

Castelan, Daniel Ricardo

Working Paper

Esquerdas na américa do sul: Padrões de inserção internacional e constrangimentos aos programas de proteção social

Texto para Discussão, No. 1861

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Castelan, Daniel Ricardo (2013) : Esquerdas na américa do sul: Padrões de inserção internacional e constrangimentos aos programas de proteção social, Texto para Discussão, No. 1861, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91305>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

1861

TEXTO PARA DISCUSSÃO

ESQUERDAS NA AMÉRICA DO SUL: PADRÕES DE INSERÇÃO INTERNACIONAL E CONSTRANGIMENTOS AOS PROGRAMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL

Daniel Ricardo Castelan

ESQUERDAS NA AMÉRICA DO SUL: PADRÕES DE INSERÇÃO INTERNACIONAL E CONSTRANGIMENTOS AOS PROGRAMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL

Daniel Ricardo Castelan*

* Doutorando em ciência política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (IESP/UERJ) e pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

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

Presidente
Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e
Políticas Internacionais**
Renato Coelho Baumann das Neves

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das
Instituições e da Democracia**
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas**
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**
Rogério Boueri Miranda

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete
Sergei Suarez Dillon Soares

**Assessor-chefe de Imprensa e
Comunicação**
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

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

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2013

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

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

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

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 OBJETIVO E METODOLOGIA	7
2 SOCIAL-DEMOCRACIA NA AMÉRICA DO SUL	8
3 PADRÃO DE COMÉRCIO INTERNACIONAL E RESTRIÇÕES ÀS ESQUERDAS	10
4 VULNERABILIDADE EXTERNA E RESPOSTA POLÍTICA: A EXPERIÊNCIA EUROPEIA.....	17
5 VULNERABILIDADE EXTERNA E RESPOSTA POLÍTICA NA AMÉRICA DO SUL: ESQUERDAS DO SÉCULO XXI	19
6 ESTADO E CAPITAL ESTRANGEIRO: UM NOVO PADRÃO?	24
7 CONCLUSÃO	26
REFERÊNCIAS	27

SINOPSE

O trabalho analisa os efeitos do padrão de internacionalização econômica da América do Sul sobre as coalizões políticas de sustentação dos programas de proteção social dos partidos de esquerda eleitos entre 1999 e 2010. Para alcançar o objetivo, recorreu-se a hipóteses de economia política construídas na Europa entre os anos 1970 e 1980, quando as reformas estruturais redefiniram as bases de sustentação dos partidos social-democratas e alteraram as condições econômicas e sociais de sustentação do Estado de bem-estar. Ao longo do trabalho, países europeus com padrões semelhantes de inserção econômica internacional foram utilizados como parâmetro de comparação para os países da América do Sul.

Palavras-chave: comércio internacional; economia política; América do Sul; governos de esquerda.

ABSTRACTⁱ

The work analyzes the effects of the pattern of economic internationalization of South America on political coalitions providing support to the social protection programs of the Left parties elected between 1999 and 2010. To achieve the goal, we used hypotheses of political economy built in Europe between the 1970s and 1980s, when structural reforms redefined the basic underpinnings of the social democrat parties and changed the economic and social conditions that supported the Welfare State. Throughout the work, the European countries with similar patterns of international economic integration were used as comparison for the countries of South America.

Keywords: international trade; political economy; South America; political parties.

i. The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.
As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

1 OBJETIVO E METODOLOGIA

O objetivo deste trabalho é identificar restrições políticas colocadas pelo padrão de internacionalização econômica da América do Sul à consolidação dos programas de proteção social dos partidos de esquerda eleitos entre 1999 e 2010. A intenção é analisar os efeitos da liberalização sobre as coalizões tradicionalmente alinhadas aos partidos de esquerda, que em outras experiências históricas serviram de sustentação aos programas de proteção social.

Para alcançar o objetivo, recorreu-se a hipóteses de economia política formuladas na Europa entre os anos 1970 e 1980, quando reformas estruturais redefiniram as bases de sustentação dos partidos social-democratas e alteraram as condições econômicas e sociais de manutenção do Estado de bem-estar. Ao longo do trabalho, países europeus com padrões semelhantes de inserção econômica internacional serão utilizados como parâmetro de comparação para os países da América do Sul.

Optou-se pelo método comparado porque, apesar da expressão quantitativa da maioria das variáveis independentes, como abertura comercial, nível de industrialização e de urbanização, o efeito que se busca analisar não é igualmente quantificável. O objetivo não é explicar a emergência de governos de esquerda e a probabilidade condicional de adoção de determinadas políticas dadas certas condições, mas sim identificar padrões de resposta política às condições econômicas. Para que se tenha mais claro, a liberalização econômica promovida em períodos anteriores à eleição das esquerdas foi compensada de diferentes maneiras pelos governos eleitos a partir de 1998, a despeito da crítica comum à exposição exagerada aos fluxos internacionais de comércio e de capitais. No Equador, na Bolívia e na Venezuela, adotou-se a estatização de investimentos estrangeiros, em alguns casos liderada por movimentos de tradição indigenista; no Brasil, no Uruguai e no Chile, foram implementados programas condicionais de transferência de renda por partidos de origem trabalhista. Em cada caso, a resposta esteve condicionada aos atores sociais envolvidos nos processos políticos, aos recursos de poder de que dispunham, e à disposição em formar alianças. Dessa maneira, tampouco se pode confiar nos pressupostos de linearidade e aditividade que seriam necessários para uma análise de regressão. Por fim, o pequeno número de casos inviabilizaria uma análise deste tipo, o que não exime este trabalho de tentar controlar os efeitos de cada condição econômica sobre a governabilidade dos partidos de esquerda.

A principal conclusão do trabalho é que as restrições econômicas foram mais fortes em países que simultaneamente apresentavam elevada abertura comercial e concentração das exportações, como no Paraguai, na Bolívia, no Equador, na Venezuela e no Chile, porque reduziram a eficácia de políticas de gestão da demanda agregada e diminuíram as bases sociais que poderiam distribuir o excedente por meio de negociações coletivas. A participação do investimento estrangeiro e a liberdade de movimentação de capitais atuaram como agravantes, pois dificultaram negociações tripartites semelhantes às realizadas na Europa. Com o fechamento de possibilidades históricas de governo para os partidos de esquerda, a nacionalização de capitais estrangeiros foi vista como saída para a redistribuição do excedente por alguns governos.

2 SOCIAL-DEMOCRACIA NA AMÉRICA DO SUL

Ao longo do século XIX, quando as inovações tecnológicas que transformaram a Inglaterra avançaram sobre o continente europeu, a concepção de que as relações de trabalho vigentes nas fábricas bastariam para distribuir a produção de maneira socialmente aceitável sofreu críticas severas.

Se, por um lado, a esquerda uniu-se na crítica ao mercado como forma de alcançar o ideal de justiça distributiva, o consenso se esvaiu com relação à estratégia política para a superação do capitalismo. Alguns intelectuais, como Lênin, viram a instauração temporária de uma ditadura como o melhor caminho para acabar com o direito de propriedade, identificado por Karl Marx como cerne da tendência à concentração de riqueza. Por outro lado, pensadores social-democratas como Eduard Bernstein (1997) e Karl Kautsky (1979) ponderaram que a ditadura seria um retrocesso no objetivo último do socialismo de levar a liberdade aos destituídos. Por isso, as reformas deveriam ser implementadas pela via democrática, por meio da expansão do sufrágio, da organização partidária da esquerda e da disputa em eleições livres. Este caminho criaria circunstâncias e condições que tornariam possível e garantiriam uma transição, isenta de erupções convulsivas, da moderna ordem social para outra mais evoluída (Bernstein, 1997, p. 115). O debate entre socialistas “evolucionários” e “revolucionários” polarizou as forças da esquerda na

Segunda Internacional, iniciada em 1889, e forneceu as bases ideológicas para os socialismos realmente existentes no século XX.¹

Na Europa, a estratégia eleitoral de partidos social-democratas criados no século XIX mostrou-se vitoriosa apenas ao final da Segunda Guerra Mundial, quando conquistaram coalizões majoritárias nos parlamentos europeus por meio de alianças com partidos no centro do espectro ideológico.² A maior herança destes governos foram os amplos programas de proteção social, característicos do que se conhece como Estado de bem-estar. Como argumenta Gösta Esping Andersen (1985), as políticas de seguro desemprego, salário mínimo, previdência social e de universalização da educação e da saúde reduziram a dependência dos trabalhadores com relação ao emprego, já que parte da renda ou das necessidades básicas da família passou a ser garantida pelo Estado. Por este motivo, tais políticas, entre outras com o mesmo propósito, são consideradas medidas de proteção social.

Na América do Sul, onde a industrialização ganhou força apenas nos anos 1950, recrutando trabalhadores camponeses sem tradição de organização coletiva, a esquerda demorou a chegar ao poder. A via revolucionária adotada por grupos de guerrilha foi em sua maioria sufocada pelos governos estabelecidos. E a esquerda parlamentar, por sua vez, teve que esperar a derrubada dos regimes autoritários, a expansão do sufrágio para populações pobres e iletradas, e a consolidação de eleições livres como único método legítimo de escolha de governantes. Por fim, na virada para o século XXI, partidos de esquerda foram eleitos em todos os países da América do Sul, com exceção da Colômbia e do Peru.

A eleição das esquerdas na América do Sul, com programas de expansão da proteção social, foi celebrada por intelectuais. Especialmente por que se identificou na região a convergência de duas características que na Europa haviam contribuído para ascensão e consolidação da social-democracia: crescimento econômico considerável, como ocorreu no período áureo entre o final da Segunda Guerra e o Choque do Petróleo, aliado à expansão do sufrágio e à eleição de partidos de esquerda. Com a produção crescendo, haveria menos resistências aos programas prometidos pelos governantes eleitos.

1. O posicionamento de Lenin e Kautsky, dois intelectuais importantes da Segunda Internacional, dissolvida pouco antes da eclosão da Primeira Guerra, foi publicado em 1979 sob o título "Kautsky: a ditadura do proletariado; Lenin: a revolução proletária e o renegado Kautsky". A crítica de Marx à teoria de valor então vigente e a exposição da tendência de queda dos salários reais é apresentada de maneira clara e didática nas palestras por ele proferidas no Clube de Trabalhadores Alemães de Bruxelas, ao longo de 1847, e em dois de seus discursos na Primeira Internacional, em Londres, em 1865. Os textos foram publicados em 1933 e 1935 com os títulos *Wage, labour and capital* e *Value, price and profit*, e reeditados em 1976 pela editora International Publishers.

2. Uma excelente apresentação da social-democracia, tanto de sua ideologia, estratégia política, quanto dos dilemas enfrentados pelo socialismo em economias de mercado é feita por Adam Przeworsky (1989), em *Capitalismo e social-democracia*.

Mas a renovação política deparou-se com condições econômicas que, em períodos anteriores, foram caracterizadas como obstáculos ao desenvolvimento econômico: concentração das exportações em produtos primários, elevada abertura comercial e grande participação do capital estrangeiro na produção doméstica, em um contexto de ampla liberdade de movimentação de capitais.

Os limites colocados pelo padrão de inserção internacional ao desenvolvimento econômico haviam sido objeto de estudo das teorias da dependência entre os anos 1960 e 1980, que consideravam inútil qualquer esforço nacional de desenvolvimento que não revertesse a acumulação de capital realizada nos países do Centro.³ Afinal, como os Estados poderiam dividir um excedente econômico que se acumulava fora das fronteiras nacionais? A dificuldade se tornaria mais aguda com a multiplicação das empresas transnacionais e a liberalização da conta de capitais, que facilitou o trânsito dos investimentos para regiões com políticas favoráveis ao investidor. Como ressaltado por Albert Hirschman (1973), nestas condições restaria aos governos nacionais adotar políticas atrativas ao investidor ou assistir à saída de capitais.

3 PADRÃO DE COMÉRCIO INTERNACIONAL E RESTRIÇÕES ÀS ESQUERDAS

3.1 Abertura comercial

Todos os partidos de esquerda da América do Sul⁴ eleitos entre 1999 e 2010 governaram economias caracterizadas por *i*) maior abertura ao comércio exterior; e *ii*) maior concentração da pauta de exportações do que nos governos precedentes. O único país onde a abertura comercial em governos de esquerda foi menor do que em governos

3. Devido às muitas diferenças internas que existiam entre os autores dessa tradição, Fernando Henrique Cardoso (1980) e Theotônio dos Santos (2000) sugerem que deveria ser usado o termo “teorias” da dependência, ou “visões da dependência”, em vez de teoria da dependência.

4. Jorge Lanzaro (2007) divide as esquerdas em populistas (Rafael Correa, no Equador, empossado em 2007; Hugo Chávez, na Venezuela, em 1999 e Evo Morales, na Bolívia, em 2006); nacional-populares (Néstor Kirchner e Cristina Kirchner na Argentina, empossados respectivamente em 2003 e 2007); e social-democratas (Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil, em 2003; Ricardo Lagos e Michele Bachelet no Chile, respectivamente em 2000 e 2006; e Tabaré Vázquez, no Uruguai, em 2005). Opta-se por não fazer a diferenciação porque o objetivo deste trabalho é analisar algumas condições econômicas destes governos, independentemente do padrão de competição político-eleitoral em que governaram. Mesmo assim, recorre-se à terminologia de “esquerda” utilizada por Lanzaro, mesmo sabendo que nem sempre estes grupos se originaram de movimentos operários.

anteriores é a Venezuela, onde as exportações de petróleo há muito tempo representam grande parte do produto interno bruto (PIB) – tabela 1.

TABELA 1
Abertura comercial e partido no Executivo (1990-2010)
(Em %)

País	Média	Partido	
		Direita	Esquerda
Paraguai	53	50	75
Chile	53	46	60
Equador	48	46	60
Bolívia	43	38	61
Venezuela	45	46	45
Uruguai	32	29	43
Peru	31	31	-
Colômbia	28	28	-
Argentina	24	17	36
Brasil	18	15	22

Fonte: UNCTAD ((s.d.)) e Banco Mundial ((s.d.)).
Elaboração do autor.

O aumento do fluxo de comércio em relação ao PIB traz algumas implicações para a política econômica. Primeiro, a capacidade de governos implementarem políticas contracíclicas por meio do gerenciamento da demanda agregada doméstica se reduz quando grande parte da produção é absorvida por consumidores estrangeiros. A restrição é maior em regimes de câmbio flutuante, nos quais desvalorizações tampouco são uma opção para incentivar o nível de atividade (Pekkarinen, 1989). Esta característica diferencia as economias da América do Sul entre si. De um lado estão Paraguai, Chile, Bolívia, Equador e Venezuela, onde a eficácia das políticas contracíclicas depende menos de estímulos ao consumo doméstico do que do gerenciamento do balanço de pagamentos, como sustenta José Antonio Ocampo (2011), e de outro estão Brasil, Argentina, Colômbia, Peru e, em menor medida, o Uruguai, que têm maior espaço para combater os ciclos com medidas de estímulo à demanda agregada devido à abertura mais modesta da economia.

No primeiro grupo, das “economias abertas”, políticas de sustentação da renda e de estímulo ao consumo geralmente são acompanhadas pela elevação das importações, o que dificulta a manutenção das políticas por muito tempo, caso o governo não disponha de reservas cambiais ou de outras fontes de financiamento. O resultado são desequilíbrios constantes no balanço de pagamentos, identificado há muito tempo por economistas da América Latina como Celso Furtado e Raúl Prebisch (1998). Entre 1978 e 2010, o saldo em conta corrente como percentual do PIB deste grupo registrou um desvio-padrão médio de 5,47 pontos, enquanto para o restante da região a variação foi de 2,96 (tabela 2). O padrão não se alterou nas gestões da esquerda, ainda que, durante estes governos, a elevação no preço das *commodities* tenha elevado a receita das exportações e tornado positivo o saldo em conta corrente.

TABELA 2
Saldo em conta corrente, média e desvio-padrão anual (1978-2010)
(Em % do PIB)

País	1978-2010		1990-2010			
	Média	Desvio-padrão	Direita		Esquerda	
			Média	Desvio-padrão	Média	Desvio-padrão
Venezuela	4,21	7,56	3,43	7,97	8,74	5,56
Bolívia	-2,67	6,36	-3,81	4,38	8,94	4,00
Equador	-2,99	4,67	-1,75	4,31	1,19	3,13
Chile	-3,06	4,27	-2,74	1,92	0,82	2,31
Paraguai	-2,62	4,48	-0,51	3,34	-1,66	2,03
Argentina	-0,79	3,54	-1,61	3,73	2,91	1,60
Colômbia	-1,90	3,01	-1,71	2,75	-	-
Peru	-3,50	3,94	-3,13	3,16	-	-
Brasil	-1,65	2,23	-2,02	1,93	0,01	1,60
Uruguai	-1,53	2,06	-0,80	1,60	-2,01	2,01

Fonte: Banco Mundial ((s.d.)).
Elaboração do autor.

Não obstante a volatilidade no balanço de pagamentos no grupo das pequenas economias abertas, a Venezuela e o Chile têm algumas particularidades que permitiram aos partidos de esquerda expandir os programas de distribuição de renda. O primeiro, pelas receitas excepcionais do petróleo, que fizeram com que o país tivesse um saldo médio na conta corrente de 9,9% do PIB entre 1999, quando Chávez foi eleito, e 2007, antes da crise – montante bem superior à média do restante da região, de 0,2%

do PIB.⁵ E no caso do Chile por ter construído regras fiscais contracíclicas que permitiram ao Estado acumular reservas nos períodos de *boom* e gastá-las na crise, tornando o orçamento público menos vulnerável às exportações e conferindo à política fiscal um caráter contracíclico, como mostra estimativa de Ocampo (2011). Mesmo assim, o Chile foi o único país em que, durante a gestão da esquerda, as reservas internacionais reduziram-se significativamente como porcentagem das importações (tabela 3), o que fortalece a hipótese de que em economias abertas os estímulos à demanda agregada tendem a gerar pressões no balanço de pagamentos.

TABELA 3
Reservas internacionais e partido no Executivo (1990-2010)
(Em meses de importações)

País	Média	Partido	
		Direita	Esquerda
Argentina	6,30	5,69	7,28
Bolívia	7,57	5,59	13,87
Brasil	6,97	5,92	8,66
Chile	6,39	8,04	4,89
Colômbia	6,24	6,24	-
Equador	2,60	2,71	2,13
Paraguai	3,30	3,10	4,49
Peru	8,75	8,75	-
Uruguai	6,12	5,80	6,93
Venezuela	8,49	8,94	8,15

Fonte: Banco Mundial ([s.d.]).
Elaboração do autor.

Entre as experiências europeias, a Noruega e a Finlândia foram os países com padrão de inserção comercial mais semelhante às economias abertas da América do Sul no período de consolidação da social-democracia. Jukka Pekkarinen (1989) argumenta que o grau de abertura comercial reduziu a absorção da teoria keynesiana de gerenciamento da demanda agregada pela burocracia do Estado. A ineficácia das políticas keynesianas não representou, contudo, o fim do gerenciamento do nível de emprego e salários pelo poder público. A força dos sindicatos, capaz de organizar greves em diferentes setores e por longos períodos, levou à formação de conselhos econômicos com representantes

5. Cálculo do autor com base em Banco Mundial ([s.d.]).

do Estado, dos trabalhadores e dos empresários onde se negociavam níveis de salário, emprego, investimentos e tributação. Este resultado foi possível porque as exportações concentravam-se em poucos setores, o que facilitou a organização de associações de classe e reduziu a fragmentação natural de interesses, como argumenta Pekkarinen, mas também por que o próprio Estado, na Primeira Guerra Mundial, havia incentivado a organização de trabalhadores em corporações para que o suprimento à indústria bélica não fosse ameaçado por conflitos trabalhistas, como apresenta Charles S. Maier (1984). O argumento converge com o modelo de Jeffrey Frieden e Ronald Rogowski (1996) de mobilização política, para quem a internacionalização econômica eleva os conflitos em torno da política comercial por submeter uma parcela maior da renda nacional às oscilações internacionais de preço.

3.1 Concentração das exportações

Na América do Sul, por sua vez, com exceção do Brasil, do Uruguai e da Argentina, a pauta de exportações concentra-se basicamente em produtos minerais e combustíveis (tabela 4). Se, por um lado, a concentração das exportações poderia facilitar a organização política dos trabalhadores, deve-se levar em conta que a produção de minérios e petróleo gera poucos empregos em comparação com as exportações de manufaturas e mesmo de produtos agrícolas, por ser intensiva em capital e possuir poucos encadeamentos para trás. A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal, 2012a, p. 144) estimou que em 2003, no México, foram gerados oito empregos para cada milhão de dólares de petróleo e minerais exportados, enquanto nas demais atividades a média foi de trinta empregos por milhão produzido. Dessa forma, a concentração das exportações não estimula a organização política dos trabalhadores empregados no setor com a mesma intensidade que ocorreu na Noruega e na Finlândia, porque os produtos exportados são relativamente pouco intensivos em mão de obra. Mesmo gerando poucos empregos, o que dificulta a organização sindical, as oscilações de preço do setor exportador se transmitem ao restante da economia em consequência da despesa interna.

TABELA 4
Exportações sobre o total exportado, por categoria de produtos (2011)
(Em %)

Padrão da pauta de exportações	País	Produtos agrícolas	Produtos minerais e combustíveis	Manufaturas
Diversificada	Brasil	33,8	30,4	32,8
	Paraguai	87,5	1,7	10,7
Produtos agrícolas	Argentina	53,9	9,7	31,4
	Uruguai	72,9	1	25,6
Produtos minerais e combustíveis	Bolívia	14,4	81,4	4,2
	Chile	23,4	61,8	13
	Colômbia	12,4	65,2	17,4
	Equador	33,5	58,5	7,5
	Peru	17	49,5	10,6
	Venezuela	0,1	93,1	2,3

Fonte: OMC. World Trade Profiles, 2012. Disponível em <<http://stat.wto.org>>.

De acordo com W. Arthur Lewis (1960, p. 369–370), a instabilidade decorrente das oscilações no setor externo “se torna particularmente violenta se o setor agrícola se basear na mão de obra assalariada que trabalha em grandes plantações, e não na produção de lavradores independentes”. Esta característica diferencia a internacionalização atual da América do Sul com relação ao período anterior à substituição de importações. Na década de 1930, antes das políticas de substituição de importações, a produção na América Latina já era internacionalizada, mas não a população, pois parte significativa dos habitantes vivia no campo em atividades de subsistência ou, na terminologia de Lewis, eram “lavradores independentes”. Como resultado, poucos eram afetados pelas oscilações de preço nos setores exportadores, mesmo em países com coeficiente de importações e exportações elevado. A urbanização, hoje universal na América do Sul, integrou a população de subsistência à divisão social do trabalho que acompanha a organização em cidades. Nessas condições, populações que até a década de 1970, devido à produção para subsistência, estavam imunes às flutuações de preço no setor exportador agora estão vulneráveis, ainda que sua capacidade de organização política não tenha se elevado na mesma magnitude.⁶

6. A velocidade da urbanização variou muito entre os países da região. Segundo dados do Banco Mundial (s.d.), o Paraguai tornou-se majoritariamente urbano em 1992, a Bolívia em 1985 e o Equador 1984. Brasil, Colômbia e Peru se urbanizaram na década de 1960, enquanto Argentina, Chile, Uruguai e Venezuela já iniciaram os anos 1950 com menos da metade da população no campo.

De fato, nas eleições realizadas em países com elevado grau tanto de abertura comercial quanto de concentração das exportações – Venezuela, Equador e Bolívia – saíram vitoriosos movimentos de oposição com organização partidária relativamente nova,⁷ que catalisaram demandas difusas da população por proteção social, e não a partir da liderança do sindicalismo. O Chile é uma exceção neste grupo, a despeito de ter características econômicas semelhantes: o Partido Socialista (PS) elegeu-se com o apoio do movimento sindical, assim como o Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil, o Frente Amplio (FA) no Uruguai e as correntes de esquerda do Partido Justicialista na Argentina, que contam com uma estrutura econômica mais diversificada. A ausência de um movimento de base tradicionalmente organizado nas esquerdas que se elegeram na Venezuela, no Equador e na Bolívia lhes rendeu o título de “populistas” (Lanzaro, 2007).

A partir do padrão de exportações dos países da América do Sul, duas conclusões parciais podem ser tiradas sobre as esquerdas. Em primeiro lugar, deve-se ler com cautela os diagnósticos que atribuem a redução da desigualdade na região apenas ao crescimento econômico promovido pela elevação do preço das *commodities* a partir de 2002. De fato, há uma semelhança entre o período áureo da social-democracia europeia, que se estendeu entre o final da Segunda Guerra e o primeiro Choque do Petróleo, e a conjuntura favorável em que governaram as esquerdas na região sul-americana. Entretanto, a redução das desigualdades não seria um resultado espontâneo do crescimento econômico nos países exportadores da América do Sul porque o PIB foi puxado por exportações com pouco encadeamento sobre o restante da economia, em setores com elevada participação de capital estrangeiro e com baixo nível de organização sindical. Em segundo lugar, o padrão de comércio exterior das pequenas economias abertas da América do Sul deixou um paradoxo político para os governos de esquerda: gerou demandas por proteção social, expressas nos mandatos recebidos pelos presidentes eleitos a partir de 1999, mas que partem de atores politicamente incapazes de contraporem-se ao capital, quando se consideram os modelos clássicos de ação coletiva que requerem trabalhadores concentrados em poucas atividades econômicas.

Para se compreenderem de maneira satisfatória as respostas dos Estados da região aos mandatos populares que receberam das urnas, vale a pena recorrer a outras experiências históricas em que se tentou estabilizar os ciclos econômicos de origem externa. Na seção seguinte, analisa-se como governos de esquerda da Europa no final da Segunda Guerra reagiram à exposição externa e concentração das exportações.

7. A expressão desses movimentos no sistema partidário é nova, ainda que alguns deles, como o Katarismo na Bolívia, tenham tradições que remontam ao período colonial.

4 VULNERABILIDADE EXTERNA E RESPOSTA POLÍTICA: A EXPERIÊNCIA EUROPEIA

Na Europa, partidos de esquerda eleitos a partir da década de 1940 encontraram condições semelhantes às economias abertas da América do Sul. Peter Katzenstein (1985) sustentou, a partir de estudo comparativo, que a liberalização da política comercial promovida no pós-Segunda Guerra por países como Suécia, Áustria e Holanda engrossou a lista de trabalhadores temporariamente desempregados pelo livre-comércio e fortaleceu as coalizões políticas favoráveis à proteção social. O resultado foi a expansão dos gastos governamentais com seguridade social. Dani Rodrik (1997, cap. 4), em estudo *cross-sectional* com cerca de cem países, encontrou uma associação positiva entre o que chamou de “exposição ao risco externo”, medida pela multiplicação da abertura comercial pela concentração da pauta de exportações (ou pela volatilidade dos termos de troca), e os gastos governamentais como porcentagem do PIB. A associação foi mais forte nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), na visão de Rodrik porque em outras regiões a função de seguridade social desempenhada pelo Estado de bem-estar, que ameniza os efeitos dos riscos do mercado sobre a população, provavelmente é realizada por outras instituições como a família, igreja e instituições de caridade que não oneram o orçamento público. De fato, a relação entre grau de abertura comercial e proteção social não foi encontrada na América do Sul por Robert Kaufman e Alex Segura-Ubierno (2001), o que não descarta a hipótese de que a proteção social tenha ocorrido por outras políticas de compensação com menor impacto sobre o orçamento.

Esses importantes estudos, que apontam para uma relação entre vulnerabilidade e proteção social, não evidenciam, contudo, os sujeitos sociais que vinculam a situação de risco às políticas públicas e as coalizões formadas para tanto. Acredita-se que neste particular existam diferenças importantes entre a experiência das esquerdas nessas duas regiões.

Como descreve Adam Przeworski (1989), os partidos social-democratas europeus, ao conquistarem maioria no parlamento, depararam-se com um dilema: seria possível implementar programas de redistribuição sem o rompimento dos direitos de propriedade? E se mantido o direito de propriedade, como financiar os programas sociais em ambientes de liberdade de fluxo de capitais se a tributação excessiva sobre o lucro poderia levar à fuga dos investidores? Os gabinetes de esquerda formados após a Segunda Guerra comprometeram-se com a proteção da propriedade privada em troca

de investimentos por parte dos empregadores e da contenção das greves pelos trabalhadores. Periodicamente, representantes do Estado, dos trabalhadores e dos empresários renegociavam os níveis de investimentos, salários e tributos em conselhos tripartites, um modelo de representação chamado de corporativismo.

Esse contrato social foi possível porque a industrialização e a urbanização haviam originado um movimento operário forte, organizado e capaz de se contrapor à desigualdade estrutural dos trabalhadores frente ao capital, como sustenta Claus Offe (1989). Além disso, também o Estado havia saído fortalecido das guerras, devido ao planejamento industrial necessário à economia de guerra e, no caso dos países nórdicos, ao pagamento de reparações à União Soviética (Pekkarinen, 1989, p. 324). Por fim, instrumentos de política macroeconômica aprimorados por Keynes permitiram ao Estado exercer a autoridade sobre o destino do capital sem ser seu proprietário, pelo gerenciamento dos níveis agregados de demanda, como argumenta Kenneth Galbraight (1985, p. 15).⁸

Nessas condições, a exposição ao comércio e a realocação de fatores encontraram resistência em organizações políticas com força suficiente para, no mínimo, conseguirem compensações de um Estado que expandia suas atividades econômicas. Como resultado, o gasto em seguridade social dos pequenos países europeus cresceu de 13% em 1956-1957 para 20% em 1971 durante o período de liberalização comercial, enquanto nos demais países industrializados com grau menor de abertura, esta rubrica do orçamento permaneceu estagnada. Este pacto social foi chamado por John Ruggie (1982) de *embedded liberalism*, por combinar o livre comércio com salvaguardas domésticas em casos de dano material às populações afetadas.

5 VULNERABILIDADE EXTERNA E RESPOSTA POLÍTICA NA AMÉRICA DO SUL: ESQUERDAS DO SÉCULO XXI

Nas pequenas economias abertas da América do Sul, todas as condições políticas eram distintas quando as esquerdas se elegeram. Primeiro, o movimento sindical, que liderou a formação do Estado de bem-estar europeu, encontrava-se na América do Sul debilitado

8. O gerenciamento da demanda agregada não foi utilizado por todas as esquerdas eleitas no pós-guerra, especialmente nos países que exportavam parcela significativa da produção, mas em alguns deles o keynesianismo teve papel importante na manutenção do pleno emprego.

depois de anos de flexibilização da legislação trabalhista e do acirramento da competição com produtos importados. Segundo, o Estado havia herdado menos instrumentos de intervenção econômica depois das reformas administrativas que acompanharam o ajuste fiscal dos anos 1990, ainda que em termos de arrecadação os resultados tenham melhorado. Terceiro, nos setores exportadores que diretamente se beneficiaram da expansão do preço das *commodities* a partir de 2002, a participação de investidores estrangeiros era extremamente elevada em comparação às experiências europeias.

O Uruguai foi o único país da América do Sul onde o sindicalismo teve forças para, amparado pelo Estado, construir mecanismos tripartites de negociação no século XXI. Após a eleição da coalizão Frente Amplio, foram reativados os conselhos salariais formados por representantes dos trabalhadores, do governo e dos empresários para a negociação de salários, investimentos e tributos que haviam sido instituídos pela primeira vez nos anos 1940 (Panizza, 2005, p. 99). Este resultado é semelhante às experiências europeias pós Segunda Guerra. Nos demais países da América do Sul, a reestruturação produtiva promovida pela liberalização comercial, que requer o deslocamento do capital e da mão de obra para setores mais competitivos, foi acompanhada pela redução de direitos trabalhistas e sindicais que supostamente limitavam a mobilidade da mão de obra necessária ao ajuste. Como resultado, houve uma grande precarização do trabalho e as taxas de sindicalização caíram fortemente (Cardoso, A. M., 2008). Em países onde são frágeis os mecanismos tradicionais de proteção social oferecidos pelo Estado, como saúde, educação, seguridade social, seguro desemprego, a reestruturação acentuou a situação de vulnerabilidade da população e diminuiu a possibilidade dos trabalhadores negociarem diretamente com o capital a distribuição do produto.

Se o enfraquecimento dos sindicatos e a informalização do emprego restringiram as possibilidades de distribuição do excedente econômico por meio de negociações coletivas, também a participação de investimentos estrangeiros limitou as possibilidades dos governos negociarem politicamente o destino dado ao excedente econômico. Este ponto é mais controverso e menos enfatizado pela literatura em economia política, ainda que tenha sido um dos fatores que contribuiu para a erosão do compromisso político social-democrata nos países nórdicos. Nesta região, o acordo social do corporativismo dependia do compromisso dos empresários com o reinvestimento dos lucros e dos trabalhadores com a contenção das greves. Nos anos 1970, quando grandes empresas internacionalizaram suas plantas de produção, os partidos social-democratas tiveram dificuldade em definir nos conselhos tripartites planos de investimentos privados, que passaram a ser

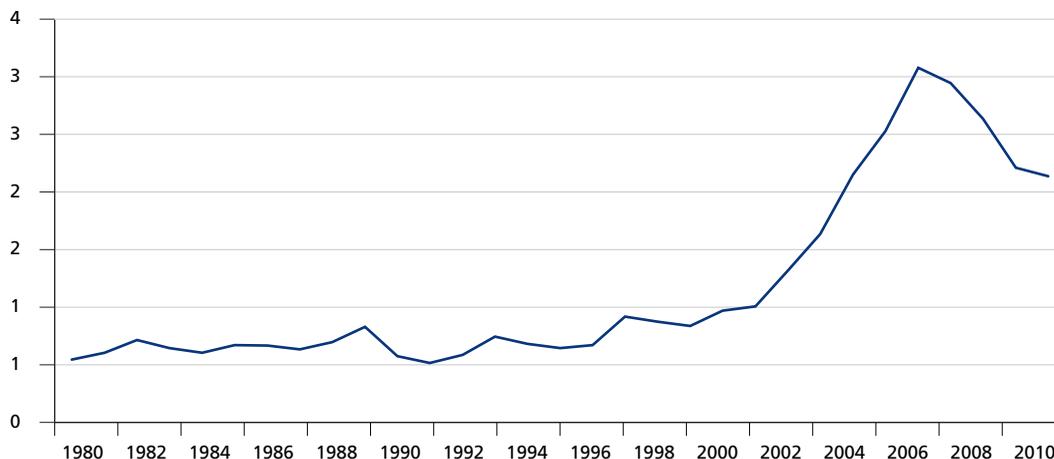
alocados em diferentes mercados. Simultaneamente, a inflação tornou mais difícil para os sindicatos manterem o compromisso de contenção das demandas salariais.

Na América Latina, as esquerdas encontraram elevada participação estrangeira na produção desde o início dos mandatos, portanto, arranjos políticos semelhantes aos europeus seriam pouco prováveis. Nem sempre subsidiárias de corporações multinacionais têm a prerrogativa de decidir sobre planos de investimento, especialmente quando a transferência das receitas entre filial e matriz é facilitada pela abertura na conta de capitais. Segundo dados da UNCTAD ([s.d.]), entre 1980 e 2000 o estoque de investimento externo direto (IED) como porcentagem do PIB foi, em média, 22,8% na Bolívia, 15% no Equador e 11% na Venezuela, em comparação à participação média de 10,1% nos países industrializados.

Na América do Sul, a entrada de capitais estrangeiros, que cresceu muito nos anos 1990, foi acompanhada de tratados de investimento e de marcos regulatórios que reduziram a margem para a apropriação dos lucros privados pelo Estado. De uma maneira geral, a redefinição legal buscava reduzir os riscos ao investidor estrangeiro para que o IED preenchesse parte da lacuna aberta pela contração dos investimentos públicos provocada pela crise fiscal da década anterior. Dos 282 acordos bilaterais de investimento existentes com países da América do Sul no início de 2012, 78% foram assinados na década de 1990 (Castelan, 2012). Em todos eles os signatários se comprometiam a permitir a repatriação dos investimentos e a remessa de lucros pelos investidores, em alguns casos com a definição da taxa de câmbio e da moeda aplicada na operação.

Esse padrão regulatório, combinado ao elevado estoque de capital estrangeiro na região e à elevação do preço das *commodities* a partir de 2002, triplicou a remessa de lucros por filiais de companhias transnacionais entre 2001 e 2007 como porcentagem do PIB (gráfico 1). Segundo a Cepal, na década de 2000 os ganhos que não foram reinvestidos nas mesmas economias “aumentaram notavelmente (...), chegando a alcançar em 2008 um máximo próximo a 153 bilhões de dólares” (Cepal, 2012b, p. 45–46). Os resultados levaram a organização a concluir que “a crescente repatriação de lucros, que em alguns países alcançou níveis similares às correntes de entrada, nos recorda que o IED não é um fluxo unidirecional e mostra a urgência de concentrar-se na qualidade do investimento para promover o câmbio estrutural, a transferência de conhecimento ou o incremento das capacidades locais” (Cepal, 2012b, p. 19). O crescimento na remessa de lucros ocorreu em todos os países da região.

GRÁFICO 1
Remessas de lucros pela América do Sul (1980-2010)
(Em % do PIB)



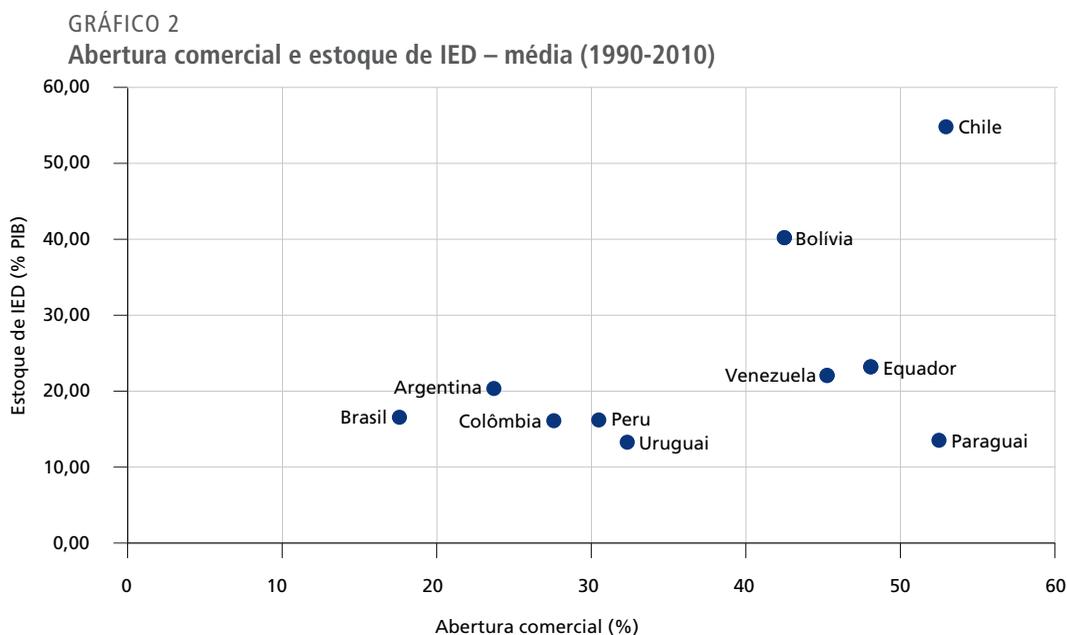
Voltando à comparação com os países europeus, também os nórdicos tiveram dificuldade em sustentar o compromisso político da social-democracia quando os lucros realizados domesticamente passaram a ser investidos em filiais estrangeiras. Como sustenta Albert Hirschman (1973), em situações em que a transferência de capital é uma opção para o investidor manter os lucros e precaver-se dos riscos, a participação política se torna menos necessária. Ao impasse político que encontraram as esquerdas para redistribuírem o excedente econômico na região, soma-se a tradição nacionalista das ex-colônias, que ao mesmo tempo torna as elites menos propensas à negociação e as populações mais descontentes com a exportação de lucros obtidos com a extração de recursos naturais.⁹

A partir desse quadro, pode-se sugerir que, assim como partidos social-democratas eleitos em países europeus bastante expostos ao comércio internacional elevaram os gastos

9. Luciano Martins (1975) sustenta um modelo interessante das decisões de investimento de corporações multinacionais em mercados oligopolísticos, a partir do trabalho de Peter Knickerboker, e conclui, ao contrário do que sugere Hirschman, que investidores podem ter comportamentos políticos relevantes. Em suas palavras, "numa situação oligopólica, a interação entre firmas segue um padrão – a 'reação oligopolística' – que consiste, basicamente, em contrapor a uma consequência previsível resultante da jogada de um rival uma jogada similar. Quando o tabuleiro de xadrez assume uma escala internacional e são vários os competidores, o jogo evidentemente se complica. Em tais condições, os competidores são obrigados a desenvolverem uma estratégia que pode superar considerações de ordem estritamente econômica; ou seja: que pode assumir um caráter francamente político. Essa é uma das razões pelas quais, sobretudo tendo em vista o volume de recursos que controla, a empresa multinacional tende quase necessariamente a constituir-se um ator político internacional" (*op. cit.*, p. 43).

governamentais em proteção social, as nacionalizações foram um dos meios encontrados pelos partidos de esquerda sul-americanos para implementarem os programas de proteção social prometidos nos programas partidários quando se depararam com economias marcadas por: *i*) grande exposição ao comércio internacional, que reduz a eficácia do gerenciamento da demanda agregada sobre os níveis de investimentos; *ii*) elevada presença de investimento estrangeiro, que dificulta uma saída negociada entre investidores e Estado para a distribuição do excedente econômico (gráfico 2); e *iii*) fragilidade dos sindicatos, que limita as possibilidades de distribuição pelo mercado de trabalho. No caso do Chile, a estabilização ocorreu por fundos de estabilização e regras fiscais, e no Paraguai, a baixa representação de Fernando Lugo no Legislativo impediu reformas mais amplas.

A função buscada pelas nacionalizações foi a mesma dos partidos social-democratas europeus, “proteção” contra o mercado, nos termos de Karl Polanyi (1980) e Esping Andersen (1985), mas as condições econômicas e a tradição política eram distintas, o que produziu resultados diferentes aqui e na Europa. Por isso, se for adotada uma classificação funcionalista das políticas governamentais, poderia ser feita uma classificação de todos os governos da América do Sul como “social-democratas”, ainda que tenham implementado medidas distintas das prevalentes em outras regiões.



A dificuldade em distribuir o excedente, que caracterizou a Venezuela, o Equador e a Bolívia, se tornou particularmente incômoda depois de 2002, quando a elevação do preço dos produtos primários multiplicou a remessa de lucros por empresas estrangeiras. Na Venezuela e no Equador, antes de apropriar-se do capital investido por estrangeiros, os Estados buscaram se apropriar dos lucros realizados pelas empresas nos períodos de alta. No primeiro caso, pelo estabelecimento de um preço máximo para o barril do petróleo, acima do qual seria cobrado um tributo especial; e no Equador, pelo aumento da participação do Estado no faturamento que excedesse o previsto nos contratos de licitação. A estatização dos ativos foi o segundo passo, seguido pela denúncia do tribunal arbitral do Banco Mundial para solução de disputas sobre investimentos do qual faziam parte.

Para que não haja interpretações equivocadas, obviamente a liberalização não foi a causa das nacionalizações, mas criou um eleitorado favorável à ampliação da proteção social, especialmente porque foi acompanhado por medidas de flexibilização dos direitos trabalhistas. Em países onde o Estado tem pouco espaço para a formulação de política econômica e os movimentos organizados pouca capacidade de negociar a distribuição dos excedentes, a estatização de investimentos estrangeiros tornou-se uma solução economicamente atraente e politicamente viável.

As condições políticas dos governos de esquerda não devem ser subestimadas porque permitiram a revisão de direitos constitucionais que, até então, eram resguardados ou por setores da oposição ou por outros poderes da República. Nesse sentido, a predominância das exportações de produtos pouco intensivos em trabalho, com grande participação estrangeira e com mercados concentrados, como combustíveis e minerais, reduziu as resistências domésticas às desapropriações. Situação distinta teria encontrado a Argentina e o Uruguai, caso decidissem reverter, por meio de desapropriações, a dependência externa das exportações agrícolas, que constituem o principal produto de exportação. Nestes mercados a renda das exportações é apropriada por diversos produtores domésticos, o que tornaria a nacionalização um processo politicamente dispendioso e multiplicaria os possíveis pontos de veto às medidas.

Além disso, na visão de Jorge Lanzaro (2007) e Francisco Panizza (2005) as reformas foram mais profundas em países com sistemas eleitorais pouco competitivos e com partidos pouco institucionalizados, o que teria permitido a emergência de governos “populistas”, de acordo com a categorização de Lanzaro. No Brasil, no Uruguai e no Chile, ao contrário, a competição política levou os partidos ao centro do espectro

ideológico, onde se concentra a maioria dos votos em condições normais segundo a teoria do eleitor mediano. Como resultado, a esquerda de origem operária conteve os itens “revolucionários” do programa partidário.

No caso do Chile, contribuiu para a moderação do Partido Socialista a crença dos líderes de que a polarização política no governo socialista de Salvador Allende havia contribuído para o golpe de 1973. Nos anos 1980, o partido cortou seus laços com os comunistas e forjou aliança com os democratas-cristãos, de centro, que em 1988 conduziria o plebiscito que destituiu o ditador Augusto Pinochet. Na transição para a democracia que se seguiu, um dos pontos do pacto político aceito pela Concertación foi o compromisso com as políticas de liberalização (Panizza, 2005, p. 97). A participação do PT no Brasil e de partidos que compõem o Frente Amplio no Uruguai no processo de redemocratização igualmente os tornou avessos a alternativas socialistas não democráticas.

6 ESTADO E CAPITAL ESTRANGEIRO: UM NOVO PADRÃO?

Quando se compara a entrada líquida de IED entre governos de direita e esquerda em exercício depois de 1990, é possível distinguir claramente entre dois grupos de esquerdas (tabela 5). De um lado estão aqueles que romperam contratos de propriedade e adotaram novas constituições – Venezuela, Bolívia e Equador – e de outro estão os que incluíram setores da sociedade sem rompimento institucional – Brasil, Uruguai e Chile.

TABELA 5
Entrada líquida de IED, média anual, por partido do Executivo (1990-2010)

País	IED (US\$ milhões ¹)		Diferença esquerda/direita (%)
	Governo de direita	Governo de esquerda	
Uruguai	202,17	1.304,97	545
Chile	3.892,56	8.183,46	110
Paraguai	135,55	260,25	92
Brasil	15.658,10	25.531,61	63
Bolívia	444,84	407,05	-8
Venezuela	2.498,16	1.742,65	-30
Argentina	7.565,79	5.215,06	-31
Equador	569,66	387,72	-32
Colômbia	3.922,25	-	-
Peru	2.656,12	-	-

Fonte: Banco Mundial (s.d.).

Nota: ¹ Valores a preços constantes de 2005, deflacionados pelo deflator implícito do PIB do US Bureau of Economic Analysis.

No primeiro grupo, a estabilidade macroeconômica não foi suficiente para atrair mais capital estrangeiro do que durante os regimes de direita. Dessa maneira, embora tais países tenham herdado estoques elevados de capital, a entrada ou cresceu pouco ou reduziu-se.

No Uruguai, no Chile e no Brasil, por sua vez, onde houve a ascensão de movimentos trabalhistas dentro dos marcos institucionais vigentes, a entrada líquida de IED cresceu, respectivamente, 545%, 110% e 63% em comparação com governos anteriores da década de 1990. Nesses casos, a inclusão política e econômica – proposta social-democrata por excelência – contribuiu para a redução dos riscos ao investimento, garantindo que as disputas ocorressem dentro de marcos previamente estabelecidos. No Uruguai, o bom resultado das esquerdas se deve, em parte, ao pequeno fluxo de investimentos no período anterior.

Argentina e Paraguai devem ser lidos com cautela. Embora a esquerda tenha saído vitoriosa em eleições nacionais, não houve apoio parlamentar suficiente para promover reformas significativas. Além disso, desde 2002, a Argentina saiu da rota dos investimentos, depois que o governo converteu dívidas e saldos das contas bancárias em dólar para peso a uma paridade definida pelo governo e, posteriormente, eliminou o regime de câmbio fixo (Molinario; Velazco, 2012). A decisão, parte do pacote econômico adotado para superar a crise de 2001/2002, provocou prejuízos grandes a investidores no país, que posteriormente tiveram a opção de aceitar uma reestruturação proposta pelo governo. No caso do Paraguai, os poucos anos em que a esquerda governou (2008-2010) coincidiram com a crise, o que pode ter afetado os resultados da tabela 3.

Feitas as devidas ressalvas, quando compara-se Brasil, Uruguai e Chile com Venezuela, Equador e Bolívia, ganha corpo a hipótese de que propostas distributivas agressivas não têm o apoio do capital, embora a inclusão política e econômica moderada possa ser um importante atrativo ao investimento. Esta relação provavelmente se deve ao papel de políticas distributivas domésticas na sustentação da demanda, no caso do Brasil, ou à estabilidade garantida por instituições de negociação ampla entre Estado, capital e trabalho, como no caso do Uruguai. Isto porque, além da taxa de lucro e liquidez, o risco é um dos critérios para a decisão de investir do empresário. Governos que incorporaram o conflito político às instituições democráticas reduziram sensivelmente uma ameaça ao rompimento de contratos; assim como governos que aumentaram a propensão ao consumo da população garantiram rentabilidade aos investimentos durante a crise de 2008.

Por fim, os governos de direita na Colômbia e no Peru também tiveram bons resultados na atração de IED. Estes casos fortalecem a hipótese de que a estabilidade macroeconômica teve um impacto importante na atração de investimentos, juntamente com políticas distributivas adotadas nos marcos institucionais vigentes.

7 CONCLUSÃO

Com exceção de Brasil e Argentina, as exportações e importações representaram mais de 40% do PIB dos países da América do Sul, em média, durante os governos de esquerda. Em parte, isto foi herança de governos anteriores, mas é interessante notar que Venezuela e Brasil foram os países onde a abertura foi menos discrepante entre as gestões de direita e esquerda. Na Venezuela, isso se deve à participação histórica do petróleo na pauta de exportações, enquanto no Brasil o número reflete a relativa moderação na integração comercial.

Em todo caso, quando combina-se abertura com concentração de exportações, Chile, Equador, Paraguai, Bolívia e Venezuela despontam como mais dependentes da exportação de poucos produtos. Quando o setor exportador é dominado por empresas estrangeiras, como o setor de minerais e petróleo nestes países, a capacidade do Estado gerenciar e dividir a produção doméstica se reduz muito. As nacionalizações promovidas pela Venezuela, pela Bolívia e pelo Equador foram o caminho encontrado pelas esquerdas para devolverem à sociedade o direito sobre a produção doméstica. No Chile, que há anos possui mecanismos de esterilização das flutuações do setor externo, e no Paraguai, onde a esquerda foi incapaz de construir coalizões no Legislativo, as reformas foram mais moderadas. Também no Brasil e no Uruguai os partidos de esquerda não optaram pela estatização, ainda que o Partido dos Trabalhadores tenha tentado diminuir a dependência das exportações pela via diplomática. De qualquer maneira, o padrão das exportações indica que, na América do Sul, esquerdas e direitas estão susceptíveis às oscilações nos preços internacionais e ao impacto eleitoral que podem ter alterações de renda. A inserção comercial, neste caso, condiciona as possibilidades dos governos.

Por sua vez, a reação dos investidores às reformas seguiu o roteiro esperado, em busca de lucro, liquidez e avesso ao risco. Onde houve rompimento de contratos de propriedade – Equador, Venezuela e Bolívia –, e especialmente na Venezuela, onde o estoque de investimento estrangeiro era elevado, a entrada de capital estrangeiro caiu

muito em comparação com gestões de direita, o que mudou a trajetória de participação de investimento estrangeiro na produção doméstica. Nestes países, onde a concentração do comércio exterior era mais acentuada, o capital estrangeiro cobrou o preço das nacionalizações que tentaram devolver ao Estado a autonomia decisória. Por outro lado, no Uruguai, no Brasil e no Chile, a institucionalização do conflito, promovida pela consolidação democrática e por arranjos de negociação entre capital e trabalho, provavelmente reduziu os riscos de quebra institucional, atraindo capital estrangeiro. A distribuição de renda no Brasil tampouco passou despercebida, ao garantir retorno em período de crise para grupos até então excluídos do mundo do consumo. Em nenhum dos casos a estabilidade macroeconômica deve ser desconsiderada como atrativo ao investimento, especialmente por ter elevado a participação do IED no Peru e na Colômbia.

Em todos esses países, que há muito optaram pelo financiamento externo ao desenvolvimento, um grande desafio das esquerdas é condicionar a entrada do capital estrangeiro aos objetivos de distribuição de renda. De fato, a regulação da entrada de capital diferencia os governos mais à direita do Peru e Colômbia dos demais da América do Sul.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **World Development Indicators**. Washington: The World Bank, [s.d.]. Disponível em: <<http://databank.worldbank.org>>. Acesso em: 19 nov. 2012.

BERNSTEIN, E. **Socialismo evolucionário**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

CARDOSO, A. M. Sindicatos e pós-neoliberalismo na América Latina. *In*: LIMA, M. R. S. (Ed.). **Desempenho de governos progressistas no Cone Sul: agendas alternativas ao neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Edições IUPERJ, 2008. p. 88–106.

CARDOSO, F. H. Originalidade da cópia: a Cepal e a ideia de desenvolvimento. **As ideias e seu lugar** : ensaios sobre as teorias do desenvolvimento. Petrópolis: CEBRAP, 1980. p. 17–56.

CASTELAN, D. R. Acordos de investimento na América do Sul. **Boletim de Economia e Política Internacional**, v. 12, n. out./dez.2012, p. 75-92, dez. 2012.

CEPAL. **El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos (Síntesis)**. Santiago de Chile: Cepal, 1998. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/4412/lcg2024e.pdf>>.

_____. **Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe: crisis duradera en el centro y nuevas oportunidades para las economías en desarrollo**. Santiago de Chile: Cepal, 2012a. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/47981/PANINSAL2011-12-DocInformativo.pdf>>.

_____. **O investimento estrangeiro direto na América Latina e Caribe** - 2011. Santiago de Chile: Cepal, 2012b.

ESPING ANDERSEN, G. **Politics against markets**. Princeton: Princeton University Press, 1985.

FRIEDEN, J. A.; ROGOWSKI, R. The impact of the international economy on national policies: an analytical overview. *In*: KEOHANE, R. O.; MILNER, H. V. (Eds.). **Internationalization and domestic politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

_____. Entre o inconformismo e o reformismo. **Estudos Avançados**, v. 4, n. 8, p. 166–187, 1990.

GALBRAITH, J. K. **O Novo Estado Industrial**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

HIRSCHMAN, A. O. **Saída, voz e lealdade**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1973.

KATZENSTEIN, P. J. **Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe**. Ithaca: Cornell University Press, 1985.

KAUFMAN, R. R.; SEGURA-UBIERGO, A. Globalização, Política Interna e Gasto Social na América Latina: Uma Análise de Corte Transversal com Série Temporal, 1973-1997. **Dados**, v. 44, n. 3, p. 435–479, 2001.

KAUTSKY, K. A ditadura do proletariado. *In*: KAUTSKY, K.; LENIN, V. I. (Eds.). **Kautsky: a ditadura do proletariado; Lenin: a revolução proletária e o renegado Kautsky**. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979.

LANZARO, J. Gobiernos de izquierda en América Latina: entre el populismo y la social democracia – Una tipología para avanzar en el análisis comparado. **Análise de conjuntura OPISA**, v. 12, dez 2007.

LEWIS, W. A. **A teoria do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Zahar, 1960.

MAIER, C. S. Preconditions for Corporatism. *In*: GOLDTHORPE, J. H. (Ed.). **Order and conflict in contemporary capitalism: studies in the political economy of Western European nations**. Oxford: Clarendon Paperbacks, 1984. p. 39-59.

MARTINS, L. **Nação e corporação multinacional: a política de empresas no Brasil e na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

OCAMPO, J. A. Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas. **Revista Cepal**, v. 104, n. agosto 2011, p. 7–35, ago 2011.

OFFE, C. **Trabalho e sociedade: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da “sociedade do trabalho”**. Rio de Janeiro: Boitempo, 1989. v. I: A crise.

PANIZZA, F. E. The social democratisation of the Latin American left. **Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe**, 95-103. v. 79, out. 2005.

PEKKARINEN, J. Keynesianism and the scandinavian models of economic policy. *In*: HALL, P. A. (Ed.). **The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across nations**. Princeton: Princeton University Press, 1989. p. 311–345.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PREBISCH, R. El desarrollo economico de America Latina y sus principales problemas. *In*: BIELSCHOWSKY, R. (Ed.). **Cincuenta años de pensamiento en la Cepal: textos seleccionados**. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 1998. v. 1p. 63–129.

PRZEWORSKI, A. **Capitalismo e social-democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

RODRIK, D. **Has globalization gone too far?** Washington, D.C.: Institute for international economics, 1997.

RUGGIE, J. G. International Regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order. **International Organization**, v. 36, n. 2, p. 379-415, Spring, 1982.

SANTOS, T. A teoria da dependência: um balanço histórico e teórico. **A teoria da dependência: balanço e perspectivas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

UNCTAD. **UNCTADStat**. Foreign direct investment flows and stock. Geneva: UNCTAD, [s.d.]. Disponível em: <<http://unctadstat.unctad.org>>. Acesso em: 19 nov., 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BHAGWATI, J. Immiserizing Growth: a Geometrical Note. **Review of Economic Studies**, v. XXV, n. 3, jun. 1958a.

_____. International Trade and Economic Expansion. **American Economic Review**, dez. 1958b.

NURKSE, R. **Problemas de formación de capital**. México: Fondo de Cultura Económica, 1955.

_____. **Patterns of Trade and Development**. Stockholm: Almqvist & Wiksell, 1959.

O'DONNELL, G. Tensões do Estado autoritário-burocrático e a questão da democracia. *In*: COLLIER, D. (Ed.). **O novo autoritarismo na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

OHLIN, B. **Interregional and international trade**. Cambridge, Harvard: University Press, 1933.

PAUL NARCYZ, R.-R. Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe. **Economic Journal**, v. 53, n. june-sept. 1943, set 1943.

RICARDO, D. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SAMUELSON, P. A. International trade and the equalization of factor prices. **Economic Journal**, Jun. 1948.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Andressa Vieira Bueno

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Laetícia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Luciana Dias

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Editoração

Aline Rodrigues Lima

Bernar José Vieira

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Cristiano Ferreira de Araújo (estagiário)

Diego André Souza Santos (estagiário)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

