabilidade e o processo político. Não configuram uma moldura confiável para a ação governamental, nem fixam regras estáveis para o relacionamento entre os poderes do Estado.” (2010)

Referencias Bibliográficas:

- A 12 días de elecciones legislativas, firma Bush la Ley de Valla Segura. **La Jornada**. Cd. De México, 2006 Disponible em <
<http://www.lajornada.unam.mx>> Aceso el 26 oct. 2006
- Aviones de EU vigilan en México, reconoce el gobierno. **La Jornada**. 17 de marzo 2011. Disponible en
<<http://www.jornada.unam.mx/2011/03/17/index.php?section=politica&article=005n1pol>> acceso en marzo 2011.
- BENITEZ MANAUT, Raúl. La crisis de seguridad en México. **Revista Nueva Sociedad**, Caracas. N° 220 p. 173-189. Marzo/Abril 2009
- BERNAL MEZA, Raúl. De la autonomista "potencia media" al socio subordinado de Estados Unidos. **Revista Electrónica Estudios Latinoamericanos**, Universidad de Valparaíso. N. 1 p. 2-43. Primer Semestre 2009.
- BEYHAUT, Gustavo; BEYHAUT, Hélène. **América Latina III: De la independencia a la Segunda Guerra Mundial**. 4ta. Edición. Ciudad de México: Siglo XXI, 1992. 295 pp. (Colección Historia Universal Siglo XXI).
- BORJA TAMAYO, Arturo. *Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas* in COLEGIO DE MÉXICO-INSTITUTO MATIAS ROMERO. **La política exterior de México**. Enfoques para sus análisis. 1ra. Edición, Ciudad de México: El Colegio de México, 1997, págs. 19-44.
- CANAL ONCE TV. México, *Tierra de migrantes*. Mapas y Estadísticas. Disponible en: <<http://oncetv-ipn.net/migrantes/mapas/>>
- CHABAT, Jorge. *La nueva agenda internacional y la política exterior mexicana*. In COLEGIO DE MÉXICO-INSTITUTO MATIAS ROMERO. **La política exterior de México**. Enfoques para sus análisis. 1ra. Edición, Ciudad de México: El Colegio de México, 1997, págs. 103-118.
- COCKCROFT, James D. "México: 'Failed States', new wars, resistance" In **Monthly Review**, Volume 62, Number 6, November 2010, pp. 28-42.
- COCKCROFT, James D. **América Latina y Estados Unidos**. Historia y política país por país. 1ra. Edición en español: Ciudad de México: Siglo XXI, 2001. 875 pp.
- El muro fronterizo entre México y Estados Unidos será concluido en 2009* **UNIVISION**. 19 de diciembre 2008 Disponible en
<<http://noticias.univision.com/inmigracion/reforma-migratoria/article/2008-12-19/el-muro-fronterizo-entre-mexico>>
[acceso en abril 2011](http://noticias.univision.com/inmigracion/reforma-migratoria/article/2008-12-19/el-muro-fronterizo-entre-mexico)> [acceso abril 2011](http://noticias.univision.com/inmigracion/reforma-migratoria/article/2008-12-19/el-muro-fronterizo-entre-mexico)
- ENCUESTA NACIONAL DE ADICCIONES 2008. Instituto Nacional de Salud Pública. 2009, México disponible en < <http://www.insp.mx/encuesta-nacional-de-adicciones-2008.html> acceso en enero 2011> [Acceso en abril 2011](http://www.insp.mx/encuesta-nacional-de-adicciones-2008.html).
- Enviará Obama mil 200 soldados más a la frontera. **La Jornada**. 26 de mayo de 2010. Disponible en
<www.jornada.unam.mx/2010/05/26/index.php?section=politica&article=005n1pol> [Acceso en abril 2011](http://www.jornada.unam.mx/2010/05/26/index.php?section=politica&article=005n1pol).

- EU propone como embajador en México a Anthony Wayne. **La Jornada**. 24 de mayo 2011. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2011/05/24/eu-propone-a-anthony-wayne-como-embajador-en-mexico>, acceso en mayo 2011.
- FAZIO, Carlos. Comando Norte en La Jornada, lunes 22 de abril 2002, México. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2002/04/22/015a1pol.php> > [Acceso en abril 2011](#)
- FOREIGN POLICY . "Estados Fallidos" in **Revista Foreign Policy en español**. Resumen. Madrid. Agosto-septiembre 2007 disponible en <http://www.fp-es.org/agosto-septiembre-2007>
- FUENTES, Carlos. **El espejo enterrado**. 3ra. Edición: Ciudad de México: Taurus, 2008. 287 pp.
- GARCIA CANTÚ, Gastón. **Las invasiones norteamericanas en México**. 2da. Edición, Ciudad de México: Era, 1974, 203 pp.
- García Luna ofreció a EU "libre acceso" a la inteligencia mexicana. **WIKILEAKS en la Jornada**. 25 de mayo 2011. Disponible en: < <http://wikileaks.jornada.com.mx/notas/garcia-luna-ofrecio-a-eu-libre-acceso-a-la-inteligencia-mexicana> > Acceso en mayo 25 2011.
- GARZA, Humberto. *Fondo y forma de la política exterior mexicana*. In BIZBERG, Ilán; MEYER, Lorenzo (Coord.) **Una historia contemporánea de México**: Tomo 4. Las Políticas; 1ra. Edición, Ciudad de México: Océano, 2009, págs.297-327.
- GOBIERNO DE MÉXICO; Secretaria de Economía. Negociaciones Comerciales. **Estadísticas de Comercio Internacional**. Disponible en <http://www.economia.gob.mx>>. Acceso en enero 2009.
- GOBIERNO DE MÉXICO; Secretaria de Relaciones Exteriores. Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos, CILA. Sección Mexicana. **Datos**. Disponible en <http://www.sre.gob.mx/cila>>. Acceso en abril 2011.
- GONZÁLEZ, Guadalupe G. (1984), *"Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana"*, en Juan Carlos PUIG (comp.), **América Latina: Políticas Exteriores Comparadas**, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, Vol. 2, pp. 403-469
- HALPERIN DONGHI, Tulio; **Historia contemporánea de América Latina**. 8va edición: Madrid: Alianza Editorial, 1993. 567 pp.
- HEREDIA, Blanca. *El dilema entre crecimiento y autonomía; reforma económica y reestructuración de la política exterior en México*. in COLEGIO DE MÉXICO-INSTITUTO MATIAS ROMERO. **La política exterior de México**. Enfoques para sus análisis. 1ra. Edición, Ciudad de México: El Colegio de México, 1997, págs. 19-44.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Sistema de consulta estadística de elecciones federales. Disponible en < <http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/SICEEF/principal.html> > acceso en marzo 2011.
- JIMÉNEZ, Catalina. Aplicación e instrumentalización de la Doctrina de Seguridad Nacional en Colombia (1978-1982): efectos sobre la

temática de derechos humanos. **Revista Reflexión Política** [en línea] 2009, vol. 11. Disponible en <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11012487012>>

MEYER, Lorenzo. *Estados Unidos: de la vecindad distante a la proximidad difícil* in BIZBERG, Ilán; MEYER, Lorenzo (Coord.) **Una historia contemporánea de México**: Tomo 1. Transformaciones y permanencias; 1ra. Edición, Ciudad de México: Océano, 2003, págs.111-153.

MEYER, Lorenzo. *Felipe Calderón y Winston Churchill* entrevista 16 de mayo **Noticiero Carmen Aristegui MVS**. México 2011 disponible en <http://www.noticiasmvs.com/entrevistas/primera-emision-con-carmen-aristegui/felipe-calderon-y-winston-churchill-930.html>

MEYER, Lorenzo. **Liberalismo Autoritario**. Las contradicciones del sistema político mexicano. 2da. Edición, Ciudad de México: Océano, 1995, 284 pp.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. [A reforma política, entre a expectativa e o silêncio. Texto presentado en el Foro Políticas públicas em debate. Seminários Reforma Política. FUNDAP. 2010. Disponible en <www.fundap.sp.gov.br/debatesfundap/pdf/16.../apres_marco_aurelio.pdf>](#)

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Público e Privado na formação social brasileira: velhas, novas e novíssimas tensões. *Revista Trabalho, Educação e Saúde* v. 4 n. 1 p. 117-186, 2006. Disponible en: <<http://www.revista.epsjv.fiocruz.br/upload/revistas/r132.pdf>>

Obama es abucheado durante la defensa de su gestión migratoria. **La Gaceta**, 15 mayo 2011. Disponible en <<http://www.intereconomia.com/noticias-gaceta/internacional/obama-abucheado-durante-defensa-gestion-migratoria-20110511>> acceso en mayo 2011

PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA. *Tráfico de Armas en México*. 30 de abril 2009 Cd. de México. PDF disponible en: <<http://www.pgr.gob.mx/prensa/2007/docs08/trafico%20de%20armas%2030%20abril%202009.pdf>>

PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA. *Tráfico de Armas en México*. 30 de abril 2009 . Cd. de México. PDF disponible en: <<http://www.pgr.gob.mx/prensa/2007/docs08/trafico%20de%20armas%2030%20abril%202009.pdf>>

PROYECTO MESOAMERICA DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO. *Temas-Proyectos*. Disponible en <<http://www.proyectomesoamerica.org/>> acceso en marzo 2011.

RAMOS, José María. Estados Unidos y la gobernabilidad en México. **Revista Espiral**, Guadalajara. N. 18 p. 155-181. Mayo-Agosto. 2000.

RED MEXICANA DE ACCIÓN FRENTE AL LIBRE COMERCIO. Los conservadores estadounidenses hacia dentro y hacia el hemisferio. **Revista Alternativas** [en línea] 2009, año III disponible en <<http://alainet.org/images/alternativas48.pdf>>, [acceso en abril 2011](#)

RUIZ CABAÑA, Miguel. *La oferta de drogas ilícitas hacia estados unidos: el papel fluctuante de México* In GONZALEZ, Guadalupe; TIENDA,

- Marta (Coord). **México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico**: 1ra. Edición, Cd. De México: FCE, 1989. Págs 138-153.
- SALOMON, Mónica. La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, Aproximaciones in **Revista Electrónica De Estudios Internacionales**. N° 4 p. 1-59. 2002.
Disponible en <<http://www.reei.org/reei4/Salomon.PDF>>
- SAXE-FERNANDEZ, John “ México-Estados Unidos seguridad y colonialidad energética” en *Revista Nueva Sociedad*, N° 204, 2006 págs. 186-199.
- URIAS, Patricia (Productora ejecutiva) **México, tierra de migrantes**. Mapas y Estadísticas. Canal Once TV, Ciudad de México, 2009. Disponible <<http://oncetv-ipn.net/migrantes/mapas/>> acceso en marzo 2011.
- URIAS, Patricia (Productora ejecutiva) **México, tierra de migrantes**. Mapas y Estadísticas. Canal Once TV, Ciudad de México, 2009. Disponible <<http://oncetv-ipn.net/migrantes/mapas/>> acceso en marzo 2011.
- US DEPARTMENT OF JUSTICE. **National Drug Threat Assessment 2010**. Washington: National Drug Intelligence Center,. Disponible en <http://www.justice.gov/ndic/pubs38/38661/index.htm> acceso en abril 2011.
- VALERO, Ricardo. *Contadora: la búsqueda de la pacificación en Centroamérica*. In SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES. **175 años de la política exterior de México**. 1ra. Edición, Ciudad de México: Instituto Matías Romero, 1985, págs. 125-156.
- VEGA, Gustavo. *De la protección a la apertura comercial*. In BIZBERG, Ilán; MEYER, Lorenzo (Coord.) **Una historia contemporánea de México**: Tomo 4. Las Políticas; 1ra. Edición, Ciudad de México: Océano, 2009, págs.51-96.
- VELAZQUEZ, Rafael; SCHIAVON, Jorge. El 11 de septiembre y la relación México Estados Unidos: ¿hacia la securitización de la Agenda? **Revista Enfoques**, Santiago de Chile. N. 8 p. 61-85. Primer Semestre. 2008.
- WIKILEAKS EN LA JORNADA. Los cables diplomáticos. Disponible en <<http://wikileaks.jornada.com.mx/cables/gobierno-felipe-calderon>> Acceso en abril 2011.

Anexos

Tabla 1
TERRITORIOS perdidos por México, TRATADOS y extensión

Nombre	Año	Territorios perdidos	Km2	Precio Pagado
“Tratado de Paz” o “Tratado de Guadalupe-Hidalgo”	2 de febrero de 1848	Texas, la Alta California, que comprendía lo que hoy es Arizona, California, Nevada, Utah, Nuevo México y partes de Colorado y Wyoming.	2'378,539 km² 55% del antiguo territorio mexicano 96% del territorio total perdido	15 millones de dólares que no fueron pagados en su totalidad
“Tratado de Límites” o “Tratado de la Mesilla”,	30 de diciembre de 1853	Partes altas de los estados de Sonora y Chihuahua	110,000 Km² 4% del territorio total perdido	10 millones de dólares y sólo se recibieron 6
Territorio Total perdido= 2'488,539 Km²		Territorio Actual de México 1'964,375 Km²		
Frontera final				
Tratado	Año	Límites		Km²
“Tratado de Rememoración”	29 de julio de 1882	General: Matamoros, Tamaulipas/Brownsville, Texas hasta Tijuana, Baja California/San Diego, California Fluvial: Matamoros/Brownsville hasta Paso del Norte (Cd. Juárez), Chihuahua/ El Paso, Texas Terrestre: Paso del Norte (Cd. Juárez), Chihuahua/ El Paso, Texas hasta Tijuana BC/San Diego Cal.		3,185

Fuente: CILA, INEGI y GARCIA CANTU (1989)

Tabla 2
TLC's firmados por México, DISTRIBUCIÓN y CONTRIBUCIÓN porcentual al PIB*

TLC's firmados por México	% de Exportaciones de México al TLC	% de Importaciones del TLC a México	% de participación del TLC en la economía total de México
TLCAN Estados Unidos y Canadá	87.20%	60.30%	90.64%
TLC G-3 Colombia y Venezuela+	0.5%	0.6%	0.5%
TLC México-Costa Rica	0.2%	0.3%	0.3%
TLC México-Bolivia	0.01%	0.02%	0.02%
TLC México-Nicaragua	0.1%	0.02%	0.04%
TLC México-Chile	0.2%	0.6%	0.4%
TLCUEM Unión Europea	3.4%	10.4%	7.0%
TLC México-Israel	0.03%	0.2%	0.1%
TLC México-TN Honduras, El Salvador, Guatemala	0.6%	0.1%	0.4%
TLC México-AELC Asociación Europea de Libre Comercio	0.4%	0.6%	0.5%
TLC México-Uruguay	0.1%	0.1%	0.1%

Fuente: Gobierno de México. Secretaría de Economía (2006)

*Por orden de asignatura

+Venezuela salió de la sociedad en 2006.

Tabla 3
Resumen de la BALANZA COMERCIAL de México y DIVERSIFICACIÓN por bloques
2000-2008
 Millones de dólares

Rubro	TLCAN	%	UE	%	ASIA ¹	%	ALADI	%	Resto del Mundo	%	Total por rubro
Exportaciones A	1'572,505	87.20	77,853	4.32	22,129	1.23	52,998	2.94	77,805	4.31	1'803,290
Importaciones B	1'122,908	60.30	191,785	10.30	233,924	12.55	74,626	4.00	239,628	12.45	1'862,871
Total A+B	2'695,413	73.52	269,638	7.35	256,053	6.98	127,624	3.50	317,433	8.65	3'666,161
Balanza A-B	449,597		-113,932		-211,795		-21,628		-161,823		59,581

¹ Considerando a los principales socios: China y Japón

Fuente: Gobierno de México: Secretaría de Economía. Negociaciones Comerciales. Estadísticas de Comercio Internacional. Disponible en <<http://www.economia.gob.mx>>. Acceso en enero 2009.

Tabla 5
% de MEXICANOS que viven en algunas CIUDADES estadounidenses
2009

Ciudad	% de población mexicana
Albuquerque	18.2
Chicago	13.7
Chula Vista	33.4
Corpus Chris	46.5
Dallas	18.2
El Paso	66.1
Houston	21.9
Las Cruces	40.7
Los Angeles	26.5
Miami	0.5
Nueva York	0.76
Phoenix	18
Sacramento	13
San Antonio	51.6
San Diego	17.3
San Francisco	5.2
San José	21.8
Santa Ana	59.5
Santa Fe	15.3
Tucson	26.6

Fuente: Canal Once TV. México, Tierra de migrantes. Mapas y Estadísticas. Disponible en <<http://oncetv-ipn.net/migrantes/mapas/>>

Tabla 4 PANDILLAS en Estados Unidos identificadas con los cárteles mexicanos, PRODUCTOS, Zonas de INFLUENCIA y FILIACIÓN 2008							
Pandilla	Productos	Región de influencia	Cábel de distribución	Pandilla	Productos	Región de influencia	Cábel de distribución
18th Street	Metanfetamina	Pacífico Suroeste	Sinaloa Tijuana	Hermanos de Pistoleros Latinos	Cocaína Marihuana	Suroeste	Golfo Zetas
Bandidos	Cocaína Heroína Marihuana Metanfetamina	Suroeste Pacífico	Juárez	Latin Kings	Cocaína Heroína Marihuana Diseño	Florida Grandes Lagos Nueva Inglaterra Nueva York Nueva Jersey Atlántico medio Pacífico Suroeste Centro Oeste	Juárez Sinaloa Golfo
Barrio Azteca	Cocaína Heroína Marihuana Metanfetamina	Suroeste	Juárez	Mara Salvatrucha	Cocaína Heroína Marihuana Metanfetamina	Atlántico medio Nueva Inglaterra Nueva York Nueva Jersey Suroeste Centro Oeste Pacífico	Sinaloa Golfo Zetas
Black Guerilla Family	Cocaína Marihuana	Pacífico Atlántico medio	Sinaloa	Mexican Mafia	Cocaína Marihuana	Suroeste Pacífico	Sinaloa Tijuana Zetas
Bloods	Cocaína Heroína Marihuana Diseño	Nueva Inglaterra Nueva York Nueva Jersey Suroeste Pacífico	Tijuana Sinaloa	Mexikanemi	Cocaína Marihuana Metanfetamina	Suroeste	Golfo Zetas
Crips	Cocaína Heroína Marihuana Diseño	Nueva Inglaterra Suroeste Pacífico	Juárez	Norteños	Cocaína Marihuana Metanfetamina	Pacífico Suroeste	Sinaloa Tijuana
Florencia 13	Cocaína Heroína Marihuana Metanfetamina	Pacífico Suroeste	Tijuana Sinaloa	Sureños	Cocaína Heroína Marihuana Metanfetamina	Pacífico Suroeste Centro Oeste Suroeste	Sinaloa Tijuana
Gangster Disciples	Cocaína Heroína Marihuana	Grandes Lagos Pacífico Suroeste Centro Oeste	Sinaloa	Tango Blast	Cocaína Heroína Marihuana Metanfetamina	Suroeste	Golfo Zetas
Hells Angels	Cocaína Marihuana Diseño	Pacífico Suroeste Nueva Inglaterra Nueva York Nueva Jersey	Sinaloa Tijuana	Texas Syndicate	Cocaína Marihuana	Suroeste	Golfo Zetas

Fuente: National Drug Threat Assessment 2010, Table B4, National Drug Intelligence Center, US 2010. Elaboración propia.

Coesão Social e Desenvolvimento: o método histórico-estrutural e a longa divergência entre Austrália e Argentina¹

Rodrigo Luiz Medeiros Silva²

RESUMO

A Argentina é um país freqüentemente visitado pelos estudiosos do desenvolvimento. Durante as primeiras décadas do século XX, seus indicadores materiais eram relativamente similares àqueles de outras nações que hoje figuram entre as mais afluentes. No entanto, a partir de certo ponto a Argentina começa a se distanciar destes países. Esta divergência instigou inúmeros estudos. Alguns destes teceram comparações entre a Argentina e outro país meridional de ocupação tardia e excepcional dotação de recursos naturais: a Austrália. No âmbito do estruturalismo sul-americano, estes esforços comparativos tiveram como foco as debilidades argentinas, deixando praticamente de lado as virtudes australianas. Focalizando a coesão social, este artigo reúne alguns subsídios úteis à compreensão da divergência de ambos, à luz do estruturalismo-histórico cepalino.

Palavras-chave: Austrália; Argentina; Celso Furtado ; Aldo Ferrer; Coesão Social; Subdesenvolvimento.

ABSTRACT

Argentina is a popular case study among development specialists. During the initial decades of the 20th Century, its material indicators were relatively similar to those of other nations that nowadays figure among the most affluent ones. Nonetheless, from a certain moment on, Argentina has started to distance itself from these countries. This divergence has motivated numerous investigations. Some of them have compared Argentina with another southern country of late occupation and exceptional resource endowment: Australia. In what concerns to South-American structuralism, these comparative efforts have focused Argentina's weaknesses, leaving Australian virtues almost out of account. By focusing social cohesion, this article will try to subsidize a better comprehension of these countries' divergence, according to ECLA's historic-structural method.

Keywords: Australian Economy; Argentine Economy; Celso Furtado ; Aldo Ferrer; Social Cohesion; Underdevelopment.

¹ Artigo submetido em 10/05/2011 e aprovado para publicação em 15/06/2011.

² Economista, Mestre em Teoria Econômica pela Unicamp e Doutorando em Sociologia pela USP.

Introdução – A Longa Divergência Argentina

Os quatro anos entre 1999 e 2002 costumam ser lembrados como um momento extremamente delicado da história Argentina. A conversibilidade entre o Peso e o Dólar, e a sobrevalorização cambial a ela associada, impuseram considerável obstáculo ao bom funcionamento de vários setores da economia do país. Já a classe média, freqüentemente endividada em dólares, tinha razões para temer o fim do câmbio fixo. Neste meio tempo, a inexorável debilitação das contas exteriores tornava iminente a desvalorização da taxa de câmbio, que finalmente ocorre em janeiro de 2002, difundindo considerável desordem financeira e contratual como expressão de inevitáveis conflitos distributivos. Enquanto isto, a atividade econômica colapsava, acumulando o PIB uma retração de aproximadamente 18% ao fim do quadriênio. A taxa de desemprego ascendia, a pobreza aumentava e a renda se concentrava sensivelmente. Tudo isto contribuía para a disseminação de uma profunda desesperança quanto ao futuro do país, cuja maior expressão talvez tenha sido o surgimento de enormes filas nos consulados italiano e espanhol, então repletos de candidatos à emigração.

O que estava ocorrendo com a Argentina? Como explicar que um país tão dinâmico até meados do século XX chegasse ao novo milênio em condição tão frustrante? Esta é uma pergunta freqüente entre aqueles que se ocupam de compreender os processos ligados ao desenvolvimento. E, diga-se de passagem, uma boa resposta a ela precisaria transcender o período imediatamente anterior ao referido colapso, pois ele é apenas o desfecho de uma duradoura fase de falta de dinamismo. Como evidencia a Tabela I, a economia argentina

foi caracterizada, durante o último quartel do século XX, por uma longa semi-estagnação.

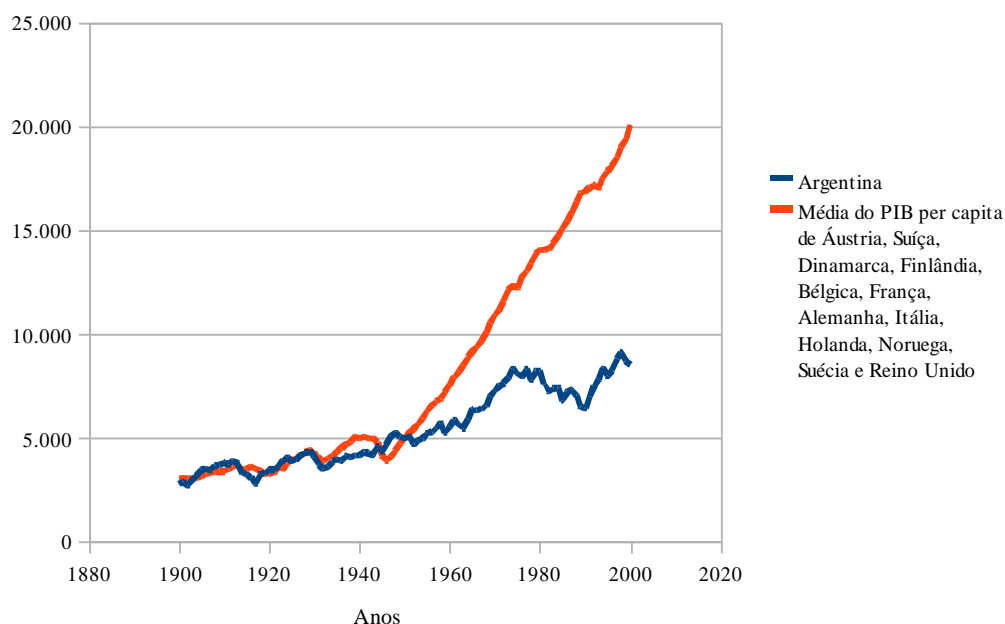
Tabela I - Crescimento Médio do PIB Argentino – 1900-2008			
1900-1913	6,4%	1939-1945	2,6%
1914-1918	-0,98%	1946-1955	3,5%
1919-1929	5,5%	1956-1974	4,31
1930-1933	-2,5%	1975-2002	0,89
1934-1938	4,1%	2003-2008	8,52
Fonte: Banco Central da República Argentina			

Evidentemente, causa espanto que o PIB argentino tenha acumulado um acréscimo anual médio de apenas 0,89% entre 1975 e 2002. Afinal, à diferença dos períodos relativos às duas Guerras Mundiais e à Grande Depressão, desta vez o mau desempenho ocorre em uma época de normalidade no comércio internacional. Contudo, cumpre ressaltar que os problemas da economia argentina datam de uma época ainda anterior aos anos 1970, uma vez que já a partir do pós-guerra é possível identificar um descompasso de ritmo entre ela e as demais economias então relativamente afluentes. Ou seja, as taxas médias de 3,2% (1946-1955) e 4,3% (1956-1974) para o crescimento de seu PIB não foram capazes de permitir que a Argentina acompanhasse as nações mais ricas, e a expressão inevitável desta persistente falta de energia é seu empobrecimento relativo de longo prazo. Esta tendência apenas se aprofunda a partir dos anos 1970, culminando com o *débâcle* de 2002.

O Gráfico I compara o PIB *per capita* argentino, ajustado pelo poder de compra, com uma média entre os valores obtidos para um conjunto de países de rendimento relativamente

elevado. A tendência de descolamento é graficamente evidente.

Gráfico I - Comparação entre o PIB per capita de Argentina e Países Seleccionados
Em US\$ de Geary-Khamis de 1990



O objeto deste artigo é a tendência divergente, como aludido pelo Gráfico I, entre os indicadores sócio-materiais argentinos e aqueles de outras nações que geralmente figuram entre as mais ricas. Trataremos este fenômeno como um processo de longo prazo, ainda que com componentes individuais de curta duração.

A Falta de Dinamismo como Equívoco de Gestão

A longa divergência ilustrada pelo Gráfico I é objeto de um rico debate acadêmico, que recebeu contribuições de múltiplos matizes ideológicos. Parte destas investigações tributa os problemas argentinos às políticas econômicas locais, pressupondo implicitamente duas coisas: (1) um conjunto de políticas econômicas bem ajustadas teria sido capaz de preservar o *status* relativamente rico da sociedade argentina; e

(2) se isto não ocorreu, a explicação é o desajuste das políticas econômicas locais. Grosso modo, para os historiadores econômicos mais liberais o desajuste significaria a insistência em um intervencionismo excessivo, enquanto para os pesquisadores mais heterodoxos a explicação envolveria o predomínio disfuncional do liberalismo, ou mesmo erros de calibragem no aparato desenvolvimentista.

Entre os autores de orientação liberal, podemos destacar a contribuição de Domingo Cavallo *et alli*, *Agriculture and Economic Growth in Argentina*. Segundo este estudo, “[...] políticas econômicas erradas levaram a Argentina a ficar atrás da tendência de crescimento de países com potencial similar”, entre os quais ele inclui Canadá e Austrália. Utilizando um ferramental econométrico, Cavallo procura medir os frutos de políticas econômicas protecionistas supostamente aplicadas no país desde 1930, contrastando-os com os resultados que, segundo suas conclusões, poderiam ter sido obtidos se uma estratégia mais liberal fosse empregada. De acordo com os resultados encontrados, o nível de renda usufruído pela sociedade argentina poderia ter sido 63% maior em 1984 se o país não tivesse guinado ao intervencionismo após a Grande Depressão. Sintetizando sua conclusão, “A Argentina não devia ter baseado seu crescimento em uma estratégia voltada para dentro.” (Cavallo *et alli*, 1989: 121, minha tradução)

A pesquisa de Domingo Cavallo foi publicada em 1984, em uma era de críticas liberais ao intervencionismo ou estatismo do período peronista. Suas conclusões são uma incitação à adoção de uma agenda de reformas liberais da qual ele foi, como homem público, um dos principais artífices. Não obstante, a semi-estagnação argentina não seria doravante revertida. Para uma abordagem liberal mais recente, que tribute todo o meio século

de dificuldades a um suposto intervencionismo, podemos nos remeter a Rojas (2004), para quem, ecoando Cavallo, a crise argentina *“não podia ter ocorrido sem Juan e Evita Perón, além de todos os erros do populismo, do nacionalismo, do protecionismo e de um aparato governamental crescentemente corrupto.”*

No outro pólo das disputas teóricas, entre os autores mais simpáticos ao intervencionismo estatal, é possível citar o posicionamento de Jorge Schvarzer (1998), francamente oposto àquele de Domingo Cavallo. Para ele, *“No quadro de elementos que alimentam o círculo vicioso des-industrializador figuram uma ineficiente política estatal de promoção industrial, a privatização dos serviços públicos e empresas estatais [...], a compra de indústrias do país por parte de transnacionais, a perda de capital humano-técnico pela diminuição do trabalho especializado, políticas econômicas neoliberais que apostam na ‘justiça’ do mercado internacional, e uma classe proprietária rural que promove o regresso a uma glória agro-exportadora irrecuperável.”* Dito com outras palavras, o baixo dinamismo da economia argentina, coroado pela crise diluviana de 1999-2002, deitaria suas raízes na adoção de uma agenda político-econômica liberalizante e, diga-se de passagem, pouco consciente das particularidades do organismo econômico do país.

A despeito da riqueza descritiva das análises acima mencionadas, a estratégia de investigação por elas evocada possui uma fragilidade intrínseca, especialmente naquilo que diz respeito à análise de um país como a Argentina. Estas pesquisas tratam o contexto externo como se este fosse praticamente neutro, mesmo sendo a Argentina um país onde as atividades exportadoras, que possuem um papel crucial para o

desempenho de toda a economia, são profundamente afetadas por freqüentes mudanças ocorridas nos mercados internacionais. Vejamos dois exemplos.

(1) Qual o impacto para a economia argentina da perda de dinamismo da economia da Grã-Bretanha? Sabemos que a Inglaterra é um país de clima temperado vitimado pela escassez de terras aráveis e, portanto, potencial demandante dos produtos que a argentina tinha a oferecer. Não obstante, sabemos que a Inglaterra foi uma das economias que, dentre todas, registrou menor crescimento econômico no pós-guerra. Será que o impacto para a Argentina foi tão diminuto a ponto de poder ser negligenciado *a priori*?

(2) Também é fato que os Estados Unidos, nação que sucedeu a Grã-bretanha como líder do processo mundial de acumulação, ostentam um território colossal onde predomina o clima temperado. E, assim, o país que desloca os britânicos do comando da economia mundial é um concorrente natural da Argentina. Será que podemos assumir por hipótese que este fato nada significa para a economia argentina?

Outra fragilidade em que recaem as análises acima é a falta de menção ao quadro político interno. As características da gestão macro-econômica são alvo de exposição e crítica, mas nada é dito sobre a viabilidade, dado o quadro político interno, de soluções alternativas. Nada é revelado sobre a posição dos grupos dominantes e dominados, e assim não há como discutir se as possibilidades teoricamente levantadas colidiriam com os interesses de curto prazo de algum grupo organizado. Por

exemplo, se chegarmos à conclusão que uma certa política industrial teria sido capaz de promover uma maior diversificação das exportações do país, obviando crises cambiais, como deixar de tecer comentários sobre a receptividade potencial desta política entre grupos específicos no universo político argentino?

Por ser a Argentina um país particularmente turbulento naquilo que diz respeito aos processos políticos internos, a ponto de ter enfrentado seis golpes de Estado a partir de 1930, constitui grave omissão deixar de atribuir à política a devida importância analítica. A seguir, examinaremos as possibilidades oferecidas por uma metodologia de pesquisa capaz de incorporar estas duas dimensões negligenciadas pelas análises acima citadas.

A Falta de Dinamismo como Fenômeno Histórico-Estrutural

Desenvolvimento e Subdesenvolvimento em Celso Furtado e Aldo Ferrer

Uma outra agenda de pesquisas factível, mais consciente da importância dos ecos da economia internacional sobre o meio político argentino, trataria de responder simultaneamente duas perguntas:

- (1) Quais os movimentos do organismo econômico internacional ao longo do tempo, e quais os impactos imediatos que estes trazem para a economia argentina? Quais as possíveis reações argentinas aos desafios impostos pela dinâmica internacional?
- (2) Até que ponto as características mais amplas da sociedade argentina teriam

contribuído ou dificultado a formulação de repostas domésticas que sejam, ao mesmo tempo, compatíveis com uma razoável acumulação de capital, indutoras de processos relativamente eqüitativos de distribuição de renda e, ainda, subordinadas a uma agenda de objetivos formulados nacionalmente com relativa autonomia?

Os autores que mais exploraram este tipo de proposta foram os expoentes do pensamento *cepalino* — especialmente Celso Furtado e Aldo Ferrer —. O foco de suas inquietações foram as assimetrias de condições de vida existentes entre as nações. Por que os habitantes de alguns países ostentam um nível de rendimento relativamente mais afluente que seus pares em outros países? Por que em alguns países o crescimento econômico é observado ao passo que outros permanecem estagnados? Por que a economia de alguns países cresce preservando um quadro distributivo relativamente eqüitativo, ao passo que em outros o crescimento econômico vem costumeiramente acompanhado de aumento da concentração de renda? Por que a economia de alguns países preserva relativa estabilidade macro-econômica, ao passo que em outros a volatilidade é constante? Em síntese, porque alguns países podem ser considerados “desenvolvidos” e outros não?

Em busca de uma resposta a esta proposição, estes autores se esforçaram por retirar o foco de daquilo que identificam como mera descrição das manifestações “epidérmicas” dos fenômenos de desenvolvimento e subdesenvolvimento. Isto é, eles não se contentam em identificar que houve marcante instabilidade macro-econômica durante a

longa crise argentina, enquanto na Noruega ou Suíça a economia seguia um curso previsível. Tampouco se ocupam de fornecer explicações que julgam conjunturais a tais fenômenos, como a adoção de uma ou outra política cambial ou monetária por parte destes países. Ao contrário, estes autores preferem indagar quais os determinantes mais profundos da reiterada incapacidade das sociedades subdesenvolvidas em fazer da globalização um processo socialmente virtuoso, ao passo que nas sociedades desenvolvidas as populações prosperam sob a mesma globalização.

Deste modo, sua atenção é predominantemente voltada às características das instituições tecnológicas, culturais, financeiras, comerciais, produtivas e políticas que singularizam as sociedades que padecem das mazelas associadas ao subdesenvolvimento, e não às mazelas em si. De modo análogo, cumpriria estudar como estas mesmas instituições funcionam nos países mais afluentes, e não sua afluência em si.

Como demonstram as obras clássicas destes dois autores, estas instituições, que eles preferem denominar “estruturas”, podem ter suas feições descritas individualmente, permitindo comparações qualitativas entre vários países. Mas um cuidado deve ser observado: Furtado e Ferrer acreditam que elas compõem um sistema de relações que forma um todo consistente, inteligível e coerente. As assimetrias de desenvolvimento entre as nações não podem ser tributadas a um componente isolado deste sistema, senão a seu significado geral, que é tratado por eles como um poderoso elemento de rigidez que, a depender de suas características qualitativas enquanto sistema, tende a condicionar o padrão de resposta de cada nação aos reveses da economia internacional,

aprisionando algumas sociedades ao “subdesenvolvimento” e impulsionando o “desenvolvimento” em outras.

A importância que Furtado e Ferrer atribuem ao conjunto de elementos de rigidez que condicionam a qualidade das respostas nacionais às conjunturas internacionais em permanente renovação motivou que seu método fosse batizado “estruturalista”. Esta alcunha imprime um certo tom fatalista ao método por eles proposto: podemos ser levados à impressão de que se as estruturas vigentes favorecem o subdesenvolvimento, estaríamos condenados a ele. No entanto, estes autores insistem que tanto o desenvolvimento quanto o subdesenvolvimento são processos históricos que, apesar de tenderem à reprodução, são sim passíveis de reversão. Eles advertem, contudo, que a ação “desenvolvimentista” deveria se ocupar mais da transformação das “estruturas” do que do combate àquilo que as estruturas provocam: pobreza, inflação, estagnação, iniquidades, corrupção, etc.

Portanto, ainda que Furtado e Ferrer acreditem que as modalidades de intervenção na economia sejam significativamente cerceadas por condicionantes estruturais, devendo as estratégias de desenvolvimento se concentrar no aprimoramento qualitativo destas estruturas limitantes, é provavelmente mais adequado denominarmos seu método de investigação de “histórico-estrutural”. A menção à história é uma forma de ressaltar que, para eles, a reprodução das estruturas não constitui uma fatalidade. Elas podem ser transformadas e, desde que sejam, é possível que um país subdesenvolvido vá adquirindo as feições que tipificam o desenvolvimento. Ou seja, é possível que a interminável movimentação da economia internacional seja progressivamente compatibilizada, no plano

local, com crescimento econômico, distribuição de renda e relativa autonomia nacional.

Os Requisitos Estruturais do Desenvolvimento em Furtado e Ferrer

À luz desta interpretação estruturalista dos processos de desenvolvimento e subdesenvolvimento, haveria um “conjunto de circunstâncias endógenas, insubstituíveis e necessárias ao desenvolvimento”, ou seja, um conjunto de características qualitativas assumidas pelas estruturas existentes em um dado país que favoreceria a gestação de respostas nacionais satisfatórias aos desafios permanentemente colocados pela economia internacional (Ferrer, 2004 b). Mas quais, exatamente, seriam estes pré-requisitos?

Estas características aparecem nas incontáveis descrições de processos de subdesenvolvimento e desenvolvimento que Celso Furtado propõe, ainda que sejam por ele apontadas somente de forma bastante desconexa e pouco sistemática. Aldo Ferrer procurou sistematizá-los de forma mais operacional, denominando de “densidade nacional” o quadro responsável por condicionar o sucesso ou fracasso das nações em retirar bons frutos da globalização (Ferrer, 2004 b). Os principais elementos por ele enfatizados são:

- (1) A coesão social, ou seja, a percepção por parte dos habitantes de um território de que seu destino é compartilhado;
- (2) A percepção, por parte dos agentes locais do processo de acumulação de capitais, de que seu poder está conectado ao domínio e à mobilização dos recursos disponíveis dentro do espaço nacional;

- (3) A existência de uma relativa estabilidade política e institucional de longo prazo;
- (4) A vigência do pensamento crítico não subordinado aos critérios dos centros hegemônicos da ordem mundial;
- (5) A vigência de políticas econômicas geradoras de oportunidades para amplos setores sociais, protetoras dos interesses nacionais e capazes de arbitrar os conflitos distributivos para assegurar os equilíbrios macroeconômicos (cumprir notar que estas podem ser liberais ou intervencionistas, a depender das circunstâncias);
- (6) A amplitude do espectro populacional que participa do processo de transformação que conduz à acumulação de capital, assim como o grau de difusão dos frutos e oportunidades por ele gerados;
- (7) A inexistência de diferenças extremas na distribuição de riqueza e de renda.
- (8) A inexistência de fraturas abismais na sociedade fundadas em causas éticas ou religiosas;

A Baixa Densidade Da Nação Argentina

Da perspectiva apresentada por Aldo Ferrer, o fracasso da Argentina em acompanhar o ritmo de acumulação dos países hodiernamente mais ricos estaria calcado nas dificuldades reiteradamente criadas, ali, pela (relativa) ausência dos pré-requisitos acima citados. Especialmente em três cruciais

dimensões, quais sejam, a coesão social, a vinculação do capital ao território e a autonomia relativa do ambiente intelectual, a Argentina se distanciava substancialmente do quadro favorável ao desenvolvimento. Numa leitura especificamente estrutural, bastaria o diagnóstico sincrônico destas debilidades. Contudo, numa leitura histórico-estrutural é preciso averiguar como elas evoluem e obstaculizam o desenvolvimento ao longo do tempo. Vejamos como.

(i) Baixa coesão social:

Naquilo que diz respeito à problemática da coesão social em uma sociedade primário-exportadora, é preciso chamar atenção para os interesses materiais contraditórios que nela geralmente coexistem.

Salvo em seu tipo mais simples, correspondente a uma feitoria, nenhuma economia orientada para a produção de produtos primários exportáveis pode empregar todos os seus membros em atividades especificamente exportadoras. O funcionamento de fazendas monocultoras, atividades mineiras e até mesmo a silvicultura foi amparado, em toda parte, por um complexo cinturão de atividades acessórias apenas indiretamente dependentes das atividades primário-exportadoras. O setor produtor de alimentos voltados à manutenção do pessoal empregado no setor exportador, as atividades de transportes, alguma burocracia estatal (mesmo que colonial), a confecção de artefatos cujo frete seria proibitivo ou inexecutável (como no caso de produtos particularmente perecíveis), e a prestação de serviços de educação ou entretenimento são exemplos comuns deste tipo obrigatório de infra-estrutura. Podemos chamar de "setor interno", como é recorrente nos textos *cepalinos*, este conjunto de atividades cuja existência é suscitada pelo funcionamento do setor exportador,

e que se vinculam ao mercado internacional apenas indiretamente e por intermédio deste.

Como Celso Furtado demonstrou magistralmente em *Formação Econômica do Brasil*, os pleitos dos indivíduos e dos capitais engajados nas atividades primário-exportadoras podem chocar-se, inclusive frontalmente, com os interesses associados às atividades que compõe o “setor interno”. E isto procede mesmo quando há, como é corriqueiro, capitalistas individuais que se ocupem simultaneamente de atividades que integram o setor interno e outras que vislumbram as exportações. Isto não é problema para os *cepalinos*, pois o que eles enfatizam é que há conflitos a mediar. Na análise histórico-estrutural típica, o posicionamento dos indivíduos importa menos que a existência de conjuntos de interesses.

Há numerosos exemplos deste tipo de choque. Vejamos dois deles:

(1) Sobre a taxa de cambio ideal: Quando o preço das exportações declina no exterior, os capitais aplicados no setor exportador costumam ver com bons olhos que a moeda nacional se deprecie, de modo a recompor suas rendas em moeda doméstica. Mas o encarecimento decorrente dos produtos importados eleva o custo de manutenção em todos os setores, o que faz com que os capitais ocupados no setor interno, desde que estejam protegidos “naturalmente” da concorrência dos importados baratos³, tendam a se opor à desvalorização cambial.

(2) Sobre a aplicação de proteção aduaneira: Em um período onde as exportações estejam em baixa, as

³ É o caso dos serviços, e também das manufaturas cujo frete é econômica ou tecnicamente inviável.

divisas se tornam mais escassas e a moeda nacional geralmente tende a se depreciar, encarecendo os importados. Isto estimula a confecção interna de bens anteriormente importados, ou seja, a “substituição de importações”. Quando o setor externo se recupera e a moeda se re-valoriza barateando os importados, é natural que as atividades ameaçadas pela renovada competição vejam com bons olhos a proteção aduaneira. Mas, para o setor exportador, isto significaria um mero encarecimento desnecessário de bens que agora poderiam ser facilmente importados.

Dilemas desta natureza são recorrentes na agenda política de todas as sociedades primário-exportadoras que tenham evoluído para além de uma feitoria ou um enclave. No entanto, sem o setor o setor externo não haverá geração de divisas, e, sem a capacidade de importar que elas significam, as atividades internas não podem seguir se diferenciando — pois é a importação que permite incorporar aceleradamente o progresso técnico já difundido nos países de economia diferenciada —. Assim, a boa convivência entre as atividades “internas” e as “externas” é a verdadeira pedra angular para que uma economia primário-exportadora possa prosseguir diversificando o rol de atividades produtivas acessórias à exportação, até constituir um “setor interno” verdadeiramente capaz de liderar o processo de acomodação. Conforme o sistema produtivo for ampliando sua diversificação haverá condições de incluir novos produtos na pauta exportadora⁴, eliminando a hiper-

⁴ Recentemente, o dinamismo econômico de países como a China e o Vietnã, que financiam sua diversificação produtiva com uma agressiva exportação de artigos industriais leves, de baixa complexidade técnica e intensivos em trabalho, permite-nos a consideração de que é possível fomentar a diferenciação produtiva sem o subsídio fornecido pelas atividades primário-exportadoras. Não obstante, a situação destes países, onde o trabalho abundante e barato constitui o grande diferencial competitivo, é completamente antagônica àquela de países que (como Uruguai, Austrália,

especialização comercial e a vulnerabilidade que ela acarreta. Ou seja, é somente mediante o avanço da diferenciação produtiva que o país poderá adquirir relativa autonomia na condução de sua economia.

Nos parágrafos abaixo examinaremos dois momentos da economia Argentina. O primeiro, entre o último quartel do século XIX e a II Guerra, foi de grande prosperidade do setor exportador. Esta boa conjuntura não estimulou que fosse celebrado um acordo de mútuo convívio consistente e permanente entre as atividades “internas” e “externas”. Como resultado, em meio a uma abundância quase irrestrita de divisas, o poder do setor “externo” seguiu inquestionado, sendo as demandas do setor “interno” acomodadas pela ordem política existente. O segundo momento, contudo, foi de crise e estancamento das atividades exportadoras, motivando um embate de longo prazo, ainda irresoluto, entre as atividades “internas” e “externas”, sem que tal acordo fosse celebrado. Vejamos como.

Como pode ser captado a partir dos dois exemplos acima aludidos, são as flutuações do mercado internacional que costumam precipitar os embates entre ambos os setores. Não obstante, se o setor exportador atravessa uma fase particularmente pujante, estas flutuações tendem a ser mais suaves. E, além disto, a prosperidade tende a aumentar a disposição dos exportadores em fazer concessões aos interesses internos.

Como sabemos, o período entre o último quarto do século XIX e a crise de 1929 foi glorioso para as atividades exportadoras argentinas. No princípio deste longo ciclo, a política deste país era confinada um conjunto estreito de atores sociais, todos eles

Argentina, Nova Zelândia ou Canadá) já ostentam indicadores elevados de rendimento muito antes de haver significativo impulso de diversificação produtiva.

vinculados à exportação. E, naquele momento, seu imenso território permanecia predominantemente vazio. Com a crescente demanda por produtos de exportações ajustados ao clima argentino, fenômeno associado ao barateamento dos fretes transatlânticos em fins do século XIX, a agricultura requeria braços aptos ao trabalho, e estes inexistiam naquela subpovoada nação. Seria preciso trazer trabalhadores do exterior, alterando profundamente o quadro demográfico do país.

Porém, como resultado da farta oferta de terras e trabalhadores aptos a imigrar, e da frenética demanda pelos produtos de exportação ajustados ao bioma dos pampas, esteve facultado às elites tradicionais argentinas organizar a ocupação das pradarias virgens, de modo a permitir a conversão de seu inquestionado poder político em crescente poder econômico, re-garantindo seu continuado predomínio político. Assim, após a chamada “Conquista do Deserto”, a Lei 947 de 1878 sela um padrão de apropriação privada da terra que tornaria a Argentina um país de elevadíssima concentração fundiária e solidificaria as iniquidades de rendimento.

Ao passo que crescia vertiginosamente o setor exportador, ganhava peso também seu cinturão cada vez mais diversificado de atividades acessórias, ou seja, aquilo que Furtado denomina “setor interno”. Buenos Aires ganhava contornos de metrópole européia e as possibilidades de trabalho e emprego existentes nas várias cidades argentinas estimulavam uma crescente concentração urbana de sua população. Como vimos acima, o crescimento do setor interno tende a suscitar embates políticos entre este e o setor exportador. Mas, como o ciclo de prosperidade vivenciado pelo campo era muito significativo, foi possível que as demandas surgidas da crescente complexidade das atividades internas fossem recebidas e acomodadas por um

sistema político onde o peso dos representantes do setor externo continuava desproporcional, apesar da mutação demográfica que a imigração em massa operara.

Provavelmente, o mais importante exemplo deste tipo de acomodação foi a aprovação, sob o General Roca, ainda em 1884, da educação universal, laica, gratuita e obrigatória (Lei 1420) — a educação em massa é um pleito costumeiramente associado às sociedades economicamente diferenciadas, mas que na Argentina encontra defensores entre os mais diletos membros da elites tradicional —. Mais adiante, o reformismo oligárquico dos personagens envolvidos na Revolução do Parque de 1890 parece reafirmar que os interesses do setor interno não pareciam, àquela conjuntura, essencialmente irreconciliáveis com os interesses do setor exportador. Como consequência, especialmente após a aprovação do sufrágio masculino secreto e universal, em 1912, as atividades do Estado argentino foram se assemelhando cada vez mais àquelas que tipificariam os principais Estados forjados pela social-democracia na Europa. Mas duas diferenças cruciais devem ser observadas: (1) toda a economia estava alicerçada em atividade primário-exportadoras, cuja demanda é exógena da ótica argentina, e (2) a política na argentina seria permanentemente marcada pela desmesurada concentração de poder econômico que as elites tradicionais haviam logrado preservar mesmo após a chegada ao país de milhões e milhões de novos habitantes, que em sua maioria se fixaram no meio urbano.

Após a crise de 1929, dois fatores dificultariam progressivamente a acomodação oligárquica dos pleitos urbanos. Primeiramente, o fechamento da fronteira agrícola durante os anos 1930 encerrará, por definição, o crescimento horizontal da produção agrícola dos Pampas. Doravante, o

crescimento requeria renovadas e custosas inversões capazes de elevar a produtividade da superfície plantada, o que significa um menor potencial expansivo menor da produção agrícola do país. Em segundo lugar, a emergência econômica dos EUA significava a substituição de uma potência carente em carnes e cereais por outra disposta a deslocar seus concorrentes exatamente nestes mercados.

Do impulso fornecido pela grande Depressão e até 1976, num período marcado pelo “estrangulamento cambial” ou “hiato de divisas”, a Argentina adotou políticas econômicas que privilegiavam a economia urbana em detrimento da rural. No entanto, não se cogitou alterar a distribuição de riqueza que, sem lugar à dúvida, favorecia os grupos tradicionalmente ligados ao campo. Mesmo evitando o enfrentamento aberto que uma reforma agrária representaria, a “substituição de importações” jamais foi amparada por um acordo social permanentemente capaz de mediar os interesses voltados “para dentro” e “para fora”, captados respectivamente pelo *peronismo* e pelo *anti-peronismo*. Na astuta síntese de Guillermo O'Donnel (1977: 552), o resultado foi a manutenção de um padrão instável de intervenção estatal, no qual o cambiante equilíbrio de poder conduzia a pendulações que foram “[...] como grandes marés que em um momento cobriam tudo e que, quando se retraíam, arrastavam consigo ‘pedaços’ deste Estado.”

Com efeito, de 1976 até a crise de 1999-2001, voltaram a se impor os interesses livre-cambistas. E, desta vez, com uma modificação substancial em relação à versão radical-oligárquica anterior à II Guerra Mundial: seu conteúdo civilizador havia sido esquecido, denunciando que a conciliação autocrática entre os interesses do setor externo e interno tornara-se descabida em tempos de “vacas magras”. Como exemplo deste contraste, o

“neoliberalismo” de Martinez de Hoz e Domingo Cavallo, ao contrário do liberalismo “radical-oligárquico” de Julio A. Roca e Hipólito Yrigoyen, era portador da educação privada e diferenciada, e cético quanto às vantagens da instrução pública laica e universal. Descortinara-se a falta de coesão da sociedade argentina.

Após o colapso de 1999-2001, a prioridade ao setor interno volta a emergir com o casal Kirchner. A rápida recuperação da crise foi sintomática, sobretudo, de uma mudança de primeira grandeza que ocorria na economia internacional. Invertendo o curso dos cinquenta anos precedentes, a emergência da China como potência mundial e do Brasil como uma das quatro ou cinco maiores economias do planeta, ambas nações que carecem estruturalmente de produtos que a Argentina tem a disponibilizar, lança o setor externo argentino novamente em uma era de grande prosperidade.⁵ Contudo, a despeito do crescimento econômico que, desde 2003, rivaliza com o período anterior à I Guerra Mundial, um acordo capaz de fazer convergir os conjuntos de interesses interno e externo segue ainda em por ser costurado.

Recentemente, um episódio sinalizou o quão graves ainda podem ser os embates entre interesses urbanos e rural-exportadores na Argentina. Durante um momento de acentuada valorização dos preços da carne e dos cereais nos mercados internacionais, que trazia pressões inflacionárias óbvias para o custo de vida urbano, o governo levantou a possibilidade de criar um imposto variável de exportações que, corrigido na medida dos ciclos de preços das *commodities* no mercado internacional, pudesse amortecer sua volatilidade interna. A

⁵ Sobre esta alvissareira transformação, veja os textos “*La Argentina y el Brasil*” e “*El ocaso de la hegemonía de Occidente*”, que Aldo Ferrer incluiu na última edição, de 2009, do clássico “*Vivir con lo nuestro*” (referência completa na Bibliografia)

proposta foi recebida pelo setor rural como um ultraje, incitando a organização de uma greve de produtores que provocou desabastecimento na Capital Federal e pressões inflacionárias adicionais. Posta em votação no dia 27 de Julho de 2008, sob intenso bombardeio de uma imprensa visceralmente identificada com o setor exportador, a proposta legislativa sobre as chamadas *retenciones móviles* terminou em empate, cabendo ao vice-presidente Julio Cobos o desempate. Inusitadamente, ele muda de opinião e vota contra o governo e a favor do campo, sepultando a proposta, abrindo uma séria e duradoura crise política e demonstrando, sem disfarces, que construção de laços de coesão social ainda constitui o nó górdio do desenvolvimento argentino.

O problema acima apresentado, qual seja, a ausência de um acordo básico que concilie os interesses dos setores “interno” e “externo”, irá ecoar também em qualquer análise do quanto o capital argentino está vinculado às potencialidades representadas pelos recursos territoriais e humanos do país. Examinemos abaixo, com mais detalhes, esta proposição.

(ii) Baixa vinculação do capital ao território:

Numa economia primário-exportadora, o crescimento das exportações depende intimamente do nível de demanda agregada que prevalece nos países importadores. Geralmente, os produtos primários apresentam baixa elasticidade-preço e, assim, há pouco que o país primário-exportador possa fazer para estimular suas exportações. A menos que cresçam pela diversificação, as exportações do país primário-exportador tendem a se comportar como uma variável exógena e altamente correlacionada com a performance econômica de longo prazo dos países importadores.

Além disto, o conjunto de atividades acessórias às exportações, que acima denominamos “setor interno”, dependerá da performance deste setor exportador. Celso Furtado e Aldo Ferrer lançam mão do conceito de “centro-dinâmico” para descrever a situação, afirmando que, no caso das economias destas economias dependentes, o “centro-dinâmico” está no exterior. E, assim, o comportamento de toda a economia é um dado exógeno, completamente alheio ao controle político nacional. Ou seja, o nível de renda e de “bem-estar” da economia interna constitui um dado subordinado, explicado em última análise por processos que se dão alhures. Mais grave ainda, o nível de renda interno ganha feições de um dado irrelevante, neutro para a performance do setor líder, pois é como se a unidade primário-exportadora fosse um posto avançado de uma outra economia (ou conjunto de economias).

É aqui que repousa a conexão entre, de um lado, a ausência de um acordo mediador entre o setor “interno” e o setor “externo”, e, de outro, o peso político de um terceiro conjunto de interesses, qual seja, o dos trabalhadores. Em uma economia agro-exportadora, o desempenho do setor líder pode prescindir da elevação da massa salarial. Assim, quando os trabalhadores são capazes de exercer pressão política em prol da melhoria de suas condições materiais, isto os aproxima da defesa das “atividades internas”. Afinal, estas são capazes, ao contrário das atividades “externas”, de beneficiar-se da ampliação do mercado interno.

Se houver uma substancial organização política dos trabalhadores na defesa de seus interesses, a sedimentação do acordo básico entre os setores “interno” e “externo” tende a envolver a construção de um pacto entre trabalhadores e o setor “interno”, determinado que a diferenciação produtiva

ocorra sob crescente democratização da renda nacional, e que o setor externo seja privado de protagonismo político por esta coalizão — mais adiante retomaremos a esta proposição —. Quando, ao contrário, os trabalhadores são incapazes de se fazer ouvir, as atividades externas logram expandir-se indefinidamente sem qualquer melhoria necessária nas condições de vida da massa trabalhadora. E, neste caso, mesmo as atividades “internas” podem acomodar-se a um padrão de diversificação que conte com a concentração permanente da renda como mecanismo de alargamento do mercado.⁶

Na visão de Furtado de Ferrer, o quadro característico de um país desenvolvido conjuga alto nível de acumulação com distribuição relativamente eqüitativa da renda e, ainda, relativa autonomia na condução de suas políticas econômicas: esta seria a única forma de garantir a plena utilização dos recursos humanos e naturais existentes no país. Para que o país primário-exportador persiga esta realidade tão distante da sua, não há outra maneira senão permitir que o “setor interno” ganhe proeminência em detrimento do “setor externo”. E para permitir que isto ocorra, não parece haver via mais segura que a celebração de uma sólida aliança entre o setor “interno” e os trabalhadores. Como sintetiza Furtado, *“quando o projeto social dá prioridade efetiva à melhoria das condições de vida da maioria da população, o crescimento metamorfoseia-se em desenvolvimento.”* (Furtado, 1984: 75)

Quando percorremos a história econômica argentina, o que podemos enxergar é a reincidência de políticas favoráveis ao setor exportador que, na ausência de pressão efetiva por

⁶ A experiência brasileira de diferenciação da indústria de bens de consumo duráveis, durante o período conhecido como “Milagre”, é paradigmática do uso da concentração de renda como instrumento de alargamento do mercado relevante que, no caso, pode ser formado apenas pelos extratos superiores.

parte dos trabalhadores, foi capaz fazer concessões a estes e ao setor “interno” enquanto prevalecia um quadro de pujança. Essa forma de acomodação não foi reeditada após o início de uma conjuntura de crise. Dali em diante, o setor exportador passa a disputar proeminência com o setor “interno”, e o espaço para concessões aos trabalhadores vai sendo progressivamente reduzido. No limite, mesmo concessões muito antigas, como a educação e a saúde públicas são alvo de profunda deterioração.

Vejamos um exemplo, com relevância histórica ímpar, de como os interesses do setor exportador podem ser contraditórios com os interesses tanto do setor “interno” quanto dos trabalhadores.

Preocupada em preservar a terra como um privilégio oligárquico em meio a uma profunda mudança demográfica, a elite argentina dificultou o acesso a ela para os recém chegados imigrantes. Não obstante, como o estoque de terras virgens naturalmente férteis constituía um valioso ativo, o Estado argentino estimulou sua aquisição, em grandes lotes, por estrangeiros não necessariamente identificados com o país, além de redistribuí-la entre as próprias elites. Em outras ocasiões, o Estado se valeu da emissão de dívida garantida em terras para captar recursos em moeda forte (Ferrer, 2004: 127).

Esta escolha, para além de considerações práticas ou mesmo nacionalistas, revela o quanto o monopólio político dos setores primário-exportadores pode levar à negligência quanto aos interesses da maioria do povo argentino que, aquela época, teria recebido favoravelmente um programa de distribuição de terras nos moldes do *Homestead Act* norte-americano. A escolha de não distribuir as terras entre os colonos faz sentido da ótica da exportação de gêneros não beneficiados. As grandes unidades

monocultoras permitem uma elevação da escala produtiva que, associada à pressão baixista nos salários que a dificuldade de acesso à terra acarreta, contribui para que os produtos oferecidos cheguem ao mercado externo com um preço competitivo. Não obstante, é claro que a divisão em lotes menores — especialmente quando amparados por cooperativas capazes de fornecer ao produtor assistência técnica, comercial e creditícia — induz a uma maior repartição da renda nacional, maior absorção do fator trabalho e, conseqüentemente, abre caminho para o florescimento de um conjunto muito maior de atividades internas acessórias à agricultura.

Concluindo, a ausência de um acordo duradouro que sustentasse, em termos negociados com os trabalhadores, a proeminência do “setor interno” em detrimento do setor exportador é a origem da aparente desvinculação entre os capitais aplicados no país e as potencialidades incontáveis que se encontram dispersas em seu território continental sub-ocupado e sub-povoado.

(iii) Mimetismo intelectual e a aplicação de políticas econômicas ineficazes:

Naquilo que diz respeito à autonomia relativa de seu universo intelectual, a Argentina confirma a norma latino-americana: é uma nação que freqüentemente ecoa debates cujos pressupostos estão ausentes em sua realidade específica. Poderíamos vasculhar as causas estruturais desta realidade no formato de sua academia e de sua imprensa, e certamente haveria conclusões a tecer, sem que o fundo do problema tivesse sido alcançado.

Idéias econômicas ajustadas seja à manutenção da Argentina como uma nação especializada na agro-exportação

ou à transformação desta numa economia mais diversificada existem desde o princípio da reflexão em economia. Sabemos que o elogio ao comércio livre de Adam Smith e David Ricardo foi alvo de comentários muito perspicazes e precoces de Alexander Hamilton, e parte considerável de suas conclusões é aplicável à Argentina. Friedrich List já tinha feito circular argumentos nacionalistas meio século antes de Raúl Prebisch nascer. Então, nossa discussão não diz respeito à geração, ou não, de críticas ao liberalismo surgidas no âmbito da academia argentina. O núcleo do problema é a inexistência de quem levantasse e alardeasse os argumentos nacionalistas neste país. Assim, recaímos no mesmo ponto que exploramos acima. Ou seja, a não celebração, ali, do acordo básico garantindo proeminência permanente do setor "interno" sobre o "externo", em termos negociados entre estes e os trabalhadores.

Em resumo, a Argentina carece de uma facção capitalista com o peso econômico e a coesão necessária para exercer pressão política efetiva em prol do alargamento do mercado interno. E carece igualmente de trabalhadores suficientemente organizados para sinalizar e fazer valer suas preferências e condicionalidades ante os capitalistas de ambos os setores. Assim, pelo menos até meados dos anos 1930 e 1940, os preceitos do liberalismo inglês tinham escassas chances de contestação no universo intelectual da Argentina. A assimetria entre a diferenciação extrema cesta de consumo e a especialização igualmente radical da produção atingiu níveis ali ímpares, sem que isto despertasse um debate intelectual a respeito dos riscos acarretados para a economia do país. Afinal, a Argentina parecia um caso de estudo sem rival para corroborar a "Princípio das Vantagens Comparativas".

Após a crise mundial e surgimento da CEPAL, começa a ganhar corpo e se difundir uma doutrina especificamente formulada para atender as inquietações argentinas, propiciando um curto predomínio de idéias “desenvolvimentistas” que não logrou se perpetuar como marco de enfrentamento dos desafios econômicos do país. A continuada presença de idéias formuladas no exterior garantiu verossimilhança àquilo que Jorge Todesca denominou de “mito do país rico”, ou seja, a crença em que a excepcional dotação de fatores naturais faz da Argentina um país naturalmente rico e que, na ausência de obstáculos criados pela política interna, ela floresceria como nas primeiras décadas do século XX. Assim, o conflito político entre produtores rurais livre-cambistas e atores urbanos mais simpáticos ao intervencionismo esteve sempre presente, sem que tenha sido possível conciliar estes dois conjuntos de interesses.

Assim, os adeptos daquilo que Prebisch intitulou “pensamento cêntrico” obtiveram novas vitórias logo que a estratégia de substituição de importações começou a colidir com limites de escala e disponibilidade de divisas. O liberalismo radical novamente se imporá a partir de 1976, com o ministro Martinez de Hoz. Como conseqüência, *“A partir da instalação da ditadura militar em 1976, iniciou-se uma extraordinária política de desmantelamento do aparato industrial, destruição de suas bases científico-tecnológicas e endividamento externo, cujas conseqüências ainda prevalecem e da qual o país não conseguiu sair. [...]”*⁷

A Importância de Uma Perspectiva Comparada das Debilidades Argentinas e a Pertinência da Austrália como Objeto de Comparação

⁷ FERRER (2000).

À luz das conclusões acima, a incapacidade argentina em preservar o quadro de afluência relativa que chegou a ostentar durante as primeiras décadas do século XX poderia ser explicada pelas seguintes debilidades estruturais: baixa coesão social, baixa vinculação do capital ao território e ambiente intelectual que ecoa conjunturas estrangeiras. E, no fundo, as três questões são redutíveis à inexistência de um acordo de convivência entre os setores "interno" e "externo", sob condições impostas também pelos trabalhadores. Isto é, a questão da coesão social se sobrepõe às demais.

Para que esta proposição possa ser corroborada, é preciso demonstrar que a manutenção dos países hoje tidos como desenvolvidos na dianteira do processo de acumulação capitalista foi condicionada por estruturas francamente distintas daquelas identificadas na Argentina. E é por isto que é altamente relevante, à luz do método histórico-estrutural, realizar esforços comparativos entre os países considerados desenvolvidos e as nações menos afortunadas.

Não obstante, são ainda bastante raros os estudos devotados à compreensão da trajetória dos países considerados desenvolvidos à luz desta perspectiva histórico-estrutural. A atenção dos adeptos desta metodologia tem sido sobremaneira concentrada nas debilidades dos países subdesenvolvidos.⁸ No caso específico da Argentina, parece fazer sentido estabelecer um paralelo entre as debilidades acima identificadas e o quadro vigente em outros países dotados de algumas características que facilitem a comparação, quais sejam:

- (i) Excepcional dotação de solos aptos à agricultura, especialmente sob clima temperado;

⁸ Uma rara e respeitável exceção são os estudos sobre a Coréia do Sul e Taiwan realizados pelo neo-estruturalista Fernando Fajnzylber.

- (ii) Ocupação tardia, sob a forma de incorporação de solos virgens à agricultura de exportação;
- (iii) Recepção em massa de colonos europeus livres, determinando que, desde a origem, a cesta de consumo do trabalhador estivesse relativamente próxima daquela vigente nos países líderes do processo de acumulação;

A comparação da Argentina com países dotados destas características permitiria que enxergássemos quase isoladamente o papel das estruturas acima aludidas, neutralizando parcialmente a relevância do quadro internacional. Afinal, estaríamos lidando apenas com países originalmente ricos e dependentes da exportação de produtos relativamente similares. Mas quais outros países possuem estas características?

Dois exemplos se destacam: Canadá e Austrália. No entanto, na história econômica do primeiro, um dado o distancia sobremaneira de Argentina e Austrália: a posição fronteiriça aos Estados Unidos. Assim, uma comparação adequada entre Canadá e Argentina exigiria que os efeitos práticos da vizinhança aos americanos fossem examinados, sejam estes negativos ou positivos para o desempenho canadense. No caso de uma comparação entre Austrália e Argentina, este esforço poderia ser prescindido. Afinal, se é verdade que a pauta de exportações destes dois países não é igual em 1900, pois na Austrália as exportações minerais e o ouro têm um peso que não tem paralelo na Argentina (cerca de 40%), é também verdade que o peso destes itens declina rapidamente na composição das exportações australianas à medida que o século prossegue. Paralelamente, as exportações de carne e cereais avançam à semelhança da situação argentina.

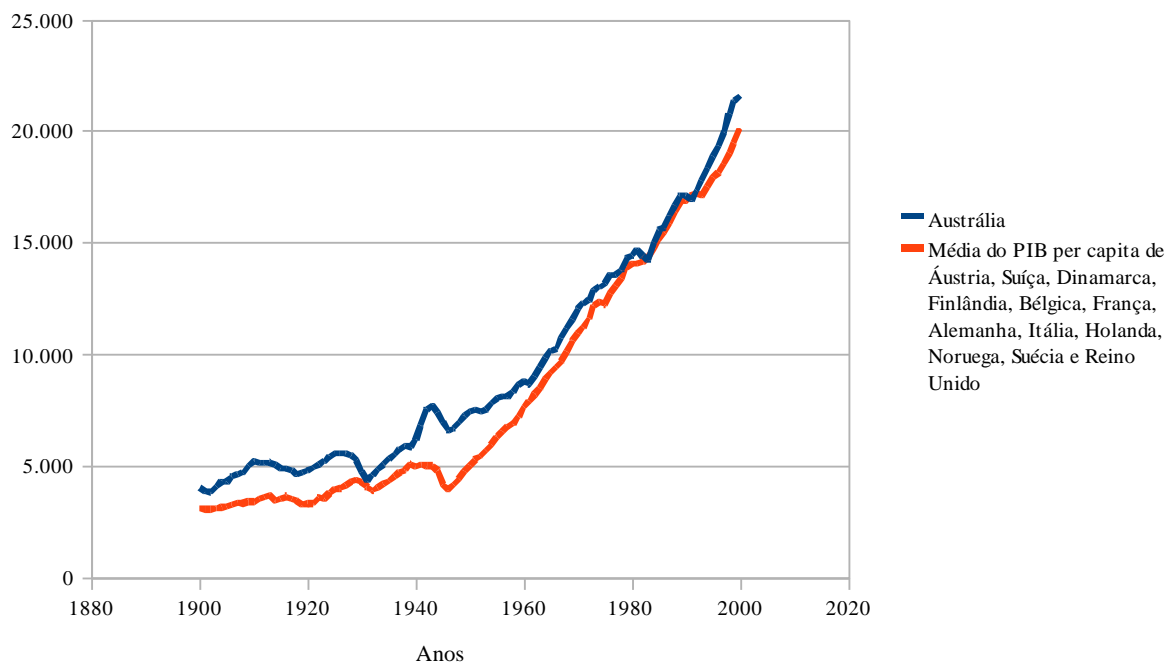
A Austrália e o Caminho que a Argentina não Trilhou

O descolamento de Austrália e Argentina

O continente australiano se torna independente apenas muito tardiamente em relação à América Latina. É somente no ano de 1901 que seis colônias distintas da Inglaterra — Nova Gales do Sul, Queensland, Austrália do Sul, Tasmânia, Vitória e Austrália Ocidental — logram formar uma “Federação”, que promulga uma Constituição e permite a eleição de um Primeiro-Ministro nativo. Naquele momento, o rendimento médio dos habitantes australianos já era elevado relativamente àquele de seus pares europeus. Como demonstra o Gráfico II, esta situação será mantida durante todo o século XX, ao longo do qual o PIB *per capita* australiano logra acompanhar a tendência observada em outros países de renda elevada.

Gráfico II - Comparação entre o PIB per capita de Austrália e Países Seleccionados

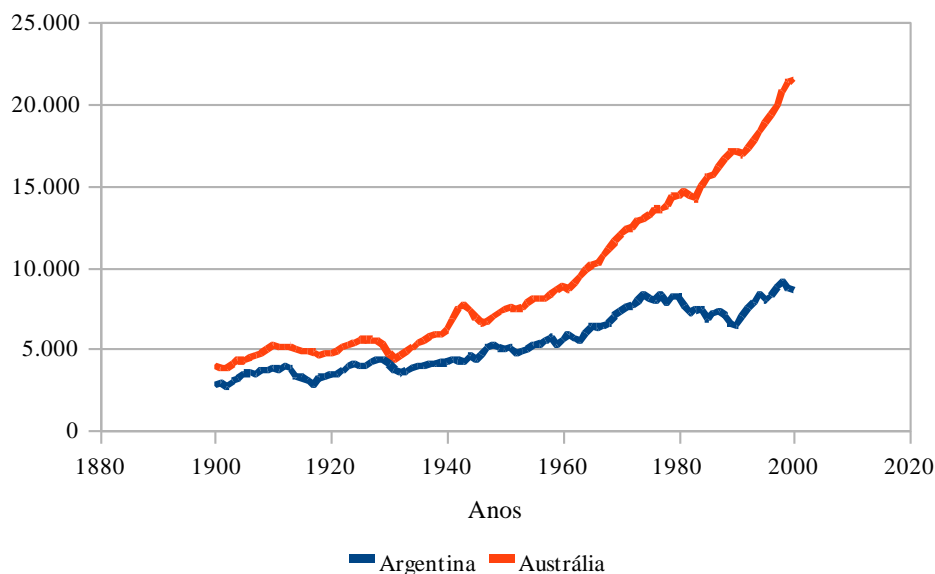
Em US\$ de Geary-Khamis de 1990



Como já foi mencionado no início deste texto, a Argentina vivenciou uma situação bastante distinta, empobrecendo relativamente ao grupo de doze países utilizado na comparação acima. Assim, quando uma comparação é estabelecida apenas entre Austrália e Argentina, a mesma tendência de descolamento é observada. O Gráfico III permite esta constatação.

Gráfico III - PIB per capita de Austrália e Argentina

Em US\$ de Geary-Khamis de 1990



Além disto, a manutenção da Austrália como país de rendimento relativamente elevado foi acompanhada por bem sucedida diferenciação do tecido produtivo deste país. No momento exato da descolonização, os itens de origem rural representavam 53% do valor exportado. A lã, maior produto de exportação australiano naquele momento, correspondia a 31% de todas as vendas ao exterior. Entre os demais produtos de exportação do país figuravam, então, o ouro (28% das exportações) e outros itens de mineração (11%). Em síntese, a pauta de exportações australiana era composta quase exclusivamente de *commodities* agrícolas ou minerais, representando as exportações de outros tipos de bens uma acanhada fatia de 8% do total.⁹

Em 2001, contudo, a pauta de exportações do país havia se diferenciado sensivelmente. A fatia dos itens de origem rural havia encolhido para 24% do total exportado, sendo que dentre estes se destacavam os cereais crus e semiprocessados, carne e

⁹ Dados retirados de *Australian Bureau of Statistics, Year Book Australia, 2001*.

preparados de carne. A fatia correspondente às exportações auríferas havia igualmente minguado: 7%. Os produtos manufaturados, antes pouco importantes, correspondiam agora cerca de 25% do total exportado. Os combustíveis, um item de exportação que antes inexistia na pauta, correspondia agora a 18% do total vendido.¹⁰

Paralelamente à diferenciação exportadora, podemos identificar uma ampla diferenciação do tecido produtivo australiano ao longo do século. A importância da mineração declina já no princípio do século, ao passo que a agricultura vê sua participação declinar à medida que o século avança. A importância da indústria na formação do PIB ultrapassa aquela da agricultura ainda antes do fim da II Guerra, e atinge seu auge nos anos 50 e 60 (quando chega a representar cerca de 1/3 do PIB). Posteriormente, sua participação declina e consolida-se a maior importância do setor de serviços.¹¹

Estas mudanças, em conjunto, permitiram que a Austrália evoluísse de uma afluente economia especializada nas exportações de *commodities* agro-minerais para uma igualmente afluente economia diversificada. Sua situação econômica inicial não era muito diferente daquela vivenciada pela Argentina durante primeira década do século XX. Mas, naquilo que diz respeito ao fim do século, as diferenças eram sabidamente marcantes: a Argentina involuía para uma nação de renda média, sem lograr completar sua industrialização.

A Elevada Densidade Da Nação Australiana

Nas seções anteriores, discutimos o conceito de

¹⁰ Idem item anterior.

¹¹ Veja: Tesouro Australiano, *Australia's century since Federation at a glance*. Mimeo.

“densidade nacional” cunhado por Aldo Ferrer e argumentamos que a baixa densidade da nação argentina poderia explicar seu mau desempenho econômico. Cumpre, agora, discutir em que medida a Austrália se encaixaria no modelo de elevada densidade que Ferrer descreve. Como argumentei acima, o cerne da construção de estruturas características deste quadro de elevada densidade é constituído, no caso das economias originalmente primário-exportadoras, pela celebração de um acordo de convivência permanente entre os setores “interno” e “externo”, com a ativa observância dos trabalhadores. Nos próximos parágrafos, argumentaremos que os australianos celebraram eficazmente este acordo ainda antes da I Guerra. Para embasar esta proposição, será preciso analisar alguns aspectos que marcam a economia e a sociedade australiana entre o último quarto do século XIX e a I Guerra Mundial. Ao longo do item (1), analisaremos o quadro que vigia na economia internacional, e quais os desafios que ele resguardava à Austrália. Ao longo do item (2) percorreremos o padrão de organização dos trabalhadores australianos neste período, buscando demonstrar qual sua relação com a celebração do referido acordo.

Revendo o Quadro Externo: Barateamento dos fretes atlânticos e mudança no paradigma industrial como desafio à produção e ao emprego na Austrália

As últimas décadas do século XIX foram portadoras de duas importantes transformações que afetaram sobremaneira o desempenho da economia australiana: o avanço tecnológico dos fretes transoceânicos e a mudança no paradigma industrial vigente. Vejamos cada uma delas como mais cuidado.

(1) Efeitos da evolução dos fretes internacionais sobre a Austrália:

O final do século XIX é um momento de acentuadas mudanças tecnológicas. Algumas das mais importantes guardam relação com o setor de transportes. Como pontua Harley (1988), ao passo que o navio transoceânico típico de 1815 pouco distava daquele de 1650, em 1910 o desenho dos navios havia mudado drasticamente, permitindo que os fretes intercontinentais ficassem progressivamente menos onerosos. Assim, o custo dos fretes declina 0,88% ao ano durante a primeira metade do século XIX e, dali até 1900, este fenômeno se intensifica, com um declínio médio anual de 1,5%.

No caso da Austrália, esta evolução na logística internacional traz impactos em duas frentes. Primeiramente, uma vez que este país detinha uma promissora fronteira agrícola aberta — situação análoga àquela da Argentina —, a melhoria dos transportes amplia substancialmente a competitividade suas exportações de produtos crus, tais como grãos, carne, lã e *commodities* minerais. No caso destes bens, cuja razão entre o preço e peso é relativamente pequena, as condições de oferta tendem a ser particularmente sensíveis ao custo dos fretes. No caso específico da Austrália, que se situa geograficamente distante de todos os mercados relevantes, o barateamento dos transportes tende a ter impactos severos. Assim, a redução dos valores cobrados pelos fretes transoceânicos representou considerável estímulo à especialização da economia australiana nas atividades exportadoras de matérias primas não processadas.

Em segundo lugar, esta evolução na tecnologia de transportes expôs à concorrência internacional as atividades manufatureiras mais leves — como o setor de móveis, laticínios e

bebidas —, que já abundavam no Continente Australiano. Nestes setores, o frete tende a ser, tal qual nas *commodities* não processadas, um item crítico para a competitividade. Assim, a rusticidade tecnológica dos fretes operava de modo análogo a uma proteção aduaneira, defendendo a produção local australiana da potencial competição britânica. E esta proteção deixa de existir à medida que evoluem tecnicamente os transportes. Assim, o menor custo dos fretes tende a afetar negativamente as atividades manufatureiras australianas, doravante expostas à livre competição da metrópole, onde predominavam condições de escala abissalmente dispares das australianas.

(2) A relação entre as demais mudanças tecnológicas do período, a urbanização e a diversificação econômica australiana

As mudanças acima aludidas nos fretes transoceânicos são um pequeno componente, com importância particular para o cotidiano australiano, de um conjunto muito maior de transformações tecnológicas que geralmente é definido como “Segunda Revolução Industrial”. Uma das inovações paradigmáticas apontadas como parte deste conjunto é pioneiro processo industrial de baixo custo para a produção de aço a partir de ferro gusa fundido, descoberto por Henry Bessemer, que consistia em remover carbono do ferro pela oxidação, soprando ar através do ferro fundido¹². Aperfeiçoada posteriormente por Robert Mushet, a nova técnica permitiu uma inédita difusão no uso do aço, inclusive como substituto do ferro

¹² O aço nada mais é que uma liga de ferro e carbono, com o qualificante de o teor deste último ser inferior a 2%. Daí a importância da metodologia para remoção de carbono do ferro.

na construção de ferrovias e vigas para construção de edifícios, além de material para construção de máquinas, armas, ferramentas e navios.

A vertiginosa ampliação na demanda de aço em função de seu barateamento levou, paralelamente, a um salto na escala mínima de operação no setor e, igualmente, a uma ruptura no padrão de concentração industrial. Um exemplo paradigmático é o da *United States Steel Corporation*, empresa fundada em 1901 como resultado da fusão de grandes indústrias metalúrgicas: *Carnegie Steel Company* (de Andrew Carnegie), *Federal Steel Company* (de Elbert H. Gary) e *National Steel Company* (William Henry "Judge" Moore). A *US Steel* foi a primeira corporação da história do capitalismo a atingir um valor bilionário e, posteriormente, arremataria ainda seu maior concorrente, a *Tennessee Coal, Iron and Railroad Company*, consolidando-se como o maior conglomerado de seu tempo. Pouco a pouco, se tornava claro que não apenas estávamos entrando numa era de mudanças tecnológicas severas, mas inaugurando um tempo de grandes oligopólios. A competição capitalista seria, doravante, travada apenas por titãs. E, assim, os incrementos técnicos suscitados pelas invenções de Bessemer e tantos outros notáveis contariam, a partir daí, com a imensa capacidade financeira, empresarial e comercial das mega-corporações que se formavam.

Outras inovações paradigmáticas deste período permitiram que a eletricidade fosse utilizada crescentemente como insumo industrial em detrimento das caldeiras a vapor, especialmente quando Thomas Edison e George Westinghouse começaram a erigir redes elétricas que permitiram a eletrificação das cidades. A partir da experiência piloto de eletrificação urbana, empreendida por Edison em 1882, na

cidade de Nova Iorque, viabilizou-se o oferecimento de uma infinidade de novos produtos e serviços que contavam com a eletricidade como insumo. Bondes e metrô elétricos revolucionaram os transportes urbanos, bombas hidráulicas generalizaram a construção de sistemas de água e esgoto, elevadores permitiram um intenso processo de verticalização, entre incontáveis outros exemplos.

Mais uma inovação paradigmática desta era foi o desenvolvimento do motor a combustão, por Rudolf Diesel, em 1897. Este invento possibilitou a criação e rápida difusão dos automóveis, além de um processo de oligopolização do setor de fabricação de veículos muito semelhante àquele ocorrido no setor siderúrgico. Este processo é iniciado com criação da Ford Motor Co. (em 1903) e, especificamente, com o lançamento do *Ford Model T*, ou “Ford de Bigode” (em 1908), que era confeccionado em uma revolucionária “linha de montagem”.

Este extenso conjunto de inovações traz dois tipos principais de consequências para a economia da Austrália. A primeira delas está relacionada com a exposição à concorrência internacional que, como vimos, foi favorecida pela redução no custo dos fretes. Como o mercado australiano é diminuto em comparação com o mercado metropolitano, é altamente improvável que os estabelecimentos industriais ali instalados tivessem condições de acompanhar a elevação da escala mínima produtiva que estava ocorrendo em função desta Segunda Revolução Industrial. Naturalmente, a oligopolização e a elevação da escala produtiva mínima nos países centrais dariam argumentos adicionais àqueles que, no Continente Australiano, defendessem a adoção de uma política aduaneira protecionista.

Vejamos o exemplo ilustrativo da siderurgia. Na Austrália, ela começa com os esforços do mestre-ferreiro William Sandford (1841-1932), que em 1900 fundou a *Eskbank Ironworks* — na cidade de Lithgow, Nova Gales do Sul —. Sandford foi à falência em 1907, exatamente no mesmo ano em que, logo após intensas negociações que se seguiram à descolonização, o Partido Protecionista inaugura suas políticas de proteção aduaneira. E o empreendimento iniciado por Sandford continuou, agora sob o controle de George e Charles Hoskins, que puderam prosperar a partir dali.

A segunda sorte de conseqüências das inovações acima aludidas diz respeito à urbanização e a diversificação econômica que as novas tecnologias emularam. Naquilo que diz respeito à Nova Gales do Sul, entre 1881 e 1901, Markey (1983) identificou uma ampliação sensível da presença urbana da indústria (de 33 para 42% dos empreendimentos) e no contingente de trabalhadores industriais sediados nas cidades (de 57 para 64% da massa trabalhadora). Ainda mais relevante, este autor identificou ali uma grande ampliação no número de trabalhadores por estabelecimento industrial (de 10,53 para 19,64, no mesmo período). Paralelamente, o avanço dos serviços urbanos contribuiu para uma considerável diversificação das atividades econômicas. Segundo o autor, por exemplo, o pessoal ocupado em ferrovias ampliou-se de 6.268 para 13.119 (também em Nova Gales do Sul, entre 1881 e 1901).

Naturalmente, tanto a diversificação econômica quanto a ampliação da massa trabalhadora engajada em atividades desvinculadas do setor importador atíça a necessidade de celebração, como identificamos acima, do acordo de convivência entre os setores “interno” e “externo”.

Revendo o Quadro Interno: Sindicalismo, protecionismo e federação e na construção da coesão social australiana

Há um dado crucial para compreendermos, à luz do método histórico-estrutural, o porquê de o Continente Australiano ter evoluído, em meio às intensas mudanças tecnológicas acima aludidas, de uma economia exportadora bastante especializada para um quadro de maior diversificação. Trata-se da precocidade de seu movimento sindical. Geralmente, estamos acostumados a pensar a sindicalização como um fenômeno que apenas ocorre quando a indústria já avançou significativamente. Não obstante, o caso australiano desautoriza tratarmos esta conexão como obrigatória.

Como explica Milburn (1966), antes mesmo de se iniciar o século XX, quando ainda corria na Austrália o período primário-exportador, não apenas vigorou uma legislação que autorizava a sindicalização, como havia leis que promoviam e, inclusive, impunham a sindicalização. Quanto a isto, houve distintas leis que versavam sobre conciliação e arbítrio entre capital e trabalho, exigindo que um agente falasse pelos trabalhadores. Estas foram aprovadas, ainda durante a década de 1890, por diferentes colônias atualmente pertencentes à Austrália. E, no plano Federal (após a descolonização), estas leis foram ratificadas por uma legislação de 1904.

A existência do sindicalismo como peça da institucionalização da resolução de conflitos distributivos foi, muito provavelmente, o cerne da divergência entre Austrália e Argentina. A precocidade dos sindicatos permitiu que, como resposta direta aos desafios colocados pela Segunda Revolução Industrial, a Austrália celebrasse um acordo político que permitiu que os interesses ligados ao mercado interno pudessem ganhar

proeminência, sob termos negociados com o setor externo e com os trabalhadores. Recontemos esta história.

O território que hoje denominamos Austrália é constituído por um conjunto de antigas colônias britânicas. Seu povoamento foi extremamente rarefeito ao longo da maior parte do século XIX, exatamente como no caso argentino. Restringia-se a um diminuto conjunto de assentamentos no sudeste, cuja origem estava ligada ao estabelecimento ali de colônias penais. A parca população livre estava dedicada à agricultura e a pecuária lanígera. Tudo muda com a descoberta de ouro em 1851, no território hoje correspondente ao Estado de Vitória.

Como vimos, àquele momento prevalecia uma proteção natural a eventuais empreendimentos manufatureiros surgidos na longínqua colônia: o frete. Em contrastante com o livre-cambismo que predominava entre cada colônia australasiana e a Grã-Bretanha, havia impostos que restringiam a circulação intercolonial. O resultado era simples: a produção colonial estava protegida da metrópole pelo frete, mas a escala de seu mercado era cerceada. Assim, a produção manufatureira leve evolui à medida que a corrida do ouro prossegue. Sua produção era dirigida ao mercado interno, concentrando-se em bebidas, tabaco, roupas, metais, máquinas e veículos de construção, processamento de matérias-primas, além de vários serviços como impressão e confecção de móveis. Os estabelecimentos industriais típicos apresentavam baixa relação capital / trabalho, baixa produtividade e tamanho reduzido. (Markey, 1983: 15)

Como também vimos, o último quartel do século XIX é um momento de mudanças tecnológicas nos transportes, ocasionando significativa redução no custo dos fretes. Inevitavelmente, a pequena indústria colonial australiana seria desafiada por uma maior exposição à concorrência dos

produtos metropolitanos. É exatamente neste momento que surge no país um movimento pelo protecionismo alfandegário e, como corolário, pela a independência política das seis colônias. Naquele contexto, a “Federação” independente significava o poder de preservar a competitividade da produção nativa, além de permitir seu fortalecimento pela ampliação do mercado interno que ocorreria se as tarifas intercoloniais fossem abolidas.

Não é por outra razão que a agremiação mais ativa do movimento pela criação de um parlamento e leis especificamente australianas é o “Partido Protecionista” (que existiu entre 1889 e 1909) com fortes vínculos com o já consolidado sindicalismo australiano. É em função da vasta base social em que ecoava o clamor pelo protecionismo que dois membros deste partido encabeçam os dois primeiros governos independentes da Austrália, Sir Edmund Barton (1901-1903) e Alfred Deakin (1903-1910). Neste momento, são abolidas as tarifas inter-coloniais e é proposta uma intensa discussão sobre o deslanche de uma política protecionista para a produção local. Era o nascimento, para a Austrália, do acordo capaz de celebrar a proeminência da manufatura local, maior representante daquilo que Furtado chamou de “setor interno”, sobre os capitais aplicados na mineração e na produção agrícola e lanígera exportável, representando aquilo que Furtado chamou de “setor externo”.

Mas, vale ressaltar, sindicalismo foi aqui o ingrediente fundamental na celebração deste acordo, pois foi a preocupação dos sindicatos com o nível de emprego e salários, em função do acirramento da concorrência metropolitana, que determinou sua aliança com o “setor interno” na busca por independência e permitiu a aplicação do protecionismo a partir de 1907. Mais ainda, como a camada não-proprietária temia

que o protecionismo pudesse levar à elevação no custo de vida, a contrapartida acordada com os empresários seria pagar “salários justos e razoáveis”. (Foster, 1985)

O “Partido Protecionista” terá vida curta na Austrália, sendo extinto logo após o advento de leis protecionistas. Não obstante, o significado da precoce presença dos sindicatos se expressa na proeminência, até hoje, do “Partido Trabalhista”.¹³ A existência de um governo comprometido com a causa da indústria e cioso das preocupações materiais dos trabalhadores permitiu que o setor primário-exportador tivesse que se conformar a uma posição secundária da ótica da política econômica australiana. Como, à semelhança do exemplo argentino, as primeiras décadas do século XX foram um momento particularmente favorável às exportações de produtos primários de clima temperado, foi possível conjugar a prosperidade de ambos os setores, cuja sinergia determinou uma rápida diversificação do tecido produtivo australiano. Quando a situação se inverte nos mercados internacionais de *commodities*, após 1929, o país já contava com uma economia amplamente diversificada, capaz de continuar a crescer mediante a continuada absorção de progresso técnico pela indústria e, paralelamente, a ampliação do poder de compra do consumidor interno.

Conclusão

O contraste entre o comportamento do PIB argentino e australiano ao longo da segunda metade do século XX é um dado amplamente conhecido. Geralmente, as explicações para esta dessimetria tendem a privilegiar aspectos da política econômica aplicada em cada um dos casos. Estas pesquisas,

¹³ Atualmente, a primeira-ministra australiana é a trabalhista Julia Gillard, e o partido ocupa 72 das 150 cadeiras da Casa dos Representantes, além de 32 das 76 cadeiras do Senado.

contudo, olvidam a importância tanto do cenário externo — que costuma ser um dado de suma relevância em economias primário-exportadoras —, quanto do ambiente interno em que tais políticas foram formuladas e aplicadas.

Austrália e Argentina são expostas, ambas, a um período particularmente favorável à exportação de bens primários de clima temperado, durante a primeira metade do século XX. No caso australiano, a prosperidade do setor agrícola veio acompanhada da concorrência mais acirrada entre a indústria interna e sua rival britânica, além de considerável estímulo à urbanização e diversificação econômica. Dadas as leis coloniais favoráveis à sindicalização, somada à distribuição relativamente eqüitativa da riqueza no país, este foi um cenário propício à adoção de medidas protecionistas conjugadas à valorização dos rendimentos do trabalho.

No caso argentino, a mesma prosperidade da *belle époque* foi sentida no setor externo, a mesma competição britânica desafiou as atividades internas, e o mesmo estímulo à diversificação econômica esteve presente. Porém, dada a parca organização dos trabalhadores, somada à distribuição de riqueza inquestionavelmente favorável aos *terratenientes*, a pujança permitiu a prevalência de um sistema político oligárquico capaz de acomodar, transitoriamente, concessões ao setor interno e aos trabalhadores. O resultado foi a manutenção, relativamente à Austrália, da hiper-especialização econômica.

Ambas, Austrália e Argentina, chegam a 1945 como nações relativamente ricas. Mas a primeira já detém um tecido econômico diversificado e um ambiente político que sedimentara, durante as “vacas gordas”, práticas democráticas

que levaram a uma coalizão sólida entre empresários e trabalhadores. Já a segunda termina a II Guerra como uma economia agro-exportadora em crise secular, vivenciando um cotidiano político conflituoso e marcado pelo enfrentamento permanente entre o “setor externo” e o “setor interno”. A resolução deste impasse é tarefa para os argentinos deste século XXI.

Referências Bibliográficas

FAJNZYLBER, Fernando. *Competitividad Internacional: evolución y lecciones*. Revista de la Cepal, Número 36, Dezembro, pp. 7-24, 1988.

_____. *Reflexiones sobre la Industrialización Exportadora del Sudeste Asiático*. Revista de la Cepal, Número 15, Dezembro, pp. 117-138, 1981.

FERRER, A. *Globalización, Desarrollo y Densidad Nacional: un abordaje de la experiencia de América Latina*. Texto obtido pela internet, Buenos Aires, 2004(b).

_____. *La Economía Argentina: desde sus orígenes hasta nuestros días*. Buenos Aires: FCE, 2004.

_____. *Vivir con lo nuestro*. Buenos Aires: FCE, 2ª Edição, 2009.

_____. *Subdesenvolvimento, dependência e integração: os dilemas da relação Argentina-Brasil*. Revista Brasileira de Comércio Exterior, Número 64, Julho-Setembro, 2000.

FOSTER, Colin. *Unemployment and Minimum Wage in Australia, 1900-1930*. Canberra: Journal of Economic History, Volume XLV, Número 2, 1985.

FURTADO, Celso. *Cultura e Desenvolvimento em Época de Crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

_____. *Formação Econômica da América Latina*. Rio de Janeiro: Lia Editor, 1969.

_____. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editorial Nacional, 1960.

HARLEY, C. K. *Ocean Freight Rates and Productivity 1740-1913: The Primacy of Mechanical Invention Reaffirmed*. Journal of Economic History, Número 48, Dezembro, pp. 851-876, 1988.

MARKEY, Raymond A. *Labour and Politics in New South Wales: 1880-1900*. Tese de Doutorado, Universidade de Wollongong, 1983.

MILBURN, Josephine F. *Trade Unions in Politics in Australia and New Zealand*. The Western Political Quarterly, Volume 19, Número 4, pp. 672-687, Dezembro, 1996.

MORAN, Theodore H. *The 'Development' of Argentina and Australia: The Radical Party of Argentina and the Labor Party of Australia in the Process of Economic and Political Development*. Comparative Politics, Volume 3, Número 1, pp. 71-92, Outubro, 1970.

O'DONNELL, Guillermo. *Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976*. Buenos Aires: Desarrollo Económico, v. 16, n. 64, Jan.-Mar., pp. 523-554, 1977.

TODESCA, J. *El Mito del País Rico: economía y política en la Historia argentina*. Buenos Aires: Emecé Editores, 2006.

O papel da história na Economia: a afirmação da Economia Política como teoria crítica¹

Valéria Lopes Ribeiro²

RESUMO

O trabalho tem como objetivo discutir o papel ocupado pela história na construção teórico-metodológica de autores clássicos da Economia Política. Pretende-se mostrar como algumas abordagens importantes da história do pensamento econômico, tais como a marxista e a histórico-estruturalista latino-americana, mantiveram-se fiéis a uma análise totalizante da realidade, ao incorporar em suas teorizações a dimensão histórica na análise dos fenômenos econômicos e sociais. O artigo procura discutir a importância da dimensão histórica em Marx e também no enfoque estruturalista latino-americano. Além disso, pretende-se discutir como estas proposições teóricas vem influenciando leituras recentes dentro da Economia Política latino-americana.

Palavras-chave: Economia Política; História; Marx; estruturalismo latino-americano.

ABSTRACT

The paper aims to discuss the role played by history in the theoretical and methodological construction of classical authors of political economy. It is intended to show how some approaches in the history of economic thought, such as Marxist and historical-structuralist Latin America, remained faithful to a totalizing analysis of reality, to incorporate into their theorizing the historical dimension in the analysis of economic phenomena and social. The article discusses the importance of the historical dimension in Marx and also in the Latin American structuralist approach. In addition, we intend to discuss how these theoretical propositions has been influencing recent readings in the Political Economy of Latin America.

Keywords: Political Economy; History; Marx; latin-american estruturalism.

¹ Artigo submetido em 13/04/2011 e aprovado para publicação em 15/06/2011.

² Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional (UFRJ), Mestre em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Uberlândia/MG (UFU).

1 – Introdução

O papel da história nas ciências sociais é um tema recorrente, tanto entre historiadores como entre economistas, sociólogos e antropólogos. No caso da economia, a opção de autores recentes pela incorporação da dimensão histórica em suas análises relaciona-se em grande medida à orientação teórico/metodológica de cada autor. Embora com importantes divergências, cada uma dessas orientações se mantém fiéis a inserção dos determinantes históricos em suas pesquisas, seguindo claramente uma tradição heterodoxa ligada à Economia Política. Dentro desta tradição é possível visualizar um conjunto de autores que, embora com importantes divergências, seguem unidos pela forma como encaram a realidade social e suas múltiplas determinações. Desde a escola clássica até Marx e o recente e importante resgate de Sraffa, passando pela significativa contribuição do estruturalismo latino-americano, com Celso Furtado, é possível visualizar uma "linha teórica" que se mantém fiel a importância da dimensão histórica das análises econômicas.

Não resta dúvida de que a chamada revolução marginalista, ainda no início do século XIX, contribuiu fortemente para romper com a chamada tradição clássica, cujas bases sustentavam-se em uma análise totalizante da realidade. Como se sabe, dentre os estudos em Economia, as primeiras contribuições sobre o modo de funcionamento dos mercados foram dadas por autores como Petty, Smith, Ricardo e Marx, que podem ser inseridos, de forma geral, na chamada escola clássica. A abordagem clássica fundou-se numa análise ampla do modo de funcionamento da economia baseada principalmente na análise das condições técnicas

da produção como determinante do excedente e na análise da forma de distribuição do produto social.

Após essa fundamental contribuição, surge com a chamada revolução marginalista a abordagem neoclássica. A inserção da idéia de substituição permitiu aos formuladores neoclássicos argumentar a favor da existência de uma relação inversa entre o preço e a quantidade utilizada dos fatores de produção, o que por sua vez sustenta a tese da escassez relativa como determinante da formação dos preços na economia.

A partir da revolução marginalista o estudo da economia voltou-se para uma interpretação focada na análise dos mercados e dos processos de formação de preços, através dos mecanismos de oferta e demanda, analisados de forma estrita, deixando de lado elementos tais como as condições técnicas, as relações sociais na produção (capital/trabalho) na determinação do produto e dos preços relativos. Em seu lugar procurou-se centralizar a idéia de que os preços dos bens tenderiam a um nível de equilíbrio, determinado pela livre mobilidade dos capitais e pelo processo de concorrência. Além disso, a perspectiva neoclássica vinculou a idéia de que haveria um equilíbrio também no mercado de fatores de produção, que levaria ao pleno emprego destes recursos e ao equilíbrio nos mercados em geral.

Como aponta Lloyd (1995), a revolução marginalista tratou não só de vincular outra forma de análise do funcionamento da economia, mas também de abstrair daquelas primeiras contribuições clássicas o elo que se vinha estabelecendo entre a abordagem histórica e totalizante e a análise da economia. Como sugere o autor,

A economia foi sendo cada vez mais abstraída da totalidade social e de seu próprio passado, na medida em que a 'ciência da economia' se desenvolvia sob a crescente influência da física, especialmente na Grã-Bretanha e na Áustria (...). Ao fim do século XIX, o marginalismo de Menger, Jevons, Walras e Marshall completara o processo de abstração, dedutivismo e a-historicismo. A partir de então a corrente principal da economia teórica se divorciou da história, da sociologia e da política, para mais tarde basear-se explicitamente em noções epistemológicas lógico-empiristas (nomológicas, dedutivas e reducionistas). (LLOYD, 1995, p. 29)

Após esse longo processo de “des-historização” da análise econômica, o que se viu foi o crescimento e desenvolvimento das teorizações ligadas a economia neoclássica, com análises fortemente voltadas para a elaborações de modelos generalistas e a-históricos.

“Do outro lado do rio” estava Marx, isolado na tentativa de desenvolver as teorizações clássicas (principalmente com relação à teoria do valor-trabalho, como veremos) e mantendo-se fiel a perspectiva totalizante proposta, ainda que de forma tímida, por autores clássicos como Adam Smith.

É somente após a revolução keynesiana dos anos 30 do século XX, e da posterior e importante contribuição de Sraffa (já na segunda metade do século XX) que os pressupostos da economia neoclássica começam a ser questionados. A partir daí a perspectiva clássica começa a ser retomada voltando-se as atenções para sua perspectiva metodológica voltada para a importância da inserção das dimensões históricas, políticas e sociais na análise econômica.

Mais recentemente no mundo e também no Brasil – principalmente a partir dos anos 70 - alguns autores têm procurado diferenciar-se da ortodoxia neoclássica, seguindo

na direção de uma retomada das teorizações clássicas, influenciados pela tradição marxista, sraffiana e também pelas importantes contribuições do estruturalismo latino-americano. Ainda que de matizes distintas é possível afirmar que tais teorizações retomam uma perspectiva metodológica identificada com a importância da dimensão histórica na análise dos fenômenos econômicos e sociais. A proposta desse trabalho é justamente identificar nesses autores clássicos um elo de ligação centrado do uso da história.

O texto está dividido da seguinte forma: além desta Introdução, o item 2 analisa a contribuição teórico-metodológica marxista, bem como o desenvolvimento da teoria do valor trabalho, até a abordagem do excedente proposta por Sraffa; no item 3 procura-se recuperar a contribuição do estruturalismo latino-americano e a importante contribuição de Furtado; no item 4 procura-se estabelecer os vínculos entre os autores clássicos e os autores recentes, analisando em que medida eles vem se mantendo fiéis à teorização crítica dos autores clássicos da Economia Política; no item 5 apresentam-se algumas conclusões.

2- Marx e seu método: a realidade entendida como a síntese de múltiplas determinações

Um ponto de partida interessante para se começar a pensar o papel da história na Economia Política é a recuperação da construção metodológica de Marx. Isto porque, ao definir seu arcabouço metodológico este autor irá inserir também a importância das determinações históricas na análise dos elementos essenciais típicos da sociedade

moderna capitalista. Embora sua construção teórica/lógica não siga exatamente o percurso histórico pelo qual alguns elementos (a troca, a divisão do trabalho, o dinheiro) aparecem na sociedade, Marx, no exercício de abstração do concreto (para depois voltar a ele), identifica e contextualiza historicamente aqueles elementos, procurando encontrar as articulações entre eles, que tornaram possível o surgimento da sociedade capitalista. Um método de análise que o diferencia da análise generalista e determinista dos economistas que o precedem.

Partindo dos economistas clássicos tais como Smith e Ricardo, Marx procura superá-los, não apenas no esforço de desenvolvimento da teoria do valor-trabalho (como veremos em seguida), mas também na construção de um método específico para a análise da sociedade moderna.

Como afirma Corazza (1996) “o método da economia política se define pela natureza da realidade a ser investigada, a realidade social, que não é um aglomerado de partes isoladas, mas forma a totalidade histórico-social, contraditória e dialética” (op. cit., p. 35). Esta é claramente uma visão marxista do método da Economia Política, isto porque, como sugere criticamente Marx (1977), “os economistas do século XVII [embora comecem] sempre por uma totalidade viva: população, nação, Estado, diversos Estados; (...) acabam sempre por formular, através da análise, algumas relações gerais abstratas determinantes, tais como a divisão do trabalho, o dinheiro, o valor, etc” (op. cit., p. 229). Segundo Marx, aqueles economistas seguem apenas um primeiro caminho necessário a compreensão da realidade, qual seja, o de partir do concreto, dos elementos concretos (como a população) até a abstração e a formulação de

conceitos. Para Marx, ao seguir apenas esse caminho, tem-se um entendimento parcial do concreto, fazendo deste apenas uma mera abstração. Como exemplifica o autor, além deste caminho é preciso voltar e caminhar no sentido contrário, qual seja, da abstração para a análise do concreto:

A população é uma abstração se desprezarmos, por exemplo, as classes que a compõem. Por seu lado, essas classes são uma palavra oca se ignorarmos os elementos em que repousam, por exemplo, o trabalho assalariado, o capital, etc, estes supõem a troca, a divisão do trabalho, os preços, etc. O capital, por exemplo, sem o trabalho assalariado, sem o valor, sem o dinheiro, sem o preço, etc, não é nada. Assim se começássemos pela população teríamos uma visão caótica do todo, e através de uma determinação mais precisa, através de uma análise, chegaríamos a conceitos cada vez mais simples; do concreto figurado passaríamos a abstrações cada vez mais delicadas até atingirmos as determinações mais simples. Partindo daqui, seria necessário caminhar em sentido contrário até se chegar finalmente de novo à população, que não seria, desta vez, a representação caótica de um todo, mas uma rica totalidade de determinações e de relações numerosas. (MARX, 1977, p. 228-9)

Assim, afirma Marx que “o concreto é concreto por ser a síntese de múltiplas determinações, logo, unidade da diversidade” (op. cit., p. 229). Marx parte então da identificação de um todo social e histórico concreto, e a partir dele procura identificar suas partes, suas determinações lógicas e leis internas, para depois voltar a esse todo, analisando o concreto a partir de suas múltiplas determinações.

Na análise da Economia política de Marx o elemento chave é a identificação da existência de uma lógica do capital na sociedade moderna burguesa. Não é por outro motivo que Marx começa sua análise em “O Capital” pelo estudo da mercadoria, como célula básica da sociedade.

Entretanto, este esforço é apenas uma parte de um todo no qual o autor irá retornar, após abstrair e definir logicamente a mercadoria, inserindo historicamente esse elemento. Isto porque, para Marx, todas as categorias, até as mais abstratas, ainda que possam ser válidas e ter existido em todas as épocas, ainda assim, todas elas são produtos de condições históricas e "só se conservam plenamente válidas nestas condições e no quadro destas". (MARX, 1977, p. 233)

Mais adiante Marx continua, afirmando que, embora a sociedade burguesa seja a organização histórica da produção mais desenvolvida e mais variada que existe – de modo a que seja plenamente possível, a partir dela, encontrar todos os elementos das sociedades precedentes – isso não significa que suas características sejam aplicáveis e comuns a todas as épocas e todas as sociedades. Como sugere Marx

A anatomia do homem é a chave da anatomia do macaco. Mas espécies animais inferiores só se podem compreender os signos denunciadores de uma forma superior, quando essa forma superior é já conhecida. Da mesma forma a economia burguesa nos dá a chave da economia antiga, etc. Mas nunca à maneira dos economistas que suprimem todas as diferenças históricas e vêem em todas as formas de sociedade as da sociedade burguesa. (MARX, op. cit., p. 234, grifo nosso)

Partindo desse entendimento é que Marx procurará entender o desenvolvimento histórico das leis econômicas que são para ele a base da sociedade moderna. O entendimento desse desenvolvimento histórico e das mudanças entre os diferentes tipos de sociedade permite identificar leis comuns a cada tipo, inseridas nesse sentido num modelo específico de sociedade.

2.1 - De Smith a Marx até Sraffa: A teoria do valor-trabalho e a perspectiva da produção: pressuposto de uma investigação de caráter histórico

O objetivo desta sessão é apresentar sucintamente a evolução do pensamento dos principais autores que seguiram por uma trajetória que se manteve fiel, ainda que com importantes divergências, à tradição clássica (seja ela entendida como precursora da teoria do valor-trabalho, no caso de Marx, seja entendida como vinculada à perspectiva do excedente, no caso de Sraffa). Em seguida pretende-se mostrar como esse pensamento apóia-se em postulados que rompem com a chamada ortodoxia neoclássica na medida em que assumem a centralidade da análise das questões ligadas à produção. O que se pretende mostrar é em que medida esse arcabouço teórico abre espaço (e mesmo incorpora) o uso da história como elemento essencial de análise.

Garegnani e Petri (1989) e Belluzzo (1980) reconhecem a importância de Marx como sendo aquele que recupera e procura resolver os problemas não resolvidos pela escola clássica. Segundo aqueles primeiros, a partir de certo período obscuro marcado pela crítica a teoria do valor trabalho “a contribuição de Marx começa a ser reconhecida por aquilo que ela é: aquela em que atingiu seu máximo desenvolvimento sistemático a formulação teórica clássica”. (Garegnani e Petri, op. cit. p. 385). Também Belluzzo aponta para o fato de que “é dos problemas não resolvidos pela Economia Clássica que Marx parte para construir um novo objeto de conhecimento. Este é o sentido da superação marxista da economia de Smith e Ricardo, que se apreende,

antes de mais nada, pela formulação de uma nova teoria do valor...". (BELLUZZO, 1980, p.16)

Como ressalta Dobb (1983) Marx, em seus primeiros escritos antes da publicação de O Capital, estava partindo de onde seus predecessores haviam parado:

ele parte do ponto a que tinham chegado seus predecessores criticando-os e buscando libertar-se do condicionamento deles, mas utilizando ao mesmo tempo tudo o que de positivo podia ser encontrado na maneira pela qual eles colocavam os problemas. (DOBB, 1983, p. 128-129)

Parte do esforço posterior seguiu-se, nesse sentido, em dar continuidade às contribuições de Smith e Ricardo acerca da teoria do valor-trabalho. Adam Smith foi o primeiro autor a levantar a idéia de que os preços das mercadorias são explicados pela quantidade de trabalho incorporada na sua produção, que é a base proposta pela teoria do valor-trabalho. Entretanto, ao longo de sua teorização Smith reduz aquela explicação do valor como explicativa apenas dos "estágios originários" da sociedade, antes da acumulação de capital e da apropriação privada da terra, ou seja, nas sociedades pré-capitalistas. Smith abandona assim a explicação do valor pelo trabalho e propõe a idéia de que os preços de mercado, ao oscilarem mediante situações distintas de concorrência, refletem condições de mercado, inscritas no âmbito da oferta e da demanda e, portanto, fora da esfera da produção. (BELLUZZO, 1980).

Posteriormente Ricardo³ avançaria nesse debate, dando continuidade à tentativa de explicação dos preços mediante a quantidade de trabalho incorporada, avançando em relação à Smith, mas ainda assim, deixando sem

³ A teorização de Ricardo é analisada em detalhes por Belluzzo (1980) Capítulo 1, item 3, pgs 31-51.

explicação a questão em torno da não correspondência dos preços de mercado e valores (refletidos na quantidade de trabalho incorporada na produção das mercadorias).

Apenas em Marx a teoria do valor-trabalho encontraria uma solução mais bem estruturada, de forma a alcançar a demonstração de que, de fato, a origem do valor não se encontra na esfera da circulação, mas sim no processo de exploração da mais-valia que ocorre na produção. Para Marx, no momento em que o capitalista encontra no mercado uma mercadoria cujo valor de uso é justamente criar valor estabelece-se uma relação de exploração, baseada da apropriação de uma quantidade de valor criado para além daquele necessário para dar subsistência ao trabalhador. Portanto o valor das mercadorias e, portanto seus preços, explica-se pela quantidade de trabalho incorporado na sua produção, ainda que os preços de mercado se desviem dos preços de produção e do próprio valor.

A solução de Marx, hoje amplamente conhecida, seria trabalhada no Livro III de O Capital, onde Marx discute o problema da transformação dos valores em preços. Como esclarece Dobb (1983), expressar as relações macro-econômicas segundo a grandeza homogênea ao trabalho significa oferecer uma medida dessas relações que é independente das mudanças na distribuição do produto e dos conseqüentes efeitos sobre os preços. Como esclarece o autor:

Marx não acreditava de modo algum que, na sociedade capitalista, as mercadorias fossem trocadas em proporção ao trabalho necessário para produzi-las (...) na realidade, as mercadorias, se trocam não segundo os seus valores – trabalho, mas segundo os seus “preços de produção”, como esclarece amplamente no Livro III; os segundos divergem dos primeiros na medida em que é diversa, nos vários setores produtivos, o que Marx

chamou de 'composição orgânica do capital'.
(DOBB, 1983, p. 137)

Ainda que Marx tivesse demonstrado que a explicação dos desvios dos preços em relação aos valores relacionava-se a composição orgânica do capital em cada indústria e ao processo de concorrência - que por sua vez levava a uma "transferência de valores" entre as diversas indústrias - o "problema da transformação" permaneceu com algumas inconsistências no Livro III de *O Capital*. Inconsistências que posteriormente seriam plenamente solucionadas por diversos autores, principalmente por mérito de Piero Sraffa, em sua obra *Production of Commodities by Means of Commodities*, Cambridge, 1960, cap. III.⁴

Tendo solucionado a problemática marxiana com relação ao problema da transformação, Sraffa completa o desenvolvimento analítico da formulação clássica mediante a solução de alguns problemas de base que tinham ficado sem solução em Ricardo e Marx (a correta determinação dos preços de produção e da taxa de lucro para hipóteses mais gerais do que aqueles para as quais é válida a teoria do valor-trabalho). (GAREGNANI E PETRI, 1983, P. 415)

Embora não se tratando especificamente de uma adoção plena a teoria do valor trabalho, a contribuição de Sraffa permite que, uma vez resolvidas as controvérsias com relação aquela perspectiva, seja possível retomar a formulação clássica, naquilo que era sua base analítica essencial: a explicação dos preços e do produto por meio de uma análise da esfera da produção e das condições

⁴ Como sugere Dobb, esse corolário foi posto em particular realce por Garegnani (*Il capital nelle teorie della distribuzione*, Milão, 1960). A contribuição sraffiana a essa questão, bem como a crítica deste autor a proposição neoclássica estão detalhadas no texto de referência deste trabalho "Marxismo e teoria econômica hoje", de Garegnani e Petri (1989)

técnicas. Sraffa o faz mediante a recuperação do conceito de excedente. Como afirmam Serrano e Medeiros,

a essência do projeto geral da moderna abordagem clássica do excedente liderada por Piero Sraffa em Cambridge, Reino Unido, e desenvolvida por seus seguidores mais próximos (...) pode ser convenientemente resumido aqui como sendo baseado em três pontos. O primeiro ponto é a crítica interna ao princípio da substituição evidenciando que este não pode ser deduzido em economias que usam meios de produção produzidos.(...) O segundo ponto é a defesa a um retorno na teoria geral do valor e da distribuição para uma visão baseada no conceito do excedente, base para uma teoria "objetiva" dos preços relativos, onde preços competitivos reflitam as condições técnicas de produção e os mecanismos de distribuição de renda. Finalmente, uma vez que estamos retornando aos clássicos depois de Keynes, o terceiro ponto é que devemos integrar na análise o princípio de demanda efetiva. Isto é, é importante buscar uma ponte entre as teorias keynesiana-kaleckiana e a Clássica. (SERRANO & MEDEIROS, 2004, p. 244)

Sendo assim, embora com todas as considerações que se possa fazer em relação as divergências entre sraffianos e marxistas, bem como às heranças destes em relação aos economistas clássicos, aquelas teorizações convergem pelo menos em dois aspectos: primeiro, ao voltarem-se para a solução dos problemas relativos à teoria do valor-trabalho, demonstram uma clara opção por contrapor-se às formulações neoclássicas, ligadas aos pressupostos utilitárias/marginalistas; segundo, ao retomar, cada um a sua maneira a base analítica clássica, voltada a determinação do produto a partir da esfera da produção, as análises de Marx e Sraffa permitem que seja possível uma análise totalizante da realidade econômica, ligada à aspectos políticos, sociais e históricos.

3 - O enfoque histórico-estrutural latino-americano: CEPAL e Celso Furtado

A contribuição dos autores latino-americanos, reunidos em torno do chamado enfoque histórico-estrutural, constitui um avanço significativo no que se refere a inserção lógica da dimensão histórica num esforço de teorização importante aplicado à realidade dos países periféricos.

O chamado estruturalismo latino-americano, cujas principais contribuições confundem-se com a história da CEPAL, representa uma tentativa de ir além dos enfoques das teorias de desenvolvimento tradicionais⁵. É possível afirmar, ainda que com fortes considerações, que esse avanço esteve ligado a uma aproximação destes autores com a corrente teórica heterodoxa do pensamento tradicional da Economia Política clássica e keynesiana e, até mesmo, às contribuições dos marxistas⁶.

Em que medida Celso Furtado ou Raul Prebisch recuperam uma leitura crítica da Economia Política, seguindo dessa forma os passos deixados por Marx, é uma discussão importante que tentaremos nos debruçar nas conclusões deste trabalho. No momento, pretende-se apenas identificar no corpo analítico estruturalista latino-americano, o papel ocupado pela história nas proposições teóricas e metodológicas deste enfoque, dirigidas ao problema do desenvolvimento dos países periféricos.

⁵ Tanto aquelas ligadas à análises do crescimento neoclássica (Sollow) como aos pioneiros da teoria do desenvolvimento como Rosenstein-Rodan (1943), Raul Prebisch (1949), Ragnar Nurke (1953), Arthur Lewis (1954), Albert Hirschman (1955)

⁶ Como aponta Medeiros (2008b), a interpretação de Celso Furtado acerca do subdesenvolvimento, como sendo não uma fase ou etapa a que os países seguiam linearmente ao longo de sua evolução, mas sim uma construção específica decorrente de uma peculiar especialização da divisão internacional do trabalho, permite que se estabeleçam diversas pontes de contato entre este diagnóstico e as teorias marxistas sobre o imperialismo e o desenvolvimento econômicos em condições de atraso, tal como se percebe em Baran (1969).

Tal como em Marx, a identificação do papel da história passa pela identificação de um método específico de análise, definido aqui como método histórico-estrutural. Serão utilizados basicamente os trabalhos de Octavio Rodriguez (2009) e Ricardo Bielschowsky(2000) como base para a análise do enfoque estruturalista, além da obra clássica de Celso Furtado, *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* (2009) que reúne considerações metodológicas fundamentais deste autor.

3.1) O enfoque estruturalista e a história

Embora passando por diversas fases ao longo de sua história⁷, o pensamento cepalino, como ficou conhecido, representou a convergência de proposições teóricas voltadas ao tema do desenvolvimento dos países periféricos e, principalmente, à preocupação com a definição de políticas públicas de Estado para superar esta condição. Como aponta Bielschowsky, todas aquelas contribuições, cada um a seu tempo, estiveram ligadas justamente pela orientação normativa que guiava suas proposições teóricas e pela adoção do mesmo enfoque metodológico.(BIELSCHOWSKY, 2000)

Autores como Raúl Prebisch, Aníbal Pinto, Celso Furtado e Aldo Ferrer foram membros da Cepal e ao longo de seu envolvimento com a instituição lançaram livros clássicos sobre história econômica dos países da América Latina. Segundo Bielschowsky, a motivação original para a inclinação cepalina

⁷ Bielschowsky (2000) separa cinco períodos, seguidos por temas, dentro da história da Cepal: de 1948-60 (industrialização); 1960 (reformas); 1970 (estilos de crescimento); 1980 (dívida); 1990-98 (transformação produtiva com equidade). Essa periodização encontra-se enquadrado elabora pelo autor, no trabalho referido, p. 19.

pelas tendências históricas é a agenda de reflexão e investigação inaugurada por Prebisch em 1949, composta de um diagnóstico da transição observada nas economias subdesenvolvidas, de um modelo primário-exportador para um modelo urbano industrial. (op. cit., p. 20)

O enfoque histórico foi instrumentalizado por Prebisch através de sua teoria estruturalista do subdesenvolvimento periférico. Nessa teoria, a dimensão histórica instala-se no centro de suas análises, haja vista a preocupação deste autor em examinar o modo próprio como se dava aquela transição nos países latino-americanos, repousada sobre uma estrutura econômica e institucional subdesenvolvida, com fortes heranças do período exportador. Como ressalta Bielschowsky:

daí resultam fundamentos essenciais para a construção teórica da análise histórica comparativa da CEPAL: as estruturas subdesenvolvidas da periferia latino-americana condicionam – mais que determinam – comportamentos específicos, de trajetórias a priori desconhecidas. Por essa razão, merecem e exigem estudos e análises nos quais a teoria econômica com ‘selo’ de universalidade só pode ser empregada com qualificações, de maneira a incorporar essas especificidades históricas e regionais. Em outras palavras, o enfoque histórico-estruturalista cepalino abriga um método de produção de conhecimento profundamente atento para o comportamento dos agentes sociais e da trajetória das instituições, que tem maior proximidade a um movimento indutivo do que os enfoques abstrato-dedutivos tradicionais. (op. cit., p. 21)

Assim, a teoria estruturalista do subdesenvolvimento latino-americano inaugurada por Prebisch, representa a preocupação em inserir uma dimensão histórica, no sentido de incorporar elementos e comportamentos específicos de agentes sociais e instituições (utilizando nesse sentido um método indutivo) a uma referência abstrata teórica própria,

para além das proposições que se apresentam universais e supostamente “aplicáveis” a qualquer trajetória econômica.

A concepção estruturalista de Prebisch tem como núcleo à bipolaridade própria dos dois componentes de um sistema único, constituído pelos centros e pela periferia. Marca desse sistema é a desigualdade dos níveis de renda médios (maiores no centro e menores na periferia) e as distintas estruturas produtivas (especializada e heterogênea na periferia e diversificada e homogênea no centro). A partir desse conteúdo básico surgem várias teorizações ligadas, por exemplo, a um problema típico dos países periféricos: a heterogeneidade estrutural.

Como aponta Rodriguez (2009), o problema da heterogeneidade estrutural pode se relacionar a convivência em um mesmo país de um contingente de mão-de-obra ocupada em níveis de alta produtividade e outro ocupado em níveis de baixa produtividade (traço característico das economias periféricas tipo exportadoras que tentam industrializar-se). A persistência dessa heterogeneidade relaciona-se justamente a dificuldade de transição de uma economia agrícola para uma mais industrial, que por sua vez guarda relação com a tendência ao desequilíbrio externo, baseado no conceito de especialização estrutural.

A especialização estrutural refere-se a países cuja expansão dependeu por muito tempo dos setores primários exportadores, o que dificulta a internalização de setores industriais na medida em que esse processo se dá de forma espontânea e desordena (sem políticas públicas coordenadas). A obrigatoriedade em ter que começar a industrialização por setores simples para aí sim partir para os mais complexos implica em uma baixa complementaridade

setorial e integração vertical na produção. Essa limitação tem consequências sobre o comportamento do setor externo, isto porque, a alta necessidade de importações de bens que não podem ainda ser produzidos no país (aliada ao atraso tecnológico e a baixa produtividade) dificultam a expansão das exportações industriais, de modo que há uma forte dependência do valor das exportações primárias para importar máquinas e equipamentos. Como consequência tem-se problemas recorrentes de déficits na balança de pagamentos, por vezes resolvido pelo financiamento externo, solução que na maior parte das vezes não resolve o problema estrutural.

Como ressalta Rodriguez, as considerações anteriores, elucidam algumas tendências básicas do desenvolvimento das economias periféricas. Tais tendências encontram explicação no modo como o aparelho produtivo vai se transformando nestas economias ou na própria composição setorial da produção. (Rodriguez, 2009, p. 44). Tais tendências são enfocadas à luz de teorias que se denominam estruturalistas em um sentido preciso: incorporam à análise a dinâmica das estruturas produtivas e ocupacionais próprias de tais economias.

A teoria estruturalista do subdesenvolvimento, cujo núcleo básico foi desenvolvido por Prebisch, trata-se, portanto, de uma "teoria especial" que se refere a um campo específico, qual seja: a evolução a longo prazo das economias periféricas e aos padrões de inserção internacional que a acompanham. Tal formulação, como ressalta Rodriguez, é construída cumprindo exatamente os requisitos de coerência interna próprios da economia convencional, ou seja, ela constitui-se a partir de pressupostos que se articulam

a um referencial analítico básico. É como se as economias periféricas, ao estarem inseridas a um sistema econômico, tivessem que cumprir certas “leis de proporcionalidade” entre as atividades, ramos e setores que por sua vez tem que se verificar no que diz respeito à produção de exportações, à produção com destino interno e à importação do centro. Como sugere Rodriguez, “as leis mencionadas têm que se refletir em padrões adequados de inserção internacional da periferia, o que supõe a compatibilidade dos padrões que correspondem aos centros” (op. cit., p. 45). Seguindo essas leis de proporcionalidade é possível a um país periférico mudar sua estrutura produtiva e expandir-se evitando desequilíbrios. Além disso, é preciso também que haja mudanças da estrutura da ocupação da força de trabalho e um esforço de ampliar a produtividade média do trabalho. Como resume Rodriguez,

de acordo com o paradigma expresso, o desenvolvimento consiste em uma dinâmica das estruturas da produção de bens e serviços e da ocupação da força de trabalho, isto é, em um conjunto de mudanças concomitantes e compatíveis na composição setorial e subsetorial dessas estruturas, que dão curso à sua expansão e à complexização ordenada e contínua. Posto em outros termos, o desenvolvimento é visto como analiticamente mediante o cumprimento de condições de equilíbrio dinâmico globais e setoriais, relativas tanto à produção quanto à ocupação. Desse modo, essas condições permitem que se vá superando a especialização e a heterogeneidade estruturais próprias da periferia e que se aproxime seu nível de renda médio ao dos centros (ou seja, permitem a redução gradual da bipolaridade do sistema que estes e aquela compõem). (RODRIGUEZ, 2009, p. 46)

Este enfoque, descrito dessa forma, encontra correspondência com uma base metodológica hipotético-

dedutiva, isto é, trata-se de um paradigma de referência que define condições de equilíbrio que guardam coerência lógica, ou seja, trata-se de um “modelo”, com regras próprias e leis de funcionamento, que pode ser visto como se tratando de um enfoque generalista e universal.

Entretanto, como ressalta Rodriguez, é preciso perceber que o método do estruturalismo latino-americano é indissociavelmente “histórico-estrutural”. Tal nomenclatura implica por sua que,

“o método com o qual se trata de definir aponta para a necessidade de se colocar em primeiro plano certos traços das estruturas econômicas de determinadas realidades. (...) considerar a conformação ou transformação de tais estruturas implica que o método tem que se configurar ao mesmo tempo como histórico, uma vez que as mudanças das estruturas econômicas se produzem no tempo e, por conseguinte, só são definíveis e perceptíveis “historicamente””. (RODRIGUEZ, 2009, p. 47)

Este segundo aspecto do método estruturalista destaca questões importantes que permitem diferenciá-lo das teorizações tradicionais no campo da economia e das teorias do desenvolvimento. Como bem ressalta Rodriguez, trata-se de um método que adota uma posição não-reducionista em relação tanto a economia como à conexão dessa disciplina com as que correspondem a outros âmbitos da realidade social. O primeiro elemento desse não-reducionismo corresponde a como o enfoque estruturalista encara o papel do Estado. Contrariamente às proposições neoclássicas, que vêem a esfera do mercado como aquela em que os desequilíbrios se resolvem pela livre ação dos agentes econômicos, o enfoque estruturalista percebe a complexidade das mudanças estruturais relativas às possibilidades de desenvolvimento. A partir daí a atuação do

Estado ganha uma importância crucial na coordenação de políticas indutoras daquelas mudanças necessárias.

Outro aspecto crucial do não reducionismo inscrito no método estruturalista é a percepção de que a análise dos fenômenos econômicos tem que se inserir no marco mais amplo de sua interação com fenômenos sociais e políticos. Insere-se aí análises acerca das relações sociopolíticas que estiveram (e estão) ligadas às condições específicas de cada país. A noção de mudança estrutural converge assim para um tipo de análise que insere dimensões muito além do campo restrito da economia. Tais dimensões só podem ser amplamente investigadas ao longo do seu desenvolvimento ao longo do tempo, isto é, ao longo de sua história.

Como se pôde perceber, o enfoque estruturalista representa, metodologicamente, a combinação de um enfoque de tipo “hipotético-dedutivo” com uma perspectiva que na América Latina se difundiria com o nome de histórico-estrutural⁸. Ambos são dois aspectos de um único método, que concerne às ciências sociais em geral e não apenas à economia. A elaboração analítica de base hipotético-dedutiva e os requisitos de consistência lógica que lhe são inerentes, faz com que dela derivem teorias, modelos, paradigmas, ou ainda, “tipos ideais”. Tais tipologias caracterizam-se por serem abstrações que, portanto, se afastam da realidade concreta e não a representam diretamente. Mas isso não significa que essas abstrações não tenham vínculos com o real. A hipótese estabelecida delimita perfis-chave do todo social, que se mostram de grande relevância para analisar o real e aproximar-se da

⁸ Segundo Rodriguez, a inclusão na base do estruturalismo do enfoque hipotético-dedutivo realizou-se por meio de Medina Echavarría.

compreensão de aspectos relevantes do seu modo de ser concreto. Do outro lado, devem-se levar em consideração as peculiaridades e mudanças nas estruturas econômicas, sociais e políticas, percebidas como realidades históricas, tal como analisamos ser comum ao método estruturalista.

Dessas duas partes de um mesmo esforço metodológico constitui-se o enfoque estruturalista latino-americano. De um lado proposições teóricas e abstrações constituídas como hipóteses e modelos generalistas; do outro uma análise da realidade histórica concreta sobre a qual aquela abstração se volta. Como ressalta Rodriguez, esses dois lados completam-se e podem influenciar-se mutuamente:

“o enfoque hipotético-dedutivo se configura como o ponto de partida necessário dos esforços para perceber as especificidades do real por meio de sua indagação a partir da perspectiva histórico-estrutural. Mas o recurso a esta última, utilizando-a em sucessivas perfurações do real, permite eventualmente – em um choc en retour – revisar e aprofundar nas teorias abstratas associadas ao enfoque, revelando novos aspectos essenciais do todo social e de suas possibilidades de mudança” (RODRIGUEZ, 2009, p. 51)

3.2 – Celso Furtado e a importância da história

Não há dúvidas de que Celso Furtado representa um dos maiores expoentes do pensamento estruturalista latino-americano, cuja contribuição teórica aos assuntos relativos ao desenvolvimento brasileiro tiveram e tem reconhecimento mundial. A vastidão dessa contribuição alcança temas os mais distintos, relativos à questão da dependência, do subdesenvolvimento e da própria constituição da economia brasileira. Neste trabalho vamos nos referir a algumas considerações de cunho metodológico, relativas ao tema aqui proposto, qual seja, o do papel do uso da história na

análise dos fenômenos econômicos. A base dessas breves considerações encontra-se, como já citado, em uma das mais importantes obras do autor, *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* (2009).

Na primeira parte desta obra, Furtado discute questões metodológicas envolvendo uma crítica aos pressupostos clássicos baseados muitas vezes na proposição de modelos universais no tratamento das questões ligadas ao desenvolvimento. Segundo Furtado, a teoria do desenvolvimento, na sua preocupação pelo entendimento do crescimento da produtividade do fator trabalho e suas repercussões na organização da produção, propõe uma tarefa que se projeta em dois planos: um deles é o abstrato, ligado a formulação de modelos e esquemas baseados em relações estáveis; o segundo é o plano histórico, que abrange o estudo crítico que coloca em xeque a análise abstrata. É justamente o confronto com a realidade que indica as limitações decorrentes do nível de abstração. (FURTADO, 2009, p. 25)

O grande desafio do economista é, segundo Furtado, contrapor modelos universais com a realidade histórico concreta, e na teoria do desenvolvimento essa questão se coloca em toda a sua plenitude. Segundo o autor

“O economista que observa os processos econômicos não de uma perspectiva exclusivamente distributiva, e sim, primariamente, como um sistema de produção, terá necessariamente de descer ao plano histórico, o que o obrigará a ser mais cauteloso em suas generalizações. (...) O problema da natureza abstrata ou histórica do método com que trabalha o economista não é independente, destarte, dos problemas que o preocupam. O desenvolvimento econômico é um fenômeno com uma nítida dimensão histórica. Cada economia que se desenvolve enfrenta uma série de problemas que

lhes são específicos, (...). O complexo de recursos naturais, as correntes migratórias, a ordem institucional, o grau relativo de desenvolvimento das economias contemporâneas singularizam cada fenômeno histórico de desenvolvimento." (FURTADO, 2009, p. 27-8)

Mais adiante, o autor, na busca pelos elementos de uma teoria do subdesenvolvimento – que singulariza sua contribuição teórica – reitera o quanto as perspectivas de análise do desenvolvimento ligadas às escolas tradicionais da economia pecam por não inserir uma dimensão histórica em sua análise. Para Furtado, partir de uma linha de pensamento baseada na idéia de que para se entender as experiências de desenvolvimento basta encontrar variáveis exógenas que determinam a taxa de crescimento da econômica – a *la* Harrod e Domar – e a partir daí construir modelos de desenvolvimento aplicáveis a qualquer estrutura econômica constitui-se em erro. Segundo o autor,

"Esse ponto de vista (...) apresenta a falha fundamental de ignorar que o desenvolvimento econômico possui uma nítida dimensão histórica. A teoria do desenvolvimento econômico que se limite a reconstruir, em um modelo abstrato – derivado de uma experiência histórica limitada –, as articulações de determinada estrutura não pode pretender elevado grau de generalidade." (FURTADO, 2009, p. 147).

O esforço de Furtado é justamente no sentido de mostrar que as experiências de desenvolvimento observadas em países da Europa e depois nos EUA devem ser analisadas em conformidade com as especificidades históricas que permitiram naqueles países um tipo específico de trajetória de desenvolvimento. O grande erro, segundo Furtado, seria a tentativa de transpor aquela trajetória na forma de um modelo aplicável a todos os países, ainda mais nos países

subdesenvolvidos, cuja trajetória se apresenta de forma claramente distinta. Nesses países, a importância da inserção da dimensão histórica na análise torna-se ainda mais relevante, na medida em que as razões do seu subdesenvolvimento encontram-se inscritas na sua trajetória política e social interna, sempre em conformidade com os países desenvolvidos. Como aponta Furtado, “o subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo”. (FURTADO, 2009, p. 161)

4 – A herança do estruturalismo nos autores recentes

O impacto do enfoque estruturalista latino-americano foi decisivo na formação de diversos autores brasileiros e latino-americanos, ligados a Economia Política. É possível sugerir que a professora Maria da Conceição Tavares lidera este grupo, não só porque fez parte da construção desse enfoque (tendo sido membro da CEPAL), mas também porque seus trabalhos posteriores mantiveram-se fiéis ao método histórico-estrutural na análise dos problemas econômicos e sociais brasileiros e mundiais.

Ao longo da vasta obra da autora, é possível encontrar em seus textos elementos que permitem aproximar sua orientação metodológica daquela proposta pelo enfoque estruturalista. É o que ocorre, por exemplo, em um de seus mais recentes textos, “A mundialização do capital e a expansão do poder americano” (2004). Nesse trabalho a autora analisa o processo de consolidação e expansão do poder americano no mundo, através de uma recuperação histórica da trajetória sobre a qual a economia americana foi construindo uma posição hegemônica e principalmente

como este país foi capaz de sustentar essa posição a partir da resposta da política monetária frente à crise do dólar na década de 70.

Em seu texto, Tavares procura ampliar sua análise para além dos aspectos meramente econômicos, ressaltando o quanto as questões políticas e estratégicas estiveram fortemente ligadas à trajetória econômica expansiva americana. Segundo a autora, o desenvolvimento do próprio sistema capitalista deve ser pensado a partir da “ligação entre a expansão geográfica do capitalismo e a expansão dos impérios – decisiva para a história do sistema”. (Tavares, 2004, p. 112-113).

Desse modo, Tavares procura dirigir sua argumentação seguindo determinadas hipóteses definidoras e normas básicas, típicas ao desenvolvimento do capitalismo e da acumulação de capital. Mas, ao mesmo tempo, procura inserir em sua análise a dimensão histórica, na procura pelas características estruturais específicas dos países, inscritas em esferas que vão além do meramente econômico, enfoque que segue a orientação das clássicas teorizações do estruturalismo latino-americano.

Assim como Tavares, Carlos Medeiros e Franklin Serrano (2001, 2004), ao analisar questões relativas ao desenvolvimento, sofrem forte influência do enfoque histórico-estrutural, ainda que dialoguem criticamente com diversas abordagens desenvolvimentistas, dada a filiação daqueles autores à moderna abordagem do excedente, proposta inicialmente por Sraffa⁹.

⁹ As críticas de Medeiros e Serrano às abordagens tradicionais do desenvolvimento, dirigidas a autores da CEPAL como Prebisch e Furtado foram resumidas e podem ser vistas em “O desenvolvimento econômico e a abordagem clássica do excedente”(2004). Neste trabalho, além de apresentar seu arcabouço teórico, os autores detalham em que medida o desenvolvimentismo latino-

Em um dos textos elaborados pelos dois autores (Medeiros e Serrano, 2001), a questão das exportações e de sua importância para o crescimento econômico dos países é tratada a partir da consideração das características estruturais de cada país na definição das estratégias de inserção externa. Segundo os autores, as visões acerca dessa questão ligadas tanto à escola neoclássica como à abordagens keynesianas, pecam por analisarem sem distinção, padrões ou modelos os quais devem ser seguidos pelos países. Do lado neoclássico (Banco Mundial) vincula-se a opção pela abertura externa e pela liberalização dos mercados; do lado keynesiano (McCombie e Thiriwall, 1994) generalizam-se para todos os países o caso particular de algumas economias onde as exportações constituem o principal componente autônomo da demanda final. Ambas as abordagens não captam as diferenças estruturais entre os países. (MEDEIROS & SERRANO, 2001, p. 105-6).

Em análise específica sobre a evolução dos estudos em desenvolvimento econômico (2008b), Medeiros afirma que, desde os autores pioneiros que discutiam essa questão, como Rosenstein-Rodan (1943), Raul Prebisch (1949), Ragnar Nurke (1953), Arthur Lewis (1954), Albert Hirschman (1955), já havia o entendimento de que os fundamentos da teoria neoclássica não se ajustavam à realidade das economias não industrializadas, dada a existência de traços históricos específicos, tais como o grande excedente de mão-de-obra. (Medeiros, 2008). Como ressalta o autor, a importância das especificidades e traços institucionais e estruturais históricos já

americano apresenta sérias limitações na análise do crescimento nos países, ligadas muitas vezes ao não rompimento completo daqueles primeiros com o arcabouço neoclássico. Uma “contra-crítica” a essa argumentação, ligada especificamente à defesa da orientação heterodoxa de Celso Furtado foi desenvolvida por Viana e Leite (2009), em trabalho sob o título: “A questão da lei de Say e o retorno à teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado”. Ver referências na Bibliografia.

estava presente em autores clássicos como William Petty e Adam Smith. Perspectivas que depois perderiam espaço para as formulações generalistas neoclássicas.

Recuperando essa herança, portanto, Medeiros discute a questão do desenvolvimento e das estratégias dos países, tendo como base essa herança metodológica, que incorpora na análise dos fenômenos econômicos aspectos ligados as dimensões políticas, sociais e históricas. Este traço metodológico é visível em diversos textos deste autor.¹⁰

Embora incorporando aspectos metodológicos do estruturalismo latino-americano, a proposta de Medeiros e Franklin não se configura em uma adoção completa do chamado desenvolvimentismo. Como apontado anteriormente, aqueles autores guiam-se fortemente pela moderna abordagem do excedente proposta inicialmente por Sraffa. Segundo os autores a abordagem do excedente é aquele que permite visualizar mais claramente como se dá de fato o funcionamento das economias, tanto periféricas como centrais. Os autores justificam a defesa daquela proposição teórica indicando dois fatos estilizados: a conexão entre desenvolvimento econômico e a queda da participação do emprego na agricultura; e a associação entre a taxa de investimento e a taxa de crescimento.

De acordo com os autores, a importância da agricultura no desenvolvimento é aspecto que resulta de fatores estruturais, que já eram percebidos por diversos autores clássicos como Petty e Ricardo. Sobre a relação entre a taxa de investimento e a taxa de crescimento, os autores afirmam

¹⁰ Ver especialmente o texto “Desenvolvimento econômico e ascensão nacional: rupturas e transições da Rússia e na China” (2008), onde Medeiros compara as trajetórias de transição russa e chinesa, levando em consideração aspectos institucionais (ligados ao papel do exército) muitas vezes ignorados nas análises que tratam dessa temática.

que o referencial neoclássico insiste em analisar o crescimento de forma generalizada, admitindo, por exemplo, no caso das teorias do crescimento endógeno, a hipótese da escassez de trabalho. Ora, argumentam os autores, esse não é um traço comum a todas as economias, muito menos às periféricas, de modo que condicionar o crescimento a essa hipótese leva a uma análise distorcida da realidade. Segundo os autores, tal como já analisava os autores clássicos, o crescimento dos países segue sendo muito mais explicado por fatores estruturais e históricos ligados a opções de investimentos¹¹.

Sendo assim, embora apresentando sérias controvérsias, é possível identificar em autores recentes elementos metodológicos ligados a herança do enfoque histórico-estrutural. Ainda que enfatizando aspectos distintos da realidade e trazendo contribuições de autores diversos, para além daqueles diretamente ligados ao estruturalismo, os autores analisados aqui convergem na opção por um tipo de análise típico das tradições clássicas da Economia Política, que segue contrapondo-se fortemente às análises generalistas e reducionistas inauguradas pela escola neoclássica, que, ainda assim, servem se referência para diversas proposições recentes dentro do campo da economia.

5) Conclusões

Como foi possível perceber ao longo deste trabalho, diversas abordagens teóricas procuram guiar-se por metodologias de pesquisas amplas, que procuram, cada uma a sua maneira, inserir a dimensão histórica na análise de

¹¹ Ver detalhe deste argumento em “O desenvolvimento econômico e a abordagem clássica do excedente”(MEDEIROS e SERRANO, 2004).

fenômenos que se apresentam aparentemente como estritamente econômicos. Por mais controversas que possam ser as proposições e fundamentos dessas abordagens distintas, elas aproximam-se justamente pela adoção de uma perspectiva totalizante de análise da realidade social.

Neste ponto, autores como economistas clássicos fundadores da Economia, Adam Smith e David Ricardo, ou ainda Marx e Sraffa, além dos autores do estruturalismo latino-americano, como Celso Furtado, estabelecem entre si grandes proximidades metodológicas.

Como vimos, o método de Marx funda-se na necessidade de percorrer dois caminhos: do concreto à formulação de abstrações acerca do funcionamento da realidade e, depois, da abstração de volta a análise do concreto, agora analisado a partir de suas múltiplas determinações. Nesse processo, Marx procura avançar em relação a seus predecessores, no sentido de basear suas leis e normas gerais (abstrações) a partir de um entendimento amplo da realidade do capitalismo, inserida em condicionantes historicamente determinados, e não como leis universais eternas.

A partir da resolução dos problemas relativos à teoria do valor-trabalho, Sraffa desenvolve a moderna abordagem do excedente, fundada em uma clara recuperação do princípio do excedente clássico. Nessa teorização Sraffa, retomando os clássicos, vincula a importância de se retomar a base para uma teoria "objetiva" dos preços relativos, onde preços competitivos reflitam as condições técnicas de produção e os mecanismos de distribuição de renda. Essa opção analítica permite que sejam incorporados às análises dos fenômenos econômicos aspectos inscritos em condições estruturais

próprias de cada economia, bem como sua relação com aspectos políticos e sociais.

Por outro lado, como visto, o método inaugurado pelos autores do estruturalismo latino-americano baseia-se num confronto entre determinações de caráter hipotético-dedutivo com uma profunda análise das transformações histórico-estruturais que marcam a realidade dos países periféricos. Nesse exercício metodológico, o confronto com a realidade historicamente determinada permite que se revise e aprofunde as abstrações, dando maior conteúdo às proposições hipotéticas.

Assim, novamente com fortes considerações e controvérsias, é possível visualizar traços comuns àquelas abordagens, ligadas por uma percepção da realidade que incorpora elementos específicos e não-generalistas na formulação de interpretações acerca do capitalismo. Tais abordagens representam, nesse sentido, contraponto fundamental à formulação proposta pela escola neoclássica, cuja base está focada em um processo de des-historização da economia e na formulação de modelos generalistas e universais que ignoram especificidades e traços estruturais dos países, que na maior parte das vezes condicionam trajetórias de desenvolvimento.

Apesar das controvérsias, como vimos, alguns autores recentes, ao sustentarem suas análises naquelas teorizações aproximam-se da mesma maneira, unidos pela opção por uma análise totalizante da realidade. Não é por outro motivo que os autores recentes analisados brevemente na última

sessão deste trabalho mantenham-se unidos em torno de uma mesma proposta de ensino de Economia.¹²

Referências Bibliográficas

BIELSCHOWSKY, Ricardo (2000). *Cinqüenta anos de pensamento na Cepal — uma resenha*. In R. Bielschowsky (org.). *Cinqüenta Anos de Pensamento da Cepal*, v. 1, Cepal-Record.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga (1980). *Valor e capitalismo*. São Paulo, Brasiliense.

CORAZZA, Gentil (1996). O todo e as partes, uma introdução ao método da Economia Política. *Estudos Econômicos*, vol. 26, número especial, p. 35-50, São Paulo.

DOBB, Maurice (1983). *A crítica da economia política*. In: HOBBSBAWM, Eric. (et. al.). *História do Marxismo – Vol. I – O Marxismo no tempo de Marx*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

FURTADO, Celso (2009). *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro, Contraponto.

GAREGNANI, P. e PETRI, F. (1989). *Marxismo e teoria econômica hoje*. In: *História do marxismo*, vol XII. Hobsbawm, Eric (et. al.). Rio de Janeiro, Paz e Terra.

LLOYD, Christopher (1995). *As estruturas da história*. Rio de Janeiro, Editora Jorge Zahar.

MARX, Karl (1977). *Contribuição para a crítica da Economia Política*. Lisboa, Editorial estampa.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de (2008). *Desenvolvimento econômico e ascensão nacional: rupturas e transições da Rússia e na China*. In J.L. FIORI., F. SERRANO E C. MEDEIROS, *O mito do colapso americano*, Editora Record.

¹² Maria da Conceição Tavares, Carlos Medeiros e Franklin Serrano fazem parte do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, sob coordenação do professor José Luis Fiori. O Programa surge em 2009, paralelamente ao programa de pós-graduação em Economia da UFRJ, como resultado de vários anos de ligação daquele grupo a um programa de pesquisa crítico, voltado à produção e debates acadêmicos relacionados a temática da Economia Política.

_____(2008b). *O Ensino de desenvolvimento econômico e social nos cursos de Economia em Universidades Brasileiras: Linhas Programáticas e algumas sugestões temáticas*. Documento elaborado para o Ipea a partir de encontro promovido por esta instituição. Brasília, 17 a 19 de Dezembro.

SERRANO, F. e MEDEIROS, C. A. de (2004). O desenvolvimento econômico e a abordagem clássica do excedente. *Revista de Economia Política*, Vol 4, Número 2. Abril-Junho.

_____(2001). *Inserção externa, exportações e crescimento no Brasil*. In: Fiori, J. e Medeiros, C., eds., *Polarização Mundial e Crescimento*. Petrópolis: Vozes.

RODRIGUEZ, Octavio (2009). *O Estruturalismo Latino-Americano*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

TAVARES, M. da Conceição & BELLUZZO, L. G. M (2004). A mundialização do capital e a expansão do poder americano. In: FIORI, J.L. (Org.) *O poder americano*. Petrópolis: Editora Vozes, p. 111-138.

VIANA, S. T. W. e LEITE, M. V. C. (2009). *A questão da Lei de Say e o retorno à teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado*. Site IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2009/50anosformacaoeconomicabrasil/12_cap05_Salvador_Marcos.pdf

Resenha: FALEIROS, R. N. *Fronteiras do Café: Fazendeiros e 'Colonos' no Interior Paulista (1917-1937)*. Bauru: EDUSC.2010.

O livro *Fronteiras do Café: fazendeiros e 'colonos' no interior paulista (1917-1937)* resulta da tese de doutorado defendida por Rogério Naques Faleiros, em 2007, no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. A publicação deste trabalho, pela EDUSC, possibilita, aos leitores interessados, um bom texto que aborda o fado enfrentado pelos produtores diretos (empreiteiros e parceiros, ambos chamados pela literatura de colonos do café) no bojo da efervescente marcha leste-oeste dos cafezais, a qual transformou amplos sertões em verdadeiros mares de café.

A partir de minuciosa e exaustiva pesquisa calcada, sobretudo, no levantamento e análise de fontes cartoriais, que até agora pouco atraíram a atenção da historiografia do complexo cafeeiro, o autor estudou as relações de trabalho estabelecidas entre fazendeiros e colonos, no eito cafeeiro, de 1917 a 1937, ocasião na qual o alargamento da produção cafeeira, via incorporação de novas áreas à acumulação capitalista, e suas atividades correlatas, protagonizaram a expansão econômica brasileira e pautaram o processo de inserção do Brasil na divisão internacional do trabalho de então. Faleiros consultou nada menos do que 2.047 escrituras de contratos de formação e trato de cafezais lavradas nos cartórios de 14 municípios do Estado de São Paulo. A escolha destas localidades foi pautada por alguns dados presentes no trabalho de José Francisco de Camargo¹, tais como: área agriculturável destinada ao café, número de unidades produtoras, número de cafeeiros e quantidade de arrobas produzidas. Tendo estas informações em vista, Faleiros estudou as seguintes localidades: Campinas, Rio Claro, Ribeirão Preto, Franca,

¹ CAMARGO, J. F.; *Crescimento da População no Estado de São Paulo e seus Aspectos Econômicos*.

São Carlos, Araraquara, Botucatu, São Manuel, Jaú, Novo Horizonte, São José do Rio Preto, Catanduva, Lins e Pirajuí.

O referido período (1917-37) ganhou relevo pela larga incorporação de 'novas' terras promovida pela expansão da cafeicultura. Além da vigência, em diferentes momentos, de preços internacionais atrativos, a anexação de áreas ainda inexploradas pelo café ocorreu em função da redução do risco percebido pelos produtores, o que foi propiciado, por um lado, pela política governamental acerca da terra, que permitiu a apropriação fraudulenta da terra/legitimação da invasão de terras devolutas e, por outro, pela política de defesa do preço do café, nesta ocasião, inaugurada, em virtude de safras abundantes e das consequências da I Guerra, e só extinta em 1937, quando se estabeleceu a chamada 'política da concorrência'². Tais artifícios estimularam os cafeicultores a expandir suas lavouras para toda a região que se abre em leque a partir de Campinas, ou seja, para o 'oeste paulista'. É nesta porção do Estado de São Paulo que se encontram os municípios acima mencionados. Aí, ao longo do período tratado, como o autor nos mostra, ocorreu a abertura de novas zonas produtoras, tais como a Alta Araraquarense, a Douradense, a Noroeste e a Alta Sorocabana e, também, a intensificação da atividade nas zonas mais antigas (Central, Mogiana e Paulista)³. Assim sendo, com exceção das regiões formadoras do 'extremo oriente' do Estado de São Paulo (que incorpora Vale do Paraíba, a zona da Capital e o Vale do Ribeira) – que não foram contempladas por possuírem uma cafeicultura de pouca monta quando comparadas às demais regiões do Estado – as relações de trabalho foram perscrutadas nas mais relevantes localidades paulistas invadidas pela rubiácea.

² DELFIM NETTO, Antonio, em *O Problema do Café no Brasil*. São Paulo, FEA-USP, 1959, discute importantes aspectos acerca da extensão no tempo das políticas de sustentação do preço do café. Tais proposições dialogam com o recorte estabelecido por Faleiros.

³ As regiões do interior de São Paulo, de acordo com Sérgio Milliet (1939) e José Francisco de Camargo (1952) foram tradicionalmente definidas e batizadas pelo nome das estradas de ferro que as tinham, definição esta que até os dias atuais persiste no imaginário paulista. Faleiros manteve a nomenclatura regional derivada das estradas de ferro.

Quando nos deparamos com o amplo recorte geográfico e o período adotados por Faleiros, surge um dos aspectos que atribui importância ao seu livro. Para o estudo das relações de trabalho no 'oeste paulista', como já evidenciamos, o autor, corajosamente, optou por não restringir a pesquisa a apenas um município ou região, mas sim açambarcar, concomitantemente, importantes centros produtores e acompanhar, nestas diferentes frentes, o movimento ininterrupto de expansão, retração e retomada da cultura cafeeira e suas consequências para os trabalhadores agrícolas envolvidos nesta atividade. Neste movimento investigatório, Faleiros, além explicar as dimensões quantitativas deste processo, evidenciou os antagonismos e contradições que o determinavam. Além disso, o contexto – ocasião e lugar – no qual este trabalho se inscreve permite ao autor explicar um elemento essencial para o entendimento da dinâmica da atividade cafeeira, qual seja: a lógica do avanço da fronteira agrícola. Esta, segundo Faleiros, residia, naquele momento, no tipo de relação de trabalho firmada entre fazendeiros, empreiteiros e parceiros. O autor evidencia, ao longo dos diversos capítulos de seu livro que, para o rebaixamento dos custos monetários de formação e trato dos cafeeiros, fazia-se necessário oferecer algum tipo de acesso à terra aos trabalhadores os quais, por sua vez, o valorizavam muito – sobretudo as terras entre as fileiras dos cafeeiros em formação, pois estas não acarretavam a perda de capacidade de trabalho, já que a família do colono não teria que ser dividida entre diferentes talhões, pois dali retirariam sua subsistência e eventuais excedentes. Para viabilizar estas relações contratuais pautadas, principalmente, pelo acesso a terra e não por transações monetárias, era necessária a existência de uma fronteira agrícola em contínuo movimento. A agregação de novas porções de terra (recorrentemente usurpando terras devolutas, processo que explica, diga-se de passagem, parte importante da imensa concentração fundiária brasileira) ao complexo capitalista agroexportador, permitia ao fazendeiro formar lavouras com baixos custos. Assim sendo, sem a expansão da

fronteira a produção, no limite, ficaria engessada, uma vez que os fazendeiros teriam que ampliar seus gastos, em decorrência de aumentos salariais os quais, conseqüentemente, ampliariam o grau de monetarização da economia, atingindo-se a base desta sociedade. O argumento proposto por Faleiros que, em grande medida, corrobora parte importante das análises dedicadas ao complexo cafeeiro, pode ser assim resumido: no âmbito da produção paulista de café, a dinâmica de suas relações de produção mais imediatas, necessitava a constante incorporação de novas terras, objetivando a redução dos custos monetários, com vistas à ampliação do potencial de acumulação dos fazendeiros e dos demais capitalistas que atuavam nesta economia. Em síntese, Faleiros nos diz: "a fronteira avançava em função dos preços internacionais, avançava para compensar produtividades cadentes [nas zonas antigas] e avançava para viabilizar um alto grau de exploração do trabalho neste complexo econômico, garantindo sua viabilidade"⁴.

Outro ponto relevante do trabalho em questão é a discussão proposta acerca das diferentes facetas que caracterizavam a exploração dos colonos. O autor, ao debruçar-se sobre os documentos que levantou, elaborou um diagnóstico detalhado e acessível da rapinagem sofrida por estas famílias. Faleiros empenhou-se em chamar atenção para o fato de que os trabalhadores da lavoura perdiam parte dos seus excedentes ao comercializá-los com os fazendeiros por uma série de mecanismos, tais como: as cláusulas de 'preferência' de venda, os custos de transporte, a taxação sobre carros de outro comprador que adentrasse a fazenda, a obrigatoriedade de transferir gratuitamente determinada quantidade de sacas de alimentos para o fazendeiro e pela criação de artifícios monetários com raio de ação limitado que impunha a obrigatoriedade de liquidação daquela 'moeda' somente aonde fosse aceita: na venda da fazenda emissora. Além

⁴ Faleiros, R. N. *Fronteiras do Café: Fazendeiros e 'Colonos' no Interior Paulista (1917-1937)*, Bauru, Ed. EDUSC. pág. 25.

disso, segundo o livro *Fronteiras do Café*, outros dois processos organizaram a reiterada exploração dos produtores diretos. São eles: a) os juros escorchantes decorrentes dos empréstimos concedidos aos trabalhadores, muitas vezes sob a forma de crédito nas mercearias ou vendas das fazendas, rebaixavam severamente sua capacidade de negociação na ocasião das colheitas, pois uma parcela considerável de seu café e de seus gêneros alimentícios era direcionada para o pagamento destes juros e do principal; b) outra forma de exploração, que perpassa todas as regiões pesquisadas por Faleiros, foi a utilização da estrutura da fazenda para reduzir a parcela de café e/ou de alimentos que caberia, segundo os contratos firmados, aos trabalhadores. Nos diferentes municípios pesquisados, os fazendeiros cobravam taxas para os colonos terem acesso às diferentes fases do processo de beneficiamento (utilização das máquinas de beneficiar, das tulhas e dos terreiros de secagem). Tais cobranças evidenciavam como a modernização das fazendas potencializava a exploração dos trabalhadores. A dinâmica que perpassa a interação entre colonos e a estrutura da fazenda, demonstra que as inovações mecânicas apropriadas pelos fazendeiros de café não aliviaram a labuta diária dos 'lidadores', pelo contrário, acabaram por encurtar ainda mais a parte da jornada de trabalho que o produtor direto percebia para si, com o fim de ampliar a acumulação do fazendeiro.

O livro que ora resenhamos dedicou-se a abordar as relações de trabalho no interior de uma atividade já largamente investigada. Muito já foi escrito e reescrito sobre os mais variados aspectos envolvendo o café. Diversos estudos já discutiram a sua economia e geografia, a sociedade peculiar que criou, o exercício do poder político por parte daqueles que dispunham dos meios de produção, comercialização e financiamento vinculados ao café, a cultura popular e erudita que nele se inspirou, as relações de trabalho aí consubstanciadas etc. Talvez, sobre nenhuma outra mercadoria brasileira tenha sido derramada tanta tinta. *Fronteiras do Café: Fazendeiros e 'Colonos' no Interior Paulista (1917-1937)*, não poderia,

portanto, se furtar a dialogar com parte desta produção. Assim, cabe a pergunta: em que medida este texto veste a roupagem de um trabalho historiográfico? Ou seja, como este livro avaliou as análises anteriores que teve como referência? Primeiramente, para respondermos a pergunta, é importante notarmos que Faleiros não utiliza a vasta documentação que levantou para fazer uma espécie de 'revisionismo' dos estudos consagrados. É relevante observarmos isto, pois, assim, afastamos do nosso campo de discussão querelas vulgares que, em última instância, advogam a estagnação do conhecimento, pois identificam o fazer historiográfico simplesmente com a revisão de proposições anteriores e avaliam negativamente este processo, como se as conjecturas consolidadas fossem irreparáveis. Aparada esta aresta, podemos recolocar a pergunta anterior da seguinte forma: quais as fragilidades, lacunas e excessos identificados pelo autor de *Fronteiras do Café* na bibliografia que consultou? Percebemos no texto de Faleiros, três aspectos importantes que destoam da literatura da especialidade, quais sejam: a) o argumento de que a franja produtora seria mais atrativa não só por conta de uma maior disponibilidade de espaço para o plantio intercafeeiro, uma vez que se tratava de lavouras em formação, mas também por conta de uma maior fertilidade da terra e consequente maior produtividade dos cafeeiros, é questionado. Faleiros argumenta que, de fato, as condições para os cultivos intercalares eram facilitadas nas fronteiras, o que exercia forte poder de atração sobre os trabalhadores, porém, em termos de produtividade, não se pode afirmar que as terras mais avançadas fossem de melhor qualidade. Tal proposição é corroborada com dados que evidenciam que a alta produtividade, inicialmente verificada nos municípios novos, decai rápida e severamente após algumas colheitas robustas; b) Outro ponto que a bibliografia parece ter subestimado é a importância das cláusulas envolvendo pagamentos em dinheiro. *Fronteiras do Café* evidencia a existência de expressiva diferença entre as regiões de fronteira (notadamente a Noroeste) e as regiões mais antigas. Nas zonas mais

velhas predominavam contratos de parceria, onde a remuneração dos 'parceiros' era composta unicamente por uma parte da produção dos cafeeiros sob seus cuidados e reduzido acesso à terra para a garantia de sua subsistência. O autor nos mostra que, em escrituras que versam sobre a formação de cafeeiros nas zonas novas fora recorrente o acerto de uma determinada quantia em dinheiro por cada cova formada, ao passo que em municípios de cafeicultura mais antiga, tal proporção era bem mais modesta. Portanto, não era apenas o acesso a um espaço mais amplo (e conjugado com os cafeeiros) para o plantio de alimentos que determinava a preferência dos colonos pela fronteira, as cláusulas que estabeleciam o pagamento de certa quantia por cada cova formada também jogavam importante papel; c) O último aspecto historiográfico do livro que gostaríamos de chamar a atenção diz respeito ao fato de diferentes trabalhos sobre a dinâmica de ascensão social dos colonos aceitarem que a produção de gêneros alimentícios fora um dos principais meios pelos quais estes trabalhadores teriam garantido seu acesso à condição de pequeno proprietário rural. A leitura do livro ora comentado nos permitiu apreender que tal sugestão é problemática, pois este processo está sujeito a uma infinidade de variáveis. A ascensão social encontrava-se subordinada: à época em que trabalharam, às formas de comercialização do excedente, se atuava diretamente no mercado (e a dimensão deste mercado), a fertilidade e localização das terras, ao tamanho do grupo familiar, à qualidade dos grãos produzidos, ao tipo de contrato, ao grau de frugalidade, à capacidade de poupança, ao direito a ter criações etc. Assim sendo, qualquer posição fechada sobre esta questão acaba sendo reducionista, além do que, dependendo das circunstâncias, a vida de um pequeno sitiante ou chacareiro poderia ser pior do que a de um parceiro ou colono. Deter uma pequena propriedade não era, necessariamente, sinônimo de ascensão social.

Finalmente, concluímos este comentário reiterando que este livro trata-se de um belo trabalho de história econômica. O estilo é

fluente e objetivo, sem muitos lugares para meios tons. O autor fez uma leitura atenta e atilada das relações de trabalho entre fazendeiros e colonos no 'oeste paulista'. Ao abordar tal temática, o estudo em pauta não escolheu o caminho das dicotomias fáceis, mas entrou num labirinto de interpretações e proposições vastas e complexas. Contudo, *Fronteiras do Café* encontrou uma boa saída ao afastar-se do palco e ir aos bastidores, às coxias, para levantar importantes documentos até então pouco explorados, que evidenciam a fortuna enfrentada pelos produtores diretos abocados ao café no 'oeste paulista'. A rica teia tecida, com base, principalmente, nas fontes primárias levantadas, dentre outras coisas, desvenda alguns aspectos que foram tradicionalmente subestimados ou sobrestimados pela ampla constelação de trabalhos que abordaram o tema.

Gabriel Almeida Antunes Rossini
Professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC – SP - Departamento de Economia

Normas de Publicação:

A REPHE publica textos inéditos referentes às áreas de História Econômica e Economia Política. Os textos podem ser:

- Artigos: mínimo de dez páginas em times new roman tamanho 12, em espaço de entrelinha de 1,5.
- Resenhas: entre duas a sete páginas em times new roman tamanho 12, em espaço de entrelinha de 1,5.
- Entrevistas: entre duas a sete páginas em times new roman tamanho 12, em espaço de entrelinha de 1,5.

Os textos devem ser enviados ao e-mail rephe01@hotmail.com. Juntamente com o texto, devem ser enviados um resumo de dez linhas (no caso dos artigos), uma versão em inglês do resumo, com palavras chave e um breve registro da qualificação acadêmica e profissional do(s) autor(es).

As normas de citações, referências, gráficos e tabelas seguem os padrões da norma técnica da ABNT.

Os conceitos emitidos nos textos publicados pela revista são de responsabilidade de seus autores.

PRÓXIMA CHAMADA DE TEXTOS: 10 de novembro de 2011
© GEEPHE 2011

© GEEPHE 2011

<http://rephe01.googlepages.com>

e-mail: rephe01@hotmail.com