

Pedro Paulo Bastos | Luiz Gonzaga Belluzzo | Jessé Souza | Luiz Carlos Bresser-Pereira | Miguel Bruno | Fabiano Santos | Rafael Moura | Rossini Correa | Daniela Prates | Barbara Fritz | Luiz Fernando de Paula | Armen Mamigonian | Lena Lavinas | Denise Gentil | Carlos José Espindola | Roberto César Cunha

# REPENSAR O BRASIL

Jhonatan Almada  
Luiz Fernando de Paula  
Elias Jabbour  
(ORGANIZADORES)

Carlos Siqueira  
(PREFÁCIO)

Paulo Gala  
(INTRODUÇÃO)



REPENSAR O  
**BRASIL**

Revisão  
**Camila Vaz e Pedro Lange**

Capa e editoração gráfica  
**Riccardo Otavio**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

R425                      Repensar o Brasil / Jhonatan Almada, Elias Jabbour,  
Luiz Fernando de Paula (Organizadores). – Rio de Janeiro:  
AMFG, 2020.

402 p.

ISBN 978-65-991046-1-9

1. Brasil. 2. Política brasileira. 3. Política econômica. 4.  
Política social. 5. Educação. I. Almada, Jhonatan. II. Jabbour,  
Elias. III. Paula, Luiz Fernando de. IV. Título.

CDU 323.2(81)  
CDD 320.981

Elaborada por Soraya C. B. Carvalho – CRB 13/822

Pedro Paulo Bastos | Luiz Gonzaga Belluzzo | Jessé Souza | Luiz Carlos Bresser-Pereira | Miguel Bruno | Fabiano Santos | Rafael Moura | Rossini Correa | Daniela Prates | Barbara Fritz | Luiz Fernando de Paula | Armen Mamigonian | Lena Lavinias | Denise Gentil | Carlos José Espindola | Roberto César Cunha

# REPENSAR O BRASIL

Jhonatan Almada  
Luiz Fernando de Paula  
Elias Jabbour  
(ORGANIZADORES)

Carlos Siqueira  
(PREFÁCIO)

Paulo Gala  
(INTRODUÇÃO)



## Sumário

Prefácio <i>Carlos Siqueira</i>	9
Introdução <i>Paulo Gala</i>	15
I Capitalismo, Neoliberalismo e Democracia: propostas para uma agenda de pesquisa <i>Pedro Paulo Zahluth Bastos e Luiz Gonzaga Belluzzo</i>	18
II O pacto antipopular do Brasil moderno <i>Jessé Souza</i>	90
III Financeirização e política monetária no Brasil <i>Luiz Carlos Bresser-Pereira, Luiz Fernando de Paula e Miguel Bruno</i>	116
IV Tensões entre Democracia e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo: condicionantes externos e internos de uma economia política em crise <i>Fabiano Santos e Rafael Moura</i>	150
V Sobre as Raízes e as Influências Intelectuais do Pensamento de Ignacio Rangel <i>Elias Jabbour</i>	192
VI Que fazer? Que não fazer? Impasses do Brasil entre a linha do trem e a beira do abismo ou como refundar a esperança <i>Rossini Corrêa</i>	220

VII O desenvolvimentismo pode ser culpado pela crise? Uma classificação das políticas econômica e social dos governos do PT ao governo Temer <i>Daniela M. Prates, Barbara Fritz e Luiz Fernando de Paula</i>	234
VIII O mundo no final do século XX e início do século XXI <i>Armen Mamigonian</i>	276
IX Política social no século XXI: armadilhas da inclusão pela financeirização <i>Lena Lavinas e Denise Gentil</i>	312
X Nossa escola pública pode ser de excelência <i>Jhonatan Almada</i>	340
XI Os agronegócios no desenvolvimento econômico brasileiro <i>Carlos José Espíndola e Roberto César Cunha</i>	370

## Prefácio

**Carlos Siqueira**

*Presidente do Partido Socialista Brasileiro-PSB*

É uma enorme satisfação apresentar uma publicação que reúne tantas qualidades teóricas e conceituais e que traça, igualmente, um profundo e circunstanciado escrutínio da realidade brasileira, com destaque particular para os fundamentos socioeconômicos da crise multidimensional que assola o país – seguramente a mais grave do período democrático iniciado em 1985.

Não se trata, dadas tais características, de uma obra de leitura ligeira ou rasa. Ela requer uma determinação particular do leitor, o esforço certamente ético e político, de reconhecer a gravidade da situação que vivemos, no Brasil e no mundo, e a relevância intelectual que implica.

Mais, os leitores de *Repensar o Brasil* deveriam adotar a perspectiva de que nesse momento lutamos não apenas para mudar o presente, para instituir um futuro de outra qualidade, mas também por séculos de sonhos, de utopias, cujo projeto era criar uma civilização verdadeiramente humana, em lugar dessa regressão ao estado de natureza hobbesiano, que tem oferecido o liberalismo fundamentalista – cujas primeiras manifestações devem ser encontradas na década de 1970, com Reagan e Thatcher.

Destaco uma vez mais: a tarefa intelectual que o tempo nos propõe é imensa e, portanto, a leitura desse volume deve ser realizada com aquele tipo de entusiasmo que moveu grupos de estudo, intelectuais e estudantes, a se reunirem muitas vezes clandestinamente, para organizar linhas de pensamento que nos levariam da ditadura à democracia, da dependência a um projeto nacional de desenvolvimento, da miséria ao provimento de bens públicos de acesso universal, como educação, saúde, assistência social etc.

Faço essa remissão histórica para salientar que *Repensar o Brasil*

tem essa mesma envergadura, algo que se vê já a partir de uma introdução primorosa – **Pedro Paulo Zahluth Bastos** e **Luiz Gonzaga Belluzzo** –, que recompõe a história do pensamento econômico, para compreender com acurácia o contexto em que se materializam as políticas públicas no período de hegemonia “neoliberal”. A crítica efetuada oferece vislumbres relevantes para pensar novos arranjos de políticas públicas, formas de financiá-las, além de prover indicações em direção à concepção de um novo projeto civilizatório.

O elemento central da crítica radical oferecida por este volume talvez esteja na indicação do filósofo Michael Sandel (2009), que sugeriu que “uma política para o bem comum deveria ter como um de seus objetivos prioritários a reconstrução da infraestrutura da civilidade.” Ora, o desafio não envolve apenas, portanto, programas de transferência de renda, ainda que eles sejam essenciais. Envolve especialmente a universalização de acesso a bens públicos e uma mudança radical da morfologia das cidades brasileiras, que tem sido até aqui a maior e mais acabada expressão da iniquidade em nosso país. Nos termos da própria publicação, deve-se observar que:

*Uma alternativa democrática ao neoliberalismo precisa reverter estas tendências segregadoras e, portanto, ter a infraestrutura para o bem comum como um eixo fundamental. Sem a universalização da infraestrutura de bens públicos ou, pelo menos, o movimento decidido contra sua heterogeneidade, uma estratégia de desenvolvimento pós-neoliberal não será digna deste nome.*

Orientados pelo caráter estruturante do primeiro capítulo, podemos agora abordar de modo conexo os artigos que compõem *Repensar o Brasil*. **Jessé Souza** aborda as assimetrias no processo de formação da opinião pública e os agenciamentos existentes entre grande mídia, corporações etc., demonstrando como se conformou um pacto antipopular no Brasil.

**Luiz Carlos Bresser-Pereira, Luiz Fernando de Paula e Miguel Bruno** batalham na frente que procura discutir e superar a coalizão de interesses dos rentistas-financistas na manutenção de taxas de juros elevadas, que favorecem a valorização da sua riqueza financeira.

**Fabiano Santos e Rafael Moura** investigam as conexões entre a crise financeira de 2008 e a alteração da correlação de forças congressuais, inviabilizando a plataforma desenvolvimentista em vigor no Brasil até as eleições de 2014.

**Elias Jabbour** retoma o legado monumental de Ignacio Rangel, com o que se evidencia a importância de desenvolvermos linhas de pensamento genuinamente locais (nacionais), baseadas em nossas especificidades sociais, históricas e econômicas.

**Rossini Corrêa** desenvolve uma linha genealógica, para compreender as insuficiências de formação de nossas elites (ou seriam sub ou anti elites?), articulando sua narrativa à ausência de um projeto de país digno deste nome. Assim,

*Quando não mais houver a entrega do destino a um salvador da pátria paisano, de farda ou toga, o novo Brasil começará a ser gestado, para tratar gente como gente, e só então começar a buscar ultrapassar [...] as formas primitivas de Estado, tirânicas e oligárquicas, que desde as mais remotas raízes definiram e deformaram, de maneira molecular, o país do presente.*

**Daniela M. Prates, Bárbara Fritz e Luiz Fernando de Paula** se perguntam, essencialmente, se as políticas desenvolvimentistas adotadas de 2003 a meados de 2016 podem ser culpadas pela crise econômica recente, concluindo que a “agenda desenvolvimentista de forma alguma está esgotada no Brasil” e que “deve, antes de mais, estar bem articulada no âmbito de uma estratégia nacional de desenvolvimento”.

As transformações mundiais entre fins do século XX e os dias atuais são o objeto principal de **Armen Mamigonian**, que percorre uma longa trajetória articulando escolhas geopolíticas e econômicas dos Estados Unidos e suas relações com países que despontaram ao longo do

tempo, como potenciais lideranças globais, ameaçando a hegemonia estadunidense. A análise realizada chega à China, observando que

*os avanços da terceira revolução industrial em andamento colocarão a possibilidade de diminuir a jornada de trabalho, que a China deverá aproveitar em primeiro lugar, avançando nas relações socialistas, com autogestão no chão-de-fábrica, o que deverá estimular a luta dos trabalhadores nos países capitalistas.*

**Lena Lavinias** e **Denise Gentil** desenvolvem artigo cujos objetivos são: “i) caracterizar o quadro social no pré e pós-impeachment e interpretar a direção das chamadas reformas da gestão Temer [...]; ii) traduzir a baixa complementaridade da política macroeconômica para com a política social nesses dois períodos; iii) sinalizar cenários prováveis do enfrentamento redistributivo com a eleição de um governo de direita de perfil ultraliberal na economia e ultraconservador nos valores e costumes, apontando os desafios para a política social brasileira”.

As deficiências e iniquidades históricas da educação no Brasil são o tema de **Jhonatan Almada**, que aponta a gravidade do problema indicando que “A crise de aprendizagem é perceptível quando 64 de cada 100 jovens que conseguem concluir o ensino médio no Brasil, concluem sem aprender o básico de língua portuguesa (70,9%) e de matemática (90,9%)”. O artigo não se limita, contudo, ao aspecto crítico e aponta encaminhamentos possíveis para superarmos essa verdadeira tragédia nacional.

**Carlos José Espíndola** e **Roberto César Cunha** se debruçam sobre o agronegócio brasileiro, de dinamismo inegável, tendo como objetivo central “identificar os diferentes fatores responsáveis pelo dinamismo recente dos agronegócios brasileiros, sobretudo carnes e soja, procurando relativizar as explicações assentadas na demanda internacional e na elevação dos preços das *commodities* agropecuárias”.

Fiz questão de percorrer esse caminho, ainda que correndo o risco de uma simplificação exagerada dos escopos de cada artigo, para

salientar que não há problema ou tarefa política relevante para as forças políticas progressista no Brasil, que não tenha sido abordada em *Repensar o Brasil*.

É esta abrangência, a qualidade empírica e teórico-conceitual do conjunto do trabalho, que me leva a estimular o leitor a se embrenhar nas páginas da publicação, com aquela alegria e determinação que move todos os que buscam ar novo para respirar, em meio à tragédia da barbárie. Afinal de contas, as utopias não deixam de ser exatamente isso: outros possíveis, que tecem a obra civilizatória que tece o que poderá haver de humano em nós.



## O Brasil precisa voltar a aprender

**Paulo Gala**

*Economista e professor da Escola de Economia de São Paulo  
da Fundação Getúlio Vargas-FGV*

Foi com um misto de alegria e grande surpresa que recebi o convite do amigo Jhonatan Almada para prefaciar uma rara publicação onde alguns dos maiores economistas e cientistas sociais brasileiros fazem suas reflexões sobre um país a ser pensado e repensado. Fico honrado em ver, ao lado de Jhonatan, outros dois grandes amigos de trajetória intelectual participando da organização desta excelente coletânea. Refiro-me aos professores Luiz Fernando de Paula, que foi membro da banca examinadora de minha tese de doutorado, e Elias Jabbour, um destacado intelectual brasileiro envolvido com questões de futuro (leia-se China) com quem tenho tido o prazer de desenvolver interessantes trabalhos conjuntos.

Tive acesso a todos os artigos deste manuscrito que muito me impressionaram. Vivemos em tempos tão interessantes marcados por um descompasso nas ciências sociais brasileiras. Muito se discute sobre o atual estado de coisas, mas pouco se desenvolve sobre saídas ao futuro. Infelizmente o vício que afeta muitos economistas pode ter se alastrado para outras áreas das ciências sociais, o curtoprazismo. Esse mal congênito não afetou os colegas que aqui escreveram. Um líbelo ao pensamento nacional brasileiro. Trata-se de um livro fundamental a quem se ocupa em encontrar soluções aos impasses brasileiros. Como se propõe o livro, a inspiração de Ignacio Rangel fez-se perceber na publicação

Existe uma coincidência entre o lançamento deste livro e outro acontecimento. Concomitante a esta publicação eu e meu amigo e professor André Roncaglia lançamos um livro com um sugestivo nome: “Brasil, uma economia que não aprende. Novas perspectivas para entender nosso fracasso”. Interessante notar que nós concordamos com

muitos dos que aqui escreveram sobre o grande sucesso brasileiro ocorrido entre os anos de 1930 e 1980. O Brasil, juntamente com o Japão, foi o país que mais aprendeu no período. O Brasil conseguiu avançar muito em sua transformação estrutural até os anos 1980; chegou na metade da jornada, parou e depois começou a regredir. Nosso sistema produtivo caminhou no sentido de diversificação e aumento da complexidade até os anos 2000, depois regrediu e voltou a se especializar em produtos menos complexos. Quase conseguimos nos desenvolver, faltou pouco. No início dos 80 a produção industrial brasileira era maior do que a chinesa e coreana somadas. Exportávamos todo ano mais do que esses dois países, hoje ícones de sucesso de desenvolvimento econômico no mundo. Por que paramos? Uma explicação simples: perdemos o bonde da sofisticação produtiva mundial. Sabíamos fazer muitas coisas, hoje não sabemos mais. A indústria brasileira quase chegou a padrões mundiais e quase conquistou mercados lá fora; os anos 80 foram o ápice de nosso desenvolvimento tecnológico relativo.

E em seguida, nos trilhos descarrilhados da restrição externa, nos tornamos presas fáceis a falsas promessas e ilusões liberais. Ao adotarmos de forma acrítica a agenda liberal literalmente “trocamos ouro por espelho”. A estabilidade monetária alcançada em 1994 não garantiu desenvolvimento. Ao contrário, juros altos e câmbio valorizado nos levou a índices da participação da indústria na geração de renda do país em patamares anteriores aos da era JK. Vivemos um drama e uma trama de difícil, mas necessária solução.

Vejamos. Na abertura comercial e estabilização dos anos 90 a maioria dessas empresas com grande acervo tecnológico brasileiro quebrou; perdemos milhares de capacidades produtivas que poderiam ter sido desenvolvidas para conquistar o mundo, jogamos o bebê fora junto com a água do banho. A ancoragem cambial da era FHC e Gustavo Franco controlou nossa inflação, mas desferiu um golpe quase mortal em nossas indústrias domésticas. A economia brasileira “desaprendeu”, nossa estrutura produtiva regrediu e perdemos enorme espaço para nossos concorrentes do mundo emergente, especialmente no Leste

asiático, China e Coréia do Sul. Controlamos a inflação, reduzimos as tarifas e nos abrimos para o exterior. Tudo isso a um custo altíssimo de sobrevalorização cambial e altíssimas taxas de juros; matamos nossa própria complexidade econômica, sofisticação produtiva e capacidades técnicas. O que temos hoje? Inflação baixa e regressão tecnológica e produtiva.

Joseph Stiglitz mostra em seu livro “Creating a Learning Society” a importância das capacidades produtivas locais para gerar desenvolvimento econômico e prosperidade; algo que os economistas desenvolvimentistas e estruturalistas sempre souberam e defenderam. Nossas capacidades tecnológicas foram sendo perdidas principalmente para a Ásia do leste ao longo do tempo. Nossa sofisticação produtiva se perde a cada dia e, com ela, vão embora “bons” empregos e o principal meio de transformar conhecimento, educação e capital humano em produtos, serviços e renda. Na atual tendência restará no país um pequeno setor de serviços altamente sofisticado e complexo e alguma produção industrial inseridos num mar de empregos de serviços não sofisticados.

Tenho defendido, como propõe o próprio título do livro que estamos lançando, que o Brasil precisa voltar a ser uma economia que aprenda. Mas, para isso, faz-se necessária vontade e decisão política. Aliás, como na Inglaterra de Cromwell, no processo de independência dos EUA, a Revolução Chinesa e a nossa Revolução de 1930, novas maiorias políticas foram sendo formadas no consenso da necessidade de acelerar processos nacionais de desenvolvimento ante as ameaças externas e internas. Lembro-me de uma frase de Ignacio Rangel, salvo engano em sua célebre tese defendida na CEPAL, onde dizia que as nações que negaram a si o direito ao desenvolvimento pereceram e morreram. Que o nosso Brasil não chegue a esse ponto. Voltemos a aprender. Ou voltamos a aprender ou, sim, podemos morrer enquanto experiência histórica.



I

Capitalismo,  
Neoliberalismo e  
Democracia:  
propostas para uma agenda  
de pesquisa

Pedro Paulo Zahluth Bastos  
Luiz Gonzaga Belluzzo \*

---

\* Professores do Instituto de Economia – UNICAMP.

## 1. Introdução

O liberalismo clássico é uma filosofia política normativa que, é claro, valoriza a liberdade. Mas que liberdade quer o liberalismo? O indivíduo é seu centro. Não o sujeito coletivo, a nação ou a classe social, mas o indivíduo a ser protegido de restrições arbitrárias à sua vontade, desde que não restrinja arbitrariamente a vontade alheia.

Na acepção canônica de Isaiah Berlin (1958), o conceito de liberdade característico do liberalismo econômico é negativo: a liberdade do cidadão de não ser tolhido nas escolhas quanto à sua vida e ao uso de sua propriedade. O Estado de direito, constitucional, que corresponde a esta concepção de liberdade deve se autolimitar, ou seja, não invadir a esfera de liberdade dos indivíduos e, ao contrário, protegê-la de interferência arbitrária. Tal Estado, supostamente resultante do contrato social entre indivíduos livres, deve defender a ordem dos contratos voluntariamente estabelecidos entre os sujeitos de direitos nas suas relações mútuas.

Esta concepção de liberdade é formal: não requer que o indivíduo a atualize de um modo particular, substantivo, concreto, bastando-lhe definir-se pela negativa. A capacidade efetiva de ser livre não é tema central do liberalismo clássico, bastando que a liberdade exista em potência no interior de uma esfera protegida por um quadro legal adequado.

Tal noção de liberdade não é exclusiva e conviveu, desde sua origem, com uma outra concepção mais antiga de liberdade. Benjamin Constant (1819) a identificou como característica dos antigos, gregos e romanos: o direito de participação nas decisões coletivas da comunidade política. Tal liberdade não diz mais respeito ao direito de ser deixado em sua esfera privada, mas sim de participar ativamente na condução da república, o poder efetivo de influenciar decisões coletivas.

Berlin a chama de liberdade positiva: a liberdade de participar de um coletivo político. Enquanto a liberdade negativa valoriza o indivíduo privado, a concepção positiva de liberdade valoriza o homem público. Enquanto a primeira acepção toma a sociedade como um soma-

tório de indivíduos livres, a segunda a concebe como um corpo político constituído pelo debate em torno da justiça de sua própria forma de organização e do comportamento de seus membros. A liberdade negativa protege o indivíduo em suas prerrogativas, a liberdade positiva o leva a debater as próprias prerrogativas do corpo político em relação a seus membros em nome da justiça e do comportamento ético.<sup>1</sup>

Na era moderna, o desenvolvimento do capitalismo e a luta por prerrogativas dos proprietários de bens transacionados em mercados valorizaram a liberdade negativa. Os burgueses, cidadãos livres dos burgos, lutaram por cartas magnas e constituições que garantiam proteção contra requisição arbitrária de seu tempo ou seus recursos por monarcas e nobres politicamente irresponsáveis perante o corpo de súditos. O súdito se transforma em cidadão quando cria por atos revolucionários a monarquia constitucional ou mesmo a república. Contudo, o cidadão moderno não mais participa diretamente da assembleia, e sim constitui representantes políticos que devem assegurar-lhe uma esfera privada de gozo da liberdade individual e conter o monarca e a nobreza. A democracia representativa vai de par com a liberdade negativa dos proprietários perante o poder de Estado.

No capitalismo, porém, o corpo de cidadãos é separado em classes sociais, ainda que o capitalista e o proletário sejam sujeitos de direitos formalmente iguais. Na prática, a liberdade do proprietário é mais substantiva e menos formal do que a do despossuído, tanto na esfera privada quanto na esfera pública. Na esfera privada, o proletário não tem opção real ao aluguel de sua força de trabalho em troca de um salário, submetendo-se à vontade do contratante abastado. Na esfera pública, dinheiro compra influência política e, no passado, até o direito ao voto.

---

1 O conceito de liberdade positiva pode ser estendido também para a esfera privada. Amartya Sen (1999) parte do campo da escolha individual racional (e não do comunitarismo) para propor os conceitos de capacitação e agência de modo a problematizar caracterizações meramente formais da liberdade. Recentemente, Rob Larson (2018) argumentou que, ao abstrair a existência do poder econômico no interior da própria sociedade civil capitalista, o liberalismo (inclusive o de Sen) frustra tanto a promessa de liberdade negativa (no campo do trabalho) quanto a positiva (no campo da política).

Nos primeiros estados liberal-constitucionais, o direito de participação política era censitário, limitado a homens com certas posses. A liberdade negativa da minoria prevalecia sobre a liberdade positiva da maioria. O medo que justificava o voto censitário era que o sufrágio universal levasse a maioria de pobres a expropriar a minoria de ricos, ou pelo menos tributar e regular o uso privado da riqueza e, portanto, infringir a liberdade (negativa) que os proprietários queriam como direito absoluto.

Como a expansão dos direitos políticos democráticos conviveu com o capitalismo? O que queria a socialdemocracia no século XX? O que é o neoliberalismo e como reagiu à socialdemocracia e à luta por justiça social? Como pensar a democracia econômica e a justiça social hoje? Os investimentos públicos e os direitos sociais implicam redução do crescimento econômico ou, ao contrário, o estimulam e mudam sua qualidade? A avaliação e escolha de prioridades do gasto público devem ser feitas apenas segundo critérios econômicos estáticos de custo-benefício ou precisam incorporar externalidades econômicas e não econômicas? Qual a relação da democracia com o gasto público e, em particular, com investimento para a criação da infraestrutura compartilhada por cidadãos de diferente origem social?

Para refletir sobre estas perguntas, abordamos o pêndulo histórico entre capitalismo e democracia recorrendo a conceitos da tradição de Marx e de Polanyi, para, em seguida, propor dois princípios teóricos básicos presentes em Marx e Keynes que podem orientar uma agenda de pesquisa de alternativas ao neoliberalismo.

## **2. O movimento do liberalismo à democracia**

Como Norberto Bobbio (1988) demonstrou com clareza, a ampliação do sufrágio popular ao longo dos séculos XIX e XX colocou os dois conceitos de liberdade em choque: uma democracia em cada cidadão tem um voto pode e tende a eleger um governo com o mandato de

se envolver na gestão das decisões econômicas privadas e redistribuir riqueza e renda. Se o liberalismo legitima a propriedade privada e a liberdade dos contratos econômicos sobre os quais se assenta o capitalismo, a democracia não é contraditória com o capitalismo?

Antes de entender os efeitos da convivência entre liberalismo e democracia, é importante rejeitar de antemão o mito de origem do liberalismo. Segundo os contratualistas liberais como John Locke (1689), os indivíduos têm direitos naturais prévios ao estabelecimento do contrato constitucional que estabelece a sociedade. Tudo se passa como se os indivíduos precedessem a sociedade e o Estado e, portanto, ambos, sociedade e Estado, resultem da união da livre vontade dos indivíduos e devam proteger seus direitos naturais, entre os quais o direito de propriedade.

No século XVII, Thomas Hobbes (1651) perquiriu a gênese e a natureza da sociedade de indivíduos. Hobbes presenciava a guerra civil inglesa, momento de anomia social que ameaçava a vida dos indivíduos. A sociedade se movia entre os impulsos do desejo e do medo (*desire and fear*).

Hobbes se refere ao estado de natureza como o momento em que o Estado está ausente. Nesse hiato de sua ausência, os despojos do Estado, o Deus Mortal, são distribuídos entre as hordas da sociedade civil dilacerada. O contrato social que dá origem ao Leviatã está contaminado pelos anseios do desejo e pelos temores da violência de todos contra todos. O medo é o medo do outro. Hobbes está negando o estado de natureza idílico como o conceberá Locke ou o bom selvagem, tal como o idealizará Rousseau. O estado de natureza, em que os indivíduos conviviam pacificamente e o homem era naturalmente bom, só poderia existir em uma sociedade em que o Estado está consolidado, quando os egoísmos da vida civil já estão pacificados pelas leis soberanas. A visão do bom selvagem, do homem predisposto ao contrato com o outro pressupõe o Estado já instituído e organizado.

Mas, para Hobbes, a possibilidade de o Estado submergir na crise da sociedade civil é permanente. Ele recusa a perenidade do contrato social, ou seja, admitia que o poder soberano, uma vez estabeleci-

do, estará sempre ameaçado pelos conflitos da sociedade civil. De fato, Hobbes tinha uma visão pessimista do homem, visão nascida dos conflitos que acompanharam a sociedade burguesa em formação. Há, em Hobbes, uma ideia que reaparecerá, posteriormente, em Hegel: a sociedade dos indivíduos e dos particularismos não pode sobreviver sem o Estado.

Em sua crítica à vontade geral de Rousseau, Hegel deplora a estreiteza do conceito, aprisionado nas cadeias do empirismo que define *geral* como o elemento comum da sociabilidade individual. Hegel, na verdade, retomou a ideia do Estado como a culminância do Espírito, a realização do universal, a ideia que, em sua realização, dá generalidade aos interesses particulares. Através do Estado, os interesses particulares encontrariam uma expressão geral.

Na Filosofia da História, Hegel define, “primeiro, a ideia de liberdade como o desejo final e absoluto; segundo, a dimensão subjetiva do conhecimento e da vontade, com sua vida, movimento e atividade. Reconhecemos, portanto, o Estado como a Totalidade e a Realidade da Liberdade e, conseqüentemente, como a unidade objetiva desses dois elementos.”<sup>2</sup>

O Direito, dizia Hegel, enquanto existência da liberdade é uma determinação essencial na refrega contra a “boa intenção” moral. “Os protestos contra este desenvolvimento são... reminiscências do ‘estado bruto de natureza’ que revelam um apego doentio à própria particularidade, narcisisticamente desfrutada como moral” (idem).

Na Crítica da Filosofia do Direito de Hegel, Karl Marx argumentou com razões da dialética hegeliana: “Na sociedade burguesa, a contradição suprema se estabelece entre o homem real, ou seja, o indivíduo egoísta, e o homem verdadeiro, ou seja, o cidadão “abstrato”. O entrechoque entre o homem “real” – o indivíduo egoísta – e o homem verdadeiro – o cidadão “abstrato” – é mediado pelo conjunto

2 Em inglês: “first, the idea of freedom as the absolute and final aim; secondly, the means for realizing it, i.e., the subjective side of knowledge and will, with its life, movement, and activity. We then recognized the State as the moral Whole and the Reality of Freedom, and consequently as the objective unity of these two elements.” (Hegel, *The Philosophy of History*, p. 64).

de direitos produzidos historicamente pela luta social e política dos subalternos.

Marx criticou Hegel não apenas por este considerar a monarquia constitucional como o Estado democrático por excelência, capaz de harmonizar os conflitos da sociedade civil em uma unidade “superior”. Nem apenas por Hegel enxergar na burocracia o agente mediador da emancipação humana, ou seja, como uma “classe universal” no interesse de todos. Marx argumenta, principalmente, que Hegel não percebeu as limitações do Estado constitucional-burguês para a emancipação humana, restringindo-a à emancipação política do homem egoísta, o burguês. Este é confundido como homem universal na declaração liberal dos “direitos do homem”, embora seja incapaz de promover a emancipação “real” e “prática” do conjunto dos cidadãos.

Isto não significa que Marx rejeite o avanço histórico representado pela emancipação política simbolizada pelas constituições liberais e pela democracia. Pelo contrário, ele, democrata radical, reconhece seu valor universal, afirmando em *A questão judaica* que:

“A emancipação política de fato representa um grande progresso; não chega a ser a forma definitiva da emancipação humana em geral, mas constitui a forma definitiva da emancipação humana dentro da ordem mundial vigente até aqui. Que fique claro: estamos falando aqui de emancipação real, de emancipação prática.”<sup>3</sup>

O ponto de Marx é que tratar os “homens” como formalmente iguais perante os direitos civis não assegura a igualdade e a liberdade efetivas de cidadãos divididos em classes sociais. A questão social não era resolvida pelos Estados liberais e, ao contrário, a legitimação do capitalismo pelo liberalismo agravou tragédias sociais e autorizou a exploração e a miséria através de contratos “livres”. O liberalismo despreendeu as tendências socialmente destrutivas do capitalismo, diante das quais a burocracia hegeliana pouco podia fazer. Ao invés da burocracia prussiana, Marx passa a enxergar no proletariado o agente histó-

3 Karl Marx. Sobre a questão judaica, p. 41. Marx, pensador infatigável da liberdade, escreveu ainda: “Na democracia, o princípio formal é ao mesmo tempo o princípio material” (Crítica, p. 56).

rico universal responsável pela emancipação real e prática da humanidade como um todo.<sup>4</sup>

Em *O Capital*, Marx demonstra como as categorias do capital aprisionam os homens, tornados abstrações reais que funcionam para atender às finalidades da acumulação infinita. Neste movimento das categorias, é o capital que é o sujeito que reduz os indivíduos (louvados pelo liberalismo) a suas meras “personificações” e “momentos”. Ao legitimar o capitalismo e escamotear as relações de poder econômico no interior da própria sociedade civil, o liberalismo não consegue efetivamente entregar a liberdade que promete. Marx também desenvolve a crítica aos pressupostos do liberalismo mostrando que, de partida, na realidade histórica, o surgimento da sociedade capitalista não resultou do “contrato social” entre indivíduos livres, mas dependeu da coerção organizada que mudou e redistribuiu direitos de propriedade. O advento do mercado moderno como forma de socialização, inicialmente no noroeste europeu, supôs a proletarização forçada de produtores diretos,

4 Na célebre passagem final da Introdução à Crítica da filosofia do direito de Hegel, Marx afirma: “o sonho utópico da Alemanha não é a revolução radical, a emancipação humana universal, mas a revolução parcial, meramente política, a revolução que deixa de pé os pilares do edifício. Em que se baseia uma revolução parcial, meramente política? No fato de que uma parte da sociedade civil se emancipa e alcança o domínio universal... Na Alemanha, ao contrário, onde a vida prática é tão desprovida de espírito quanto a vida espiritual é desprovida de prática, nenhuma classe da sociedade civil tem a necessidade e a capacidade de realizar a emancipação universal, até que seja forçada a isso por sua situação imediata, pela necessidade material e por seus próprios grilhões. Onde se encontra, então, a possibilidade positiva de emancipação alemã? Eis a nossa resposta: na formação de uma classe com grilhões radicais, de uma classe da sociedade civil que não seja uma classe da sociedade civil, de um estamento que seja a dissolução de todos os estamentos, de uma esfera que possua um caráter universal mediante seus sofrimentos universais e que não reivindique nenhum direito particular porque contra ela não se comete uma injustiça particular, mas a injustiça por excelência, que já não possa exigir um título histórico, mas apenas o título humano... uma esfera, por fim, que não pode se emancipar sem se emancipar de todas as outras esferas da sociedade e, com isso, sem emancipar todas essas esferas – uma esfera que é, numa palavra, a perda total da humanidade e que, portanto, só pode ganhar a si mesma por um reganho total do homem. Tal dissolução da sociedade, como um estamento particular, é o proletariado... a cabeça dessa emancipação é a filosofia, o proletariado é seu coração. A filosofia não pode se efetivar sem a suprassunção [Aufhebung] do proletariado, o proletariado não pode se suprassumir sem a efetivação da filosofia.”

um longo processo pelo qual terras comunais cultivadas por camponeses foram apropriadas violentamente por grandes proprietários com apoio dos monarcas. A proletarianização dos camponeses, contudo, não criou imediatamente o mercado de trabalho.

Como Karl Polanyi (1944) enfatizou seguindo o célebre capítulo sobre a Acumulação Primitiva em *O Capital*, um obstáculo crucial para a expansão do mercado de trabalho e o desenvolvimento da disciplina de trabalho industrial na Grã-Bretanha do século XVIII era a existência de alternativas a uma jornada de trabalho de 14 horas com salários miseráveis. Os proletários podiam migrar para ocupar novas terras comunais, pedir esmolas nas ruas, juntar-se a bandos de trabalhadores itinerantes ou apoiar-se na rede de proteção social existente, regulada pela Lei dos Pobres. Como tanto Polanyi quanto o historiador Edward Thompson (1963; 1968) documentaram, era antiético deixar os pobres morrerem de fome. Era preciso remover ou limitar severamente as opções disponíveis para proletários e mudar o que era considerado o comportamento ético em relação à pobreza de modo que os pobres não tivessem alternativas ao regime rígido de trabalho assalariado.

A legislação contra a vagabundagem e severas condições de aprisionamento para os desviantes fizeram parte do trabalho de disciplinar os pobres. O último dos sistemas tradicionais de proteção social na Inglaterra (o sistema de Speenhamland, de 1795 a 1834) resultara de protestos induzidos pelo alto preço dos alimentos. Ele procurou restaurar a ordem social através da imposição de um salário mínimo e da oferta de suprimentos às famílias, ajustando a renda ao status de cidadão e não apenas ao salário no mercado de trabalho, para a irritação de economistas liberais como David Ricardo, Jeremy Bentham e Nassau Senior. A nova Lei dos Pobres de 1834, parcialmente escrita por Senior, revertia a tendência a proteger os pobres e retirava os direitos civis daqueles destituídos o suficiente para pedir ajuda: a assistência só seria provida através do internato em reformatórios em condições de trabalho extremamente duras.

Na luta bem-sucedida para reformar a Lei dos Pobres, os eco-

nomistas liberais clássicos ofereceram os argumentos científicos sobre porque não aliviar a fome era o comportamento verdadeiramente ético. Sua luta cultural e ideológica voltava-se a mudar o modo como a política social era entendida de maneira a inspirar e justificar movimentos políticos para reformá-la, eliminando um obstáculo para a completa consolidação do mercado de trabalho.

O ponto teórico era que as políticas sociais de alívio à pobreza teriam consequências não deliberadas que fariam mais mal do que o bem: prejudicariam a poupança e os investimentos dos empreendedores ao taxá-los excessivamente; elevariam o salário acima da “taxa natural”, encarecendo os trabalhadores para fora do mercado; e arruinaria a ética de trabalho da população, trazendo ruína econômica generalizada. Estes argumentos legitimaram a campanha vitoriosa para remodelar a Lei dos Pobres e criar prisões-reformatórios em que os pobres fossem forçados a uma rotina de trabalho extenuante, induzindo-os a aceitar qualquer emprego para evitar a detenção. Veremos adiante que o mesmo tipo de crítica contra regulações salariais e trabalhistas voltaria com a agenda de reforma neoliberal no final do século XX.<sup>5</sup>

Assim, a sociedade e o mercado modernos não nasceram como expressão contratual da livre vontade dos indivíduos, mas resultaram de um movimento coletivo mediante o qual grandes proprietários apropriaram e expulsaram camponeses de terras comunais e, mais tarde,

---

5 O grande economista David Ricardo (1817) não poderia ser mais claro: “Quando o preço de mercado do trabalho é inferior ao seu preço natural, a situação dos trabalhadores torna-se miserável: sua pobreza priva os daqueles confortos que o hábito torna absolutamente necessários. Somente depois que as privações reduziram o número de trabalhadores, ou após haver crescido a demanda de trabalho, o preço de mercado do trabalho subirá até o preço natural, e o trabalhador então terá os confortos moderados que a taxa natural de salários lhe permite... A tendência clara e direta das leis dos pobres está em total oposição com esses princípios evidentes: não é, como pretendem benevolmente os legisladores, melhorar a situação dos pobres, mas piorar a situação tanto dos pobres quanto dos ricos. Em vez de enriquecerem os pobres, elas destinam-se a empobrecer os ricos; e enquanto vigorarem as leis atuais, pela ordem natural das coisas, o fundo de manutenção dos pobres crescerá progressivamente, até absorver todo o rendimento líquido do país, ou, ao menos, tudo quanto o Estado nos deixe depois de satisfazer suas permanentes demandas de fundos para gastos públicos (p. 68-76).

economistas liberais legitimaram a pressão política dos proprietários de fábricas para mudar a Lei dos Pobres e expandir o mercado de trabalho com trabalhadores assalariados disciplinados e baratos. No ultramar, o surgimento do moderno mercado mundial a partir do ocidente europeu envolveu o controle militar externo de regiões pré-capitalistas e rotas comerciais, tanto para o fornecimento de matérias-primas e alimentos, quanto como escoadouro de parte da produção metropolitana e para o tráfico de escravos, destruindo comunidades tribais e camponesas.

Segundo Karl Polanyi (1944), as reformas liberais foram o primeiro movimento do pêndulo entre mercantilização e proteção social que marcaria a história mundial desde então. A utopia do liberalismo econômico europeu, sobretudo britânico, era transformar o trabalho, a terra e o dinheiro em mercadorias, de maneira que a sociedade fosse regulada por mercados. Foi um projeto político de mercantilização baseado em uma ficção, pois trabalho, terra e dinheiro não são mercadorias naturais: o trabalho é a própria atividade de seres humanos, a terra é uma subdivisão e apropriação social (“artificial”) da natureza e o dinheiro é sempre regulado pelo poder político emissor. Além disso, o padrão ouro internacional foi uma criação histórica tardia cuja operação não era automática, mas demandava coordenação e comunicação entre banqueiros centrais.

O problema político fundamental desta utopia é que tratar o trabalho, a terra e o dinheiro como mercadorias ameaça sua própria existência: os desempregados morreriam de fome, a natureza seria devastada e crises de liquidez quebrariam bancos e todo o sistema de pagamentos. Era “natural” que a sociedade reagisse a esta utopia planejada, pois a reprodução social não pode ser subordinada e assegurada pelo mercado autorregulado. Assim, um movimento pendular (um contra-movimento) que assumiu diferentes formas políticas e ritmos em diversos países protegeu a natureza, lutou contra o desemprego e a miséria e ajustou a oferta de moeda e crédito a demandas sociais. Polanyi enxergava no comunismo, na social-democracia e no fascismo diferentes reações à devastação social trazida pela utopia liberal do século XIX.

Analisando este movimento de longo prazo a partir do caso britânico, o sociólogo T.H. Marshall (1950) identificou três ondas longas de expansão dos direitos de cidadania. A primeira onda iniciou-se no Século XVII e centrou-se na expansão dos direitos civis, emanando da pressão por igualdade formal de cidadãos perante leis consolidadas em constituições liberais.

A segunda onda foi de expansão gradual de direitos políticos (de votar e ser votado) para todos os cidadãos independentemente da renda e da riqueza a partir do século XIX. De fato, embora as revoluções burguesas tenham abolido direitos hereditários e criado constituições liberais, os direitos políticos eram um privilégio dos ricos que sucessivas expansões do sufrágio universalizaram para os homens adultos nas primeiras décadas do século XX (mulheres e negros tiveram que lutar mais tempo).

A terceira onda foi representada pelos direitos sociais, começou antes do alcance do sufrágio universal, mas foi muito reforçada por ele. A cidadania social significa ter o direito, nas palavras de Marshall, “a um módico de bem-estar econômico e à segurança de partilhar integralmente da herança social e de viver a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões prevaletentes na sociedade”.

Embora Marshall não coloque exatamente desta maneira, a nova geração de direitos sociais era anátema para a utopia de auto-regulação dos mercados e foi o produto da reação espontânea da sociedade a esta utopia através das urnas, greves e protestos. Enquanto a utopia do mercado autorregulado implicava que o desemprego era uma responsabilidade do indivíduo, o desenvolvimento da cidadania social supunha que o capitalismo era parcialmente responsável, de modo que o cidadão tinha direito à proteção social contra seu funcionamento caótico. Como o status de cidadão incorporou novos direitos sociais, a cidadania política envolveria pressões sobre os governos para controlar o ciclo econômico de modo a garantir uma oferta ampla de oportunidades de emprego e proteger aqueles incapazes de alcançar, nas palavras de Marshall, “um módico de segurança e bem-estar econômico.”

Tanto Polanyi quanto o economista polonês Kalecki (1943) vi-

ram não só na social-democracia, mas também no fascismo uma forma de reação no interior do capitalismo à devastação social trazida pelas crises do capitalismo. Embora boa parte dos empresários rejeitasse as diferentes formas de social democracia e desenvolvimentismo estatal na década de 1930 e principalmente no pós-Segunda Guerra Mundial, não conseguiram resistir à pressão para expandir a cidadania social e econômica e sua condição inexorável, alta taxaço sobre os lucros e o patrimônio, como mostrou Thomas Piketty (2013). A militância trabalhista e a ameaça do comunismo trouxe uma série de pressões políticas que os estados capitalistas tiveram que acomodar:

Pressão para institucionalizar o pleno emprego e, no Sul Global, o desenvolvimento econômico como objetivos nacionais;

Pressão para estender redes de proteção e estados de bem-estar social, desde seguro-desemprego e aposentadorias até a provisão de habitação, educação e saúde;

Pressão para regular preços para assegurar a expansão de salários reais e, no Sul, a substituição de importações industriais;

Pressão para administrar as relações econômicas internacionais de modo a proteger regiões, firmas e empregos, também conferindo aos Estados o raio de manobra para alcançar o pleno emprego ou a transformação industrial.

O neoliberalismo resistiria a tudo isto, no Norte e no Sul.

### **3. A rebelião capitalista e o ataque neoliberal à cidadania social e à soberania democrática**

Enquanto Marx considerava que o proletariado urbano-industrial tornaria o movimento comunista irresistível e destruiria o capitalismo, na realidade os partidos de massas criados pela classe operária no Ocidente europeu foram veículos do compromisso socialdemocrata que domou, por algumas décadas, as tendências inerentes do capitalismo em direção à mercantilização de todas as relações sociais, à concenação e centralização do capital e, portanto, da renda e da riqueza, à

crise e ao desemprego em massa. Karl Polanyi (1944) acreditava que a democracia poderia enraizar o capitalismo (ou a sociedade de mercado, como ele preferia) em instituições sociais que empregariam as forças de mercado em benefício da proteção e da harmonia social.

Mesmo que o contra-movimento não levasse ao socialismo democrático, Polanyi confiava que ele pararia o pêndulo entre mercantilização e proteção social em benefício da última. O prognóstico parecia captar o espírito de um tempo em que Franklin Delano Roosevelt (1941) proclamava a necessidade de proteger as quatro liberdades: não apenas as três liberdades negativas tradicionais (liberdade contra o medo de violência arbitrária, liberdade de opinião e liberdade de crença religiosa), mas a liberdade em relação à insegurança econômica (Galbraith, 1987).

Na primeira eleição realizada depois de 1945, o conservador Winston Churchill foi derrotado pelo trabalhista Clement Attlee. Acompanhado por Aneurin Bevan, seu Ministro da Saúde, pai do National Health Service, Attlee desenhou a arquitetura do Estado do Bem-Estar britânico, inspirado no relatório preparado pelo liberal William Beveridge e por John Maynard Keynes, também liberal.

Sir William Beveridge, em seu lendário *Relatório*, fincou as estacas que iriam sustentar as políticas do Estado do Bem-Estar. O *Relatório Beveridge* recebeu a colaboração das concepções da *Teoria Geral do Juro, do Emprego e da Moeda* – obra magna do liberal, porém iconoclasta, John Maynard Keynes.

Beveridge apontou os “Demônios gigantes da vida moderna” que os governos estavam obrigados a enfrentar: carência, doença, ignorância, miséria e inatividade. Em seu *Relatório*, Beveridge proclamou que a ignorância é uma erva daninha que os ditadores cultivam entre seus seguidores, mas que a democracia não pode tolerar entre seus cidadãos.

No Ocidente, o compromisso socialdemocrata se estabilizou por três décadas depois da derrota do fascismo e das tragédias socioeconômicas entre as duas guerras mundiais. Mais do que considerar o Estado como uma fonte potencial de coerção sobre a liberdade e propriedade dos cidadãos, a classe trabalhadora e os pobres que votaram por proteção social consideravam a política uma aliada para aumentar a

liberdade efetiva contra as coerções econômicas inerentes ao funcionamento do mercado autorregulado.

O estado de bem-estar social se baseava no significado positivo da liberdade (liberdade “para”) inerente aos direitos sociais. Como os serviços públicos providos não seriam vendidos, mas sim financiados por impostos, a liberdade negativa desejada pelos ricos (por exemplo, não ser “arbitrariamente” taxado) entrava em conflito com as liberdades concretas desejadas pela maioria da população.

A reação coletiva dos capitalistas contra altos impostos, regulações rígidas de contratos de trabalho e normas ambientais, limites à liberdade de gestão da riqueza etc. assumiu a figura ideológica do neoliberalismo, que inspirou ou legitimou as campanhas e reformas empreendidas por Margaret Thatcher e Ronald Reagan no final da década de 1970 e início dos 1980. A vitória do movimento neoliberal desmentiu a hipótese de Polanyi de que a sociedade democrática controlaria o capitalismo.

Na verdade, a socialdemocracia nem preparou a transição para um outro modo de produção nem conteve as tendências inerentes do capitalismo. Induzidas pelas pressões da concorrência e autorizadas pela legitimação cultural do enriquecimento, as “personificações do capital” tendem a se desvencilhar dos “custos” das instituições que protegem a sociedade e a natureza. Os meios do “desenraizamento” social são as diversas inovações técnicas e organizacionais que aceleram o movimento no espaço-tempo e economizam “trabalho vivo”; o refúgio na valorização financeira e as fugas para praças financeiras e paraísos fiscais; ou a “deslocalização” produtiva para territórios com menores custos trabalhistas, ambientais, tributários e regulatórios.

Enquanto autores influenciados por Polanyi como Fred Block (2012; 2018) enfatizam a “primazia da política” para entender a emergência das reformas neoliberais, marxistas como Wolfgang Streeck (2012; 2014) realçam tendências inerentes do capitalismo, ou seja, pressões estruturais que induzem os capitalistas a contornar rotinas e tradições (como regulações estatais ou métodos produtivos antigos) em busca de lucros extraordinários. É difícil discordar de Streeck que um sistema baseado na acumulação de capital tende a se expandir sobre

novos setores e áreas geográficas, inovando ao redor de regulações e fronteiras nacionais. À medida que as inovações criam oportunidades para lucro, elas também podem criar novos riscos para a reprodução do trabalho, da natureza e dos sistemas financeiros, como exemplificado pelos “bancos-sombra” na crise financeira de 2008, pela robotização e pelo aquecimento global.

Dada esta tendência ao “desenraizamento” ou pelo menos por “mal enraizamento” frente a regras e rotinas sociais, o contra-movimento para “re-regular” e proteger a sociedade é tudo menos fácil. Streeck argumenta que capitalismo e democracia sempre foram contraditórios. As tendências socialmente destrutivas do sistema econômico são um “problema” para a democracia, que precisa correr atrás e tentar conter a anarquia capitalista.

Streeck é um antídoto necessário contra as esquerdas que abanq donam o próprio conceito de capitalismo e enfatizam a primazia do político e do cultural em um sistema que tem pulsões estruturais incontrolláveis. Enfatizar tendências estruturais, contudo, não deve fazer-se em detrimento da avaliação da correlação de forças sociais, políticas e culturais, que, aliás, Streeck não desconsidera. Em outras palavras, reconhecer analiticamente o protagonismo do movimento do capital não significa desconsiderar a força (ou a fraqueza) das resistências sociais. Nem supor que os grupos empresariais interessados no movimento de liberalização vão sentar parados, esperando passivamente para que a lógica microeconômica da fuga desregulatória emergja em uma massa crítica que prevaleça espontaneamente sobre a oposição social. Muito provavelmente as “personificações do capital” farão alianças com políticos e intelectuais neoliberais que apoiam o “livre mercado”.

Neste sentido, a controvérsia sobre a primazia da destruição criadora ou da política neoliberalizante na emergência das instituições neoliberais erra o alvo: o ataque neoliberal precisa ocorrer em todas as frentes para ser exitoso. É por isso que capitalistas interessados em novos campos de mercantilização e lucros racionalmente militam pela redução de impostos, mas incorrem nos custos de financiamento a longo prazo e provisão de liquidez dos mercados que vendem think-tanks,

intelectuais e políticos neoliberais.

Estes reformadores e portadores da razão neoliberal têm a tarefa de reorganizar não apenas as instituições “econômicas” do capitalismo. Eles também buscam “economicizar” tudo, isto é, as diferentes instituições que garantem, nas demais esferas de existência, a “reprodução social” do capitalismo. Isto ocorre em dois movimentos. Primeiro, trata-se de questionar a existência ou pelo menos o financiamento público destas esferas, supostamente “inúteis”, cuja reprodução é financiada pelos capitalistas através de tributação progressiva. Em suma, cabe reduzir a carga tributária e desfinanciar de recursos públicos estas esferas não econômicas tidas como “inúteis” segundo os critérios de valorização tipicamente capitalistas. Segundo, se possível, lutar politicamente para tornar estas atividades autossustentáveis financeiramente, ou seja, mercantilizadas ainda que formalmente públicas, e se possível até mesmo privatizá-las, isto é, convertê-las de fontes de custos tributários para os capitalistas em novas fontes de lucro.

Na prática, este movimento implica impor critérios de rentabilidade privada e a lógica disciplinar da concorrência, ao mesmo tempo desfinanciar de recursos públicos as diferentes instituições que garantem “reprodução social” do capitalismo: a família e o trabalho na reprodução de crianças e idosos, assim como do próprio trabalhador(a); a escola (em que educação do jovem feito capital humano para uma sociedade da concorrência avança sobre a pedagogia da crítica e da solidariedade cidadã); a universidade (privatizada e orientada para a especialização precoce); o critério de justiça e o próprio acesso ao aparato judicial (como um custo privado, contribuindo para esvaziar formal e substantivamente a noção de justiça social), bem como o meio-ambiente, a saúde, o esporte e a produção cultural.<sup>6</sup>

Em outras palavras, uma síntese entre o estrutural e o políti-

6 Sobre o insulamento da economia perante normas alheias e a invasão de critérios econômicos sobre as esferas da reprodução social, o Estado e a própria subjetividade, ver em especial Fraser & Jaeggi (2018), Wilson (2017), Brown (2015) e Teivainen (2002). Para histórias sociais e intelectuais do movimento neoliberal, ver Dardot & Laval (2009); Mirowski & Plehwe (2009); Burgin (2012); Stedman-Jones (2012); Mirowski (2013) e Slobodian (2017).

co pode ser sugerida e aprofundada por pesquisas futuras: capitalistas individuais tendem a inovar para criar mercados ou seguir destruições criativas que reestruturam os mercados globalmente e fogem de custos trabalhistas, ambientais, tributários e regulatórios definidos pelas soberanias nacionais, democráticas ou não. Contudo, um movimento neoliberal coletivo e deliberado deve orientar o Estado para que não se contraponha às tendências estruturais de criação destruidora, mas as reforcem política e ideologicamente. Às vezes, até criando novos mercados de cima para baixo, mas sempre generalizando a lógica disciplinar da concorrência até mesmo para a operação do Estado e os serviços públicos.

Neste sentido, o poder político para superar resistências e reestruturar instituições é elemento fundante do neoliberalismo, como Michel Foucault percebeu precocemente. Foucault, um dos pensadores mais fecundos do século XX, não é economista. Talvez, por isso, tenha compreendido com maior abrangência e profundidade o significado do neoliberalismo. Contrariamente ao que imaginam detratores e adeptos, diz ele, o neoliberalismo é uma “prática de governo” na sociedade contemporânea. O credo neoliberal não pretende suprimir a ação do Estado, mas, sim, “introduzir a regulação do mercado como princípio regulador da sociedade” (Foucault, 1978, p. 189).

Foucault dá importância secundária à hipótese mais óbvia sobre a arte neoliberal de governar, a que afirma a imposição do predomínio das formas mercantis sobre o conjunto das relações sociais. Para o filósofo, “a sociedade regulada com base no mercado em que pensam os neoliberais é uma sociedade em que o princípio regulador não é tanto a troca de mercadorias quanto os mecanismos da concorrência... Trata-se de fazer do mercado, da concorrência, e, por consequência, da empresa, o que poderíamos chamar de ‘poder enformador da sociedade’” (idem).

Em seu curso no Collège de France, oferecido entre 1978 e 1979, mais tarde publicado sob o título de “Nascimento da Biopolítica”, Michel Foucault cuidou de examinar as condições da governabilidade nas sociedades de mercado. A certa altura, Foucault concluiu que a teoria econômica se move num vazio institucional e histórico, enquanto a

vida econômica dos homens concretos se movimenta numa ordem social economicamente regulada pelo direito “com base na economia de mercado”. Não se trata de mercado ou Estado, senão de uma coisa e outra, e ambos orientados para a generalização da disciplina por meio da concorrência. Podemos agregar que a generalização da concorrência contribui, de modo direto ou indireto, para a geração de lucros.<sup>7</sup>

As reformas ditas liberalizantes não afastaram, de fato, o Estado da arena econômica, mas foram empreendidas, desde o crepúsculo dos anos 70 do século passado, com o propósito de mobilizar os recursos políticos e financeiros dos Estados Nacionais para reforçar os respectivos sistemas empresariais envolvidos na concorrência global, e para fortalecer os capitalistas perante os trabalhadores, seus sindicatos e movimentos sociais democratizantes. Para blindar o capitalismo diante da democracia, difundem-se globalmente tratados de proteção de investimentos e de propriedade intelectual, além de liberalizantes de mercados de bens e serviços, assim como regras fiscais e monetárias rígidas administradas por tecnocracias a serviço dos credores da dívida pública. No terreno sociopolítico, exige-se de os Estados controlar populações “excedentes” e grupos sociais, de gênero, raciais e étnicos perdedores para preservar a confiança perante os “mercados” e a atratividade nacional para o investimento direto das corporações globais.

O Estado não saiu da cena, apenas mudou de agenda. Um Estado neoliberal estruturante e ativo não é uma contradição em termos. Na esteira do apoio decisivo do Estado, as corporações globais passaram a adotar padrões de governança agressivamente competitivos, radicalmente poupadores de trabalho e custos fiscais, além de produtores de externalidades ambientais negativas.

O fato de que o capitalismo tem escopo global, enquanto as democracias limitam-se a fronteiras nacionais é um dado estrutural

---

<sup>7</sup> Autores foucaultianos como Wendy Brown (2015), Pierre Dardot & Christian Laval (2016) e Laval (2017) avançam além das intuições geniais do filósofo francês, mas reconhecem as debilidades inerentes às suas ênfases analíticas e/ou à sua precocidade na crítica do neoliberalismo. Entre essas debilidades analíticas estariam a desconsideração da lógica do capital e a questão da democracia. Para críticas menos simpáticas, ver a coletânea organizada por Zamora & Behrent (2016), além de Audier (2012; 2015) e Dean (2015).

extremamente favorável à difusão do neoliberalismo (Bastos, 1996). Tal tensão se manifesta no movimento de desregulação competitiva. À medida que um país suficientemente grande como os EUA realize reformas institucionais que facilitem a livre movimentação de capitais, reduza impostos ou custos regulatórios, a pressão competitiva tende a induzir a imitação, fortalecendo os grupos locais que advogam por reformas neoliberais nos demais países.

Foi o discurso de necessidade de redução do custo-Brasil por conta da concorrência global que levou, por exemplo, à abolição em 1995 do imposto de renda sobre lucros e dividendos de proprietários e acionistas de empresas, deixando o Brasil na companhia da Estônia neste quesito. Junto com o argumento de que era preciso incentivar os ricos a poupar e investir (enquanto os trabalhadores deveriam se esforçar mais com maior concorrência e menor proteção social), isto levou também ao rebaixamento das alíquotas máximas de impostos de renda e do piso em termos reais, capturando mais trabalhadores na base e menos altos rendimentos no topo, contribuindo para o aumento da regressividade tributária brasileira.

Sob a liderança dos EUA na década de 1980 e 1990, o movimento de desregulação competitiva foi um poderoso estímulo à universalização de reformas neoliberais. A integração entre o mercado consumidor dos EUA e a fábrica asiática reforçou as pressões pela desregulação competitiva. O fato de que países asiáticos combinaram a abertura comercial, a atração de investimento direto externo, subsídios à modernização industrial e um enorme mercado de trabalho com baixos salários robustecem a tendência a uma globalização assimétrica entre capital e trabalho.

De fato, a globalização aumentou tanto a mobilidade internacional de capitais quanto o número de trabalhadores que disputam postos de emprego (principalmente na indústria), facilitando a deslocalização do capital para áreas de custos salariais e trabalhistas menores. Isto gera pressões pela desregulação competitiva do mercado de trabalho e pelo rebaixamento de salários, direitos e condições de trabalho.

Os capitalistas, por sua vez, também passaram a pressionar,

com a ameaça de fuga, pela desregulamentação competitiva no campo da proteção social e ambiental, por exemplo, assim como induzir a guerra fiscal entre países, exigindo redução de impostos. A migração internacional de trabalhadores em busca de melhores condições salariais e de trabalho, contudo, continuou severamente tolhida, enquanto a normatização de patamares mínimos de proteção trabalhista, social e ambiental não prosperou nas instituições econômicas e sociais da Organização das Nações Unidas (ONU). As forças conjuntas da globalização, da desregulamentação dos direitos trabalhistas e da transformação tecnológica impulsionaram o desemprego, a precarização, a baixa remuneração e a degradação da natureza.

Desde a década de 1970, a lógica microeconômica da fuga desregulatória e a lógica internacional de desregulamentação competitiva também revolucionaram o funcionamento do mercado financeiro global. A história é conhecida, mas não custa relembra-la. Depois de decretar o fim do sistema de Bretton Woods e da conversibilidade-ouro do dólar, o governo Richard Nixon eliminou as limitações às exportações de capitais que tolhiam o papel de Nova Iorque como centro financeiro global e induziam a fuga/deslocalização de filiais de bancos americanos para a City de Londres. Wall Street pôde concorrer com vantagens pela reciclagem dos petrodólares e expandir a oferta de crédito para as periferias do capitalismo. No entanto, a expansão da liquidez internacional seria em breve seguida pela contração e pela crise financeira. Quando o choque de juros de Paul Volcker a partir de outubro de 1979 buscou restaurar a confiança no dólar, a integração financeira propiciada pelo Euromercado pressionou taxas de câmbio e juros no resto do sistema, provocou uma recessão global que durou três anos, derrubou o preço de commodities e jogou países em desenvolvimento em trajetória de endividamento externo explosiva. A política monetária do FED restringiu a autonomia de política econômica não apenas na periferia nacionalista, mas também nos países desenvolvidos que buscavam implementar programas tipicamente keynesianos e socialdemocratas, particularmente sobre o governo francês de François Mitterrand (Kuttner, 2018).

Diante da fuga de capitais e da concorrência desigual com Wall Street e a City de Londres, a “fortaleza europeia” cedeu e Mitterrand passou a cooperar com a Alemanha na direção do abandono de controles de capitais em nome de uma estratégia mais ampla, o mercado comum, o fortalecimento do papel global do sistema financeiro europeu e mais tarde a união monetária. Em breve a OCDE abandonaria o código sobre movimentos de capitais de 1961, que distinguia fluxos especulativos de *hot money* e investimentos produtivos de longo prazo. Em 1988, o Conselho Europeu consagrou a estratégia de desregulamentação competitiva e aprovou diretiva formal requerendo que todos os membros da Comunidade Europeia abolissem os controles remanescentes sobre o movimento internacional de capitais.

A integração da periferia do capitalismo à globalização financeira emergente foi menos amena e envolveu a tutela da política econômica pelo Fundo Monetário Internacional. Os programas de ajuste na década de 1980 trocavam empréstimos-ponte pela exigência de austeridade monetária e fiscal para a geração de superávits comerciais, em um cenário de escassez de financiamento externo voluntário. O investimento público, o gasto social e as empresas estatais entraram em crise financeira profunda. No início da década de 1990, a recessão nos países desenvolvidos restaurou o financiamento voluntário para a periferia, à medida que investidores fugiam dos juros baixos nos centros e buscavam rentabilidade e risco no exterior, mesmo que as instituições locais ainda não fossem *market-friendly*. Em breve seriam, sob supervisão do FMI e do Banco Mundial: a dívida externa bancária foi renegociada e securitizada em troca das condicionalidades estruturais que difundiram reformas neoliberais nas periferias, expandindo o movimento de privatização, abertura financeira e comercial, e contração do investimento público e do gasto social.

A entrada de capitais animou mercados de ativos e permitiu a execução de programas de estabilização inflacionária que contavam com âncoras cambiais, conferindo uma popularidade breve ao neoliberalismo a despeito da desindustrialização precoce de vários países. Nes-

te contexto, o governo Bill Clinton liderou a negociação da Organização Mundial do Comércio (OMC). O Tratado de Marrakesh de 1994 limitou práticas de desenvolvimento produtivo: impôs restrições a políticas de atração e regulação de filiais (como oferta de subsídios e garantia de mercado em troca de demandas de transferência de tecnologia, joint ventures, desempenho exportador ou substituição de importações), e limitou o recurso à cópia de tecnologias, subsídios e protecionismo para fomentar indústrias atrasadas. O resultado era inverso à demanda por uma nova ordem econômica internacional favorável à convergência e ao desenvolvimento, feita pelo conjunto de países do chamado Terceiro Mundo na década de 1970: abria mercados a corporações globais com limites estritos à regulação nacional e dificultava o surgimento de rivais locais (Chang, 2002).

A normatização neoliberal da economia global chegaria ao auge em 1997. Neste ano, o FMI e o Tesouro americano, comandado pelo ex-CEO do Goldman Sachs Robert Rubin, estavam prestes a inverter os estatutos negociados em Bretton Woods e proibir controles de capitais entre os países-membros quando a crise tailandesa inaugurou a crise financeira asiática. Esta abortou a mudança nos estatutos do FMI, mas levou a um grau de intervenção sem precedentes do Tesouro dos EUA e do FMI para reformular as instituições desenvolvimentistas nos países asiáticos e difundir reformas neoliberais (Stiglitz, 2002).

Ao contrário da hipótese neoliberal de que a abertura financeira permitiria que mercados eficientes alocassem harmoniosamente a poupança para onde fosse mais escassa e lucrativa, a globalização aprofundou a instabilidade e as crises financeiras. Enquanto a época de mercados financeiros regulados no pós-guerra não experimentou nenhuma crise bancária significativa, Roggoff & Reinhart (2009) documentaram que a proporção de países em crise bancária oscilou entre 5 e 10% entre meados da década de 1970 e final da década de 1980, para 20% em meados da década de 1990 e 35% em 2009. Ademais, a proporção de países em crise bancária se correlaciona com grau de mobilidade internacional de capitais.

Por que a sucessão de ciclos e crises? Dada a orientação cres-

cente da riqueza para a especulação com ativos financeiros, a expansão e contração da liquidez global passou a depender, não linearmente, da variação da política monetária nos EUA. Quando as taxas de juros são baixas, o carry trade inflaciona as moedas periféricas, além de ativos financeiros arriscados e commodities. Dada a tolerância com a livre movimentação de capitais, legitimada pela teoria dos mercados eficientes e da escassez de “poupança” dos países subdesenvolvidos, o boom especulativo aumenta o endividamento externo e aprecia as moedas dos países subdesenvolvidos. Em seguida, a apreciação cambial, em conjunto com a abertura comercial, estimula avalanche de importações e prejudica severamente a indústria de transformação, ao mesmo tempo que a remessa de juros, lucros e dividendos aumenta. Ou seja, é a própria entrada de capitais que, ao apreciar a taxa de câmbio, induz importações e aumentar o custo do passivo externo, amplia o déficit de transações correntes e cria a necessidade de “poupanças” para financiá-lo (Coutinho & Belluzzo, 1996, 1998).

Por um tempo, mercados, ideólogos neoliberais e governantes festejam a recuperação em relação à última crise, enquanto a abundância de financiamento externo e, eventualmente, a inflação das commodities parece dar solidez ao balanço de pagamentos dos países que se endividam. Quando, ao longo do ciclo, os preços dos ativos e a taxa de juros aumentam nos EUA até atingir um patamar que reduza o diferencial de rendimentos no exterior e estimule maior repatriação de capital, o fim da fase expansiva fica mais próximo. Uma crise financeira em algum mercado relevante pode detonar uma reversão que, como dominó, derruba preços de ativos, moedas e commodities em um contágio financeiro incontrolável, induzindo “fuga para a qualidade” do dólar e dos T-Bonds. Nesse *flight to quality* cíclico, a demanda de T-Bonds volta a reduzir juros nos EUA, enquanto os aumenta exatamente nos países que precisam de financiamento por não emitirem dólares.

Sob pressão dos mercados e eventualmente sob supervisão do FMI, os países endividados em moeda externa são levados a novas rodadas de redução do gasto público, privatizações e reformas institucio-

nais. A democracia se esvazia substantiva e às vezes até formalmente quando o aparato repressivo é convocado para abortar a resistência popular contra a austeridade pela qual ninguém votou, mas que é exigida para preservar a confiança dos “mercados” globais. O destino da Grécia nesta década já tinha sido trilhado sob orientação do FMI e pressão dos mercados financeiros por vários países da periferia do capitalismo.

Antes da crise de 2008, o conflito entre neoliberalismo e democracia se expressou de uma maneira na Europa e de outra na América Latina. Aqui, a chamada Onda Rosa<sup>8</sup> foi uma reação aos impactos sociais e políticos do neoliberalismo e das crises no final da década de 1990, com questionamento explícito das ideologias de redução da intervenção estatal, liberalização comercial e financeira, e confiança no endividamento externo associadas ao Consenso de Washington. As reações ao neoliberalismo não foram as mesmas, embora sempre envolvessem redução da mercantilização como critério de acesso a bens e direitos. Em geral, novos governos à esquerda do centro político influenciaram a distribuição de renda, inclusive renegociando a divisão e uso das rendas obtidas com o encarecimento de recursos naturais exportados. Com poucas exceções, a onda refluiu depois da queda do preço das commodities e da reação de grupos tradicionais. Depois das crises em Honduras, Paraguai, Brasil, Nicarágua e Venezuela, quem dirá que a democracia está consolidada na região?

Na Europa, poderes soberanos foram transferidos gradualmente, desde 1992, para órgãos supranacionais com um déficit representativo evidente, sem que os tratados constitucionais passassem por plebiscitos como imaginado de início. Estes órgãos supranacionais – a Comissão Europeia e a Corte Europeia de Justiça – não hesitaram em atacar leis e normas que protegiam trabalhadores e sindicatos nacionais sob o argumento de que desrespeitavam a igualdade de concorrência

---

8 Os seguintes países elegeram governos à esquerda do Centro político: Venezuela (1998), Brasil (2002), Argentina (2003), Uruguai (2004), Bolívia (2005), Honduras (2005), Chile (2006), Costa Rica (2006), Equador (2006), Nicarágua (2006), Paraguai (2008) e Peru (2011). A Colômbia é uma exceção conhecida, e o Chile voltou a ser governado por grupos à direita do Centro político em 2010, voltando em 2014. Ver Natanson (2009), Weisbrot (2015), Sader et al. (2016).

celebrada pelo Tratado de Maastricht, contribuindo para desmontar arranjos corporativos de longa data. Enquanto isto, empresas burlavam as proteções remanescentes de duas maneiras: ou se localizando em países com impostos menores e regulação trabalhista mais branda, ou contratando trabalhadores terceirizados temporários que eram regulados pela legislação trabalhista de seu país de origem. Como se sabe, não demorou para que o ressentimento fosse canalizado menos contra as empresas do que na forma de ódio contra o imigrante, o que se agravaria depois da crise de 2008 (Judis, 2016; Kuttner, 2018; Tooze, 2018).

De fato, a crise financeira de 2008 levou a crise democrática para o próprio centro do capitalismo global. Isto já aconteceu outras vezes na história, como documentou o amplo estudo comparativo de Manuel Funke e parceiros (2016, 2018) sobre o impacto político de crises financeiras e longos períodos de desemprego. Não se trata apenas da Hungria, da Polônia, da Turquia ou da Rússia. O Brexit, a eleição de Donald Trump e o apoio crescente à Alternativa para a Alemanha (AfD) ocorrem nos próprios centros difusores do neoliberalismo. Os trabalhadores das áreas industriais devastadas desde a confluência entre mudança tecnológica, abertura comercial e apreciação cambial com Reagan e Thatcher abandonaram, décadas depois, os partidos que os abandonaram antes. Cedendo terreno ao neoliberalismo, Clinton, Blair e Schröder conduziram seus partidos para a chamada “Terceira Via” na década de 1990, ou seja, para o aprofundamento da globalização, de um lado, e a estagnação salarial e o workfare, de outro. Hoje uma parte importante dos perdedores flerta com o autoritarismo, a xenofobia e o racismo, em uma busca potencialmente violenta de líderes fortes, “salvadores da pátria”, de um lado, e bodes expiatórios vulneráveis, de outro, em um processo semelhante ao que já foi analisado um dia por Karl Polanyi e tantos outros. Mais uma vez, a arena capitalista global não se mostra propícia aos direitos sociais, trabalhistas e ambientais, à estabilidade financeira e à própria democracia. Mais uma vez, o excesso de liberalismo econômico põe em risco o liberalismo político. O que fazer?

#### 4. Uma agenda de pesquisa pós-neoliberal e princípios para uma política econômica democrática

O “socialismo real” e o neoliberalismo fracassaram, e a ameaça autoritária estará presente enquanto o reformismo não for capaz de controlar as pulsões antissociais do capitalismo. A ameaça global posta pelo avanço do autoritarismo e mesmo do fascismo exige que se pense políticas econômicas democráticas que ofereçam outra alternativa ao neoliberalismo.

É claro que o escopo enorme da tarefa supera o deste artigo. No entanto, pretendemos indicar dois princípios teóricos básicos que devem organizar esta tarefa. Muito raramente ambos são relacionados, embora sejam centrais ao projeto teórico e político de John Maynard Keynes: a determinação da renda que não entende a “poupança prévia” como restrição; e a valorização das finalidades da ação humana que toma a esfera econômica como um meio subordinado. Ambos são essencialmente opostos ao neoliberalismo. A partir deles, alguns princípios de política econômica democrática podem orientar uma agenda de pesquisa mais globalizante como alternativa ao neoliberalismo.

Como ideologia, o neoliberalismo forneceu os argumentos para legitimar a libertação da acumulação de capital em relação às restrições colocadas pelo contra-movimento democrático analisado por Polanyi. No que tange à política econômica, nossa hipótese é que as principais recomendações feitas pelo neoliberalismo repousam na desconsideração da crítica de Keynes à noção de “poupança prévia”. De fato, os neoliberais restauraram a noção pré-Keynesiana de “poupança prévia” para fazer a crítica do suposto “populismo econômico” tanto da social-democracia quanto do desenvolvimentismo nacionalista. Defendemos aqui brevemente que é preciso superar esta concepção pré-keynesiana ao avaliar o investimento público, o gasto social e o balanço de pagamentos.

Como se sabe, para Keynes uma teoria geral deveria explicar todos os estados de equilíbrio possíveis e não apenas o de pleno

emprego. A mera disponibilidade de recursos não asseguraria que fossem usados ao máximo, pois os empreendedores investiriam caso houvesse expectativas favoráveis de demanda efetiva. Assim, fez uma crítica devastadora à teoria ortodoxa de determinação do investimento a partir da poupança prévia. A economia não operaria sempre em pleno emprego a ponto de que o investimento só pudesse expandir-se deslocando recursos previamente destinados ao consumo (se isto fosse tecnicamente possível). O investimento produtivo tampouco significa meramente consumo diferido no tempo, orientando-se desde logo para a acumulação de mais riqueza abstrata em uma “economia monetária da produção” e concorrendo com aplicações em reservas de valor e ativos financeiros mais líquidos que não teriam impacto direto sobre a demanda e o emprego.<sup>9</sup>

Induzido pelo *animal spirits* e pela eficácia marginal do capital, o investimento não seria nem determinado nem financiado pela poupança prévia: nem pela poupança corrente planejada (ex ante) dos “clássicos” nem pela poupança “forçada” (ex post) dos neoclássicos.<sup>10</sup> Poupança forçada, diga-se, porque em tese gerada pelo efeito inflacionário da expansão do crédito para investimento que, em condições de pleno emprego, reduziria o salário real e o consumo a ponto de “forçar” a extração da poupança supostamente necessária. Ao contrário, havendo ociosidade de trabalhadores e capacidade produtiva, a renda real aumentaria (ou diminuiria) com o aumento (ou redução) do gasto autônomo, o investimento principalmente. Este seria financiado não pela

9 Nisto Keynes acompanha Marx, chegando a citá-lo nos textos preparatórios da Teoria Geral. Nos termos de Keynes: “A natureza da produção no mundo real não é M-D-M’, ou seja, trocar mercadoria (ou esforço) por dinheiro com o objetivo de obter outra mercadoria (ou esforço). Este pode ser o ponto de vista do consumidor privado. Mas não é a atitude do empreendedor, que é o caso de D-M-D’, ou seja, de trocar o dinheiro por mercadoria (ou esforço) para obter mais dinheiro” (Keynes, 1933, p. 81).

10 Opta-se aqui por usar o termo “poupança prévia” porque é mais geral do que o caso da poupança “ex-ante” (criticado em Keynes, 1937a, 1937b) e porque, em Keynes, conceitualmente o investimento é prévio à poupança e não é limitado ou financiado por algum nível prévio de poupança. Para os neoclássicos, é financiado pela poupança prévia mesmo quando alguma poupança seja “forçada” depois. Para os usos do conceito de poupança na obra de Keynes antes e depois da teoria geral, ver por exemplo Ventelou (2015).

redução do consumo corrente, mas pelo crédito e pela riqueza acumulada. A poupança corrente, por sua vez, seria determinada pela variação da renda e pela propensão a consumir uma parte da renda, propensão esta que diminuiria à medida que a renda aumentasse. Assim, o investimento e seu efeito-multiplicador sobre a renda agregada determinaria a poupança corrente (e não o contrário), que seria um resíduo contábil e não uma categoria teórica significativa. Ademais, um aumento da propensão a consumir estimularia a geração de renda e ocuparia capacidade ociosa, impelindo ao invés de impedindo o investimento.

#### **4.1. A domesticação teórica de Keynes e as disciplinas da financeirização**

A domesticação do potencial revolucionário de Keynes começou já em 1937 com J.R. Hicks, enquadrando a macroeconomia de Keynes no arcabouço neoclássico. O modelo IS-LM resultante faria da situação de ociosidade de recursos novamente um caso particular da microeconomia do equilíbrio geral walrasiano. Hicks (1937, p. 154) chega a se perguntar sobre se seu modelo é mesmo “a real Teoria Geral”, pois “como pode Keynes afirmar que um aumento na indução a investir não eleva a taxa de juros”? Hicks não reafirma que a poupança prévia não é uma restrição e não considera que a hipótese de oferta fixa e exógena de moeda é apenas uma primeira aproximação analítica a uma economia que o Tratado sobre a Moeda de Keynes (1930) já mostrara expandir endogenamente os meios de pagamentos por meio do crédito. Ele sai do impasse afirmando o que considera ser “a coisa mais importante no livro de Keynes... (a curva LL, ou LM) tende a ser quase horizontal à esquerda, e quase vertical à direita. Isto ocorre porque existe (1) algum mínimo abaixo do qual é improvável que a taxa de juros vá, e (embora Keynes não enfatize isto) porque existe (2) um máximo para o nível de renda que é possível financiar com uma dada oferta de moeda” (idem, *ibidem*).

A “armadilha da liquidez” (a horizontalidade da curva LM à esquerda) permite a Hicks explicar a crise e ao mesmo tempo reconciliar “Mr. Keynes e os clássicos”: Keynes fica com o lado esquerdo da curva e os clássicos com o lado direito, onde a regra é o pleno emprego. No lado esquerdo, de ociosidade de recursos, a política fiscal teria um multiplicador elevado porque os juros não aumentariam: o investimento público não expulsaria (*crowd out*) o privado. No lado direito, de pleno emprego, o multiplicador do gasto público seria próximo de zero, porque elevaria as taxas de juros (ou, mais tarde, a inflação) e expulsaria o investimento privado. No fundo, não haveria poupança prévia disponível (e não apenas mais oferta exógena de moeda) para que o investimento público fosse financiado sem elevar taxas de juros, ou seja, sem operar o *crowding out* do investimento privado. Sem discutir como os meios de pagamentos entram e circulam no sistema e como o investimento é financiado para além da renda corrente, Hicks diminui a teoria “geral” de Keynes a um caso particular do equilíbrio walrasiano. Em suas palavras, “a Teoria Geral do Emprego é a teoria econômica da Depressão” (idem, p. 155).<sup>11</sup>

É claro que Hicks não era um neoliberal, tendo contribuído para a aceitação rápida da política fiscal proposta por Keynes entre economistas neoclássicos. No entanto, como ele mesmo reconheceria mais de 40 anos depois (Hicks, 1980), o modelo IS-LM abstraía o revolucionário em Keynes: o papel da incerteza e das convenções sociais sobre o futuro para a determinação da acumulação de riqueza e a geração de renda (e crédito) no presente. Portanto, a existência de impulsos e limites dinâmicos e endógenos, e não apenas estáticos e exógenos, à acumulação de riqueza e à determinação da renda. Desconhece, em suma, que a oscilação cíclica das convenções sociais, às vezes abruptamente, é responsável pela causação cumulativa e endógena dos ciclos de crédito e investimento que carregam comportamentos individuais e os condu-

11 A propósito, em um artigo de 1937, Keynes critica em bloco as interpretações de Bertil Ohlin, Dennis Robertson e Hicks exatamente por não entenderem que a teoria da determinação de juros proposta por Keynes rejeitava o equilíbrio entre oferta de poupança e demanda de investimento da tradição clássica e neoclássica (Keynes, 1937a).

zem a *booms* e crises. Ademais, o modelo IS-LM não abstrai apenas a dinâmica das convenções: pela porta dos fundos, também reintroduz o limite exógeno (a oferta de moeda e a poupança prévia) como categoria analítica para enquadrar a macroeconomia de Keynes na microeconomia do equilíbrio geral.

No que tange à teoria macroeconômica e à recomendação de política, nossa hipótese é que o que faz o neoliberalismo é completar o enquadramento da potencial revolução paradigmática de Keynes: *subestimar os limites endógenos colocados pela incerteza e pelas convenções*, assim como *superestimar os limites exógenos colocados pela escassez de poupança prévia*.

Não demoraria para que fosse questionada a própria base da hipótese do multiplicador do gasto autônomo, ou seja, a propensão a consumir. Franco Modigliani e Richard Brumberg (1954) propuseram a hipótese de ciclo de vida para as decisões de consumo dos indivíduos hiper-rationais, capazes de planejar estas decisões no início da vida profissional levando em consideração a aposentadoria e a herança para os filhos. Assim, simplesmente desconsiderariam quaisquer flutuações temporárias de renda ao decidir o quanto poupar e consumir: um aumento da renda corrente os levaria imediatamente a poupar uma proporção maior (distribuindo o potencial de consumo ao longo do ciclo de vida), o que reduziria muito o multiplicador do gasto autônomo.

Robert Barro (1974) daria o passo seguinte: os indivíduos calculariam com um horizonte temporal praticamente infinito, entenderiam o mundo de modo homogêneo de acordo com o modelo teórico do próprio Barro e, portanto, reagiriam a uma política fiscal expansionista (aumento do gasto ou corte de impostos) prevendo que seus filhos e netos teriam que pagar mais impostos. Assim, poupariam inteiramente o aumento da renda para aumentar a herança, o que anularia o efeito-multiplicador do gasto autônomo. O passo seguinte seria afirmar que, se o déficit público provocar inflação (como é provável dada a suposição não demonstrada de pleno emprego), o efeito-multiplicador pode ser

até negativo em razão da desorganização dos planos privados.<sup>12</sup>

Curioso é que tais hipóteses de hiper-racionalidade e ausência de incerteza fundamental não resultaram de pesquisas empíricas sobre o comportamento dos agentes econômicos nem foram testadas seriamente por seus proponentes. Resultam apenas do que o psicólogo Daniel Kahneman (2011, p. 277) chamou de “cegueira teoricamente-induzida”: a confiança cega em uma teoria que exagera nossa capacidade de prever o futuro a despeito da escassez de evidências confirmadoras e da abundância de evidências refutadoras.

Este tipo de *animal spirits* do teórico neoclássico foi autorizado pela proposta metodológica de Milton Friedman (1953): os economistas (neoclássicos) não deveriam se importar com o irrealismo das hipóteses sobre a concorrência perfeita e sobre o comportamento dos indivíduos nem fazer pesquisa empírica sobre isso. Bastava supor que o mundo funciona “como se” os pressupostos escolhidos arbitrariamente (axiomas não-empíricos) fossem válidos e testar a correlação entre variáveis do modelo. A popularidade do método tornou a economia ortodoxa uma “ciência” *sui generis* que abandonou a explicação e a descrição em nome da correlação (espúria, o mais das vezes). O problema é que o tempo necessário para desacreditar uma teoria pode ser longo demais a ponto de não evitar que cause estragos, enquanto seus proponentes podem legitimar interesses suficientemente poderosos para desprezar

---

12 Como se sabe, Robert Lucas (1972) já tinha recorrido ao mesmo critério de auto-validação de sua teoria questionando o trade-off entre inflação e desemprego ao supor que os agentes usavam o mesmo modelo teórico que ele propunha (e que até então ninguém havia proposto). Por isso relações históricas bem estabelecidas economicamente não poderiam servir de critério melhor de orientação de política do que a opinião do próprio Lucas. O uso desta meia-verdade (pois pelo menos a hipótese de não ergodicidade é correta) como critério banal de auto-validação seria chamado mais tarde de “Lucas critique” (Lucas, 1976). Como Modigliani e Barro, Lucas tampouco fez pesquisa empírica sobre o modo concreto de formação de expectativas dos agentes, apenas supôs que pensavam como ele e tinham acesso a todas as informações pertinentes que, aliás, ele mesmo não tinha.

evidências ou culpar causas secundárias pelo fracasso das previsões.<sup>13</sup>

A outra restrição exógena apontada pelos neoliberais contra o “populismo macroeconômico” seria a própria inexistência de trabalhadores voluntariamente desempregados. Friedman popularizaria o conceito de “taxa natural de desemprego”, novamente suposta e não demonstrada. A suposição é que o pleno emprego (ausência de desemprego involuntário) já é realizado pelas forças de mercado. Como qualquer problema de demanda efetiva para empregar quem quiser trabalhar é rejeitado *a priori*, o único impacto permanente de políticas de demanda seria sobre a inflação, à medida que um excesso de demanda pressione uma oferta escassa de bens e trabalhadores. Logo, qualquer tentativa keynesiana de reduzir o desemprego em direção a uma meta arbitrária (além da “taxa natural”) teria apenas efeitos temporários por causa da ilusão monetária dos trabalhadores. À medida que suas expectativas se adaptassem à inflação, o nível de desemprego cresceria até a taxa natural com elevações do salário nominal. Aliás, o impacto inflacionário poderia até aumentar o desemprego ao aumentar a incerteza sobre preços relativos e compromissos contratuais, encurtando horizontes de cálculo e prejudicando a poupança (prévia), portanto reduzindo o investimento e a taxa “natural” de crescimento.

A revolução das expectativas racionais, liderada por Lucas, Barro e Sargent, levou ao extremo a hipótese de neutralidade da moeda (ausência de ilusão monetária e de preferência pela liquidez) e inutilidade de políticas de demanda, uma vez que o ajuste automático dos níveis de poupança e das expectativas de inflação inviabilizaria qualquer impacto sobre o emprego. Assim como os indivíduos poupariam qualquer aumento de renda provocado pelo gasto público (direto ou tributário), eles rejeitariam ofertas de emprego induzidas meramente

---

13 A propósito, estavam certos aqueles que, como Kaldor (1970; 1982), descreviam e explicavam instituições cujo funcionamento era oposto ao suposto por Friedman e que previam cedo a refutação de suas previsões, que confundiam causalidade e correlação (que às vezes sequer existia). Tais previsões refutadas são: 1) exogeneidade da moeda; 2) inflação dependente da oferta exógena de moeda; 3) constância da velocidade de circulação da moeda; 4) ausência de ilusão monetária; 5) especulação estabilizante nos mercados de câmbio.

por uma expansão da oferta de moeda e dos salários nominais. Para evitar a incerteza criada pela tentativa fracassada de demagogos e economistas keynesianos de iludir os agentes econômicos, a solução seria eliminar a arbitrariedade dos gestores do orçamento público e do banco central, sujeitando-os a regras estritas. É preciso evitar que políticos “populistas” tentem explorar a ilusão monetária dos eleitores até a próxima eleição. Os neoliberais se arrogam o dever de proteger os eleitores de suas próprias ilusões. Como abolir eleições é muito radical, a política econômica deve ser colocada além do alcance da deliberação democrática e posta sob comando de tecnocratas que, supostamente, apenas cumpririam regras restritivas em nome do interesse público.

Como as políticas de demanda seriam inúteis, o que seria o interesse público para eles? Liberar o “lado da oferta” das restrições “artificiais” criadas por Estados intervencionistas e sindicatos trabalhistas. A principal política de oferta para ampliar a poupança seria cortar impostos, ou seja, forçar a redução do consumo público (*starve the beast* é o moto) e aumentar o estímulo para a mobilização eficiente da poupança privada, ou seja, a promessa de lucros não-tributados. A alocação eficiente desta poupança seria maximizada por reformas financeiras que ampliassem a mobilidade inter-setorial e internacional de capitais e por um marco jurídico que aumentasse a proteção de direitos de propriedade. Secundariamente, a hipótese de mercados eficientes defendia que os preços dos ativos financeiros refletiriam seus valores fundamentais de acordo com todas as informações disponíveis. Para ampliar o emprego, o mercado de trabalho deveria ser “flexibilizado” para permitir o “ajuste” de salários, a realocação livre de trabalhadores entre ramos (não entre países) e o aumento dos incentivos para o trabalho duro. As políticas sociais deveriam vincular benefícios assistenciais à disposição de trabalhar (*workfare*), reduzir o prazo e aumentar as exigências do seguro desemprego e focalizar apenas nos mais pobres.

Em suma, a promessa das reformas neoliberais era liberar a manifestação das desigualdades intrínsecas entre os indivíduos para ampliar a poupança e a taxa de crescimento. Antes mesmo da crise de 2008,

o fracasso é patente. A concentração da renda e da riqueza trouxe uma redução das taxas de crescimento e da duração das fases expansivas, como estudos do FMI mostraram cabalmente analisando vários países (Ostry et al., 2014a; 2014b; 2016). Com uma metodologia que compara países de renda semelhante antes e depois das reformas neoliberais, Mark Weisbrot (2015) também documentou uma redução das taxas de crescimento entre países em desenvolvimento.

O conceito de poupança prévia como determinante do investimento produtivo e da taxa natural de crescimento deveria ter sido mais abalado à medida que, nos EUA, o aumento sem precedentes da participação dos lucros na renda não trouxe um aumento da relação investimento/PIB. A despeito dos cortes de impostos, da liberalização financeira, do aumento enorme da alavancagem e a expansão do crédito a baixas taxas de juros a partir de 1990, a proporção do investimento no PIB caiu de 20,5% nos anos 1980, para 18,7% entre 1990 e 2009 (Chang, 2011).

Não se trata apenas que o sistema financeiro tenha mudado: a busca de ganhos de curto prazo com ativos financeiros, ao invés da acumulação paciente de capital produtivo, passou a governar a acumulação de ativos das próprias corporações “produtivas”. A razão entre ativos financeiros/ativos não financeiros das corporações não financeiras estadunidenses subiu do patamar relativamente estável de 38% (entre 1972 e 1982) para 57% em 1989, 73% em 1997, mais do que 100% em 2001, caindo para 82% em 2007 e se estabilizando em torno de 100% entre 2009 e 2011.

A despeito das evidências, a prevalência teórica do link poupança prévia-investimento na ortodoxia contemporânea é sobredeterminada pela permanência de uma concepção que continua entendendo o consumo como a finalidade do capitalismo e, portanto, concebe o investimento meramente como consumo diferido no tempo. Contudo, se a finalidade do investimento não é o consumo, mas a acumulação de mais riqueza abstrata, então a financeirização não é uma deformação, mas uma exacerbação do sentido do capitalismo. É porque o investimento produtivo é apenas uma alternativa entre outras e é dominado pela aviação instável de um conjunto de ativos financeiros e moedas nacionais

que Keynes propôs, frente à financeirização de sua época, tanto controles ao movimento internacional de capitais quanto a “repressão financeira” e a “socialização do investimento”. Afinal, mercados de capitais livres não se especializam tanto no investimento na criação de nova capacidade produtiva quanto na especulação sobre as variações de preços dos ativos representativos da riqueza velha, e esta domina a avaliação e a acumulação da nova (Keynes, 1936, cap. 17; Belluzzo, 2016).

A transferência de uma parcela crescente da “poupança” para o sistema financeiro em busca da valorização de ativos já existentes não desvia, mas sim reitera e aprofunda o sentido do capital como valorização de riqueza abstrata, ou seja, o sentido de um capitalismo “desenraizado” dos velhos controles sociais que “reprimiam” a finança e forçavam sua destinação para investimentos produtivos novos. Na França, a taxa de lucro das corporações financeiras era negativa entre o início da década de 1970 e meados da década de 1980, mas alcançou a taxa das empresas não-financeiras no início da década de 1990, em cerca de 5%, chegando a mais de 10% em 2001, enquanto a rentabilidade das empresas não-financeiras caiu para 3%. Nos EUA, a taxa de lucro das empresas financeiras era menor nas décadas de 1960-1970, mas depois de 1980 variou entre 4-12%, enquanto oscilou entre 2-5% nas empresas não-financeiras (Duménil & Lévy, 2005). Com isso, o montante de lucros das empresas financeiras chegou à metade dos lucros das empresas não-financeiras na década de 2000, partindo de 20% nas décadas de 1970 e 1980 (Glyn, 2006). A comparação subestima a importância das finanças na lucratividade geral porque, como vimos, o lucro das corporações não-financeiras passou a contar com uma proporção crescente de lucros gerados com operações financeiras.

O crescimento da finança foi muito maior do que a economia “subjacente”, um indicador de que o aumento da “poupança” não foi canalizado para novos investimentos produtivos e que a extração de rendas através do controle sobre os canais de financiamento e sobre o sistema de pagamentos cresceu sem retorno social. O estoque de ativos financeiros em relação à produção mundial cresceu de 120% para 440% entre 1980

e 2007, chegando a 700% para economias muito financeirizadas como a Grã-Bretanha (Palma, 2009). Nos EUA, flutuava entre 400-500% entre 1950-1980, e alcançou 900% no início dos anos 2000 (Crotty, 2007).

Em suma, a ideia de que há uma restrição de oferta de poupança ou de desempregados involuntários que anularia o multiplicador do gasto público ao forçar a elevação de juros, salários ou da inflação é cabalmente refutada pela plethora de riqueza financeira líquida e de desempregados que acompanhou a financeirização mesmo antes da crise de 2008, embora tenha sido radicalizada depois. Não é a restrição de poupança que limita a política econômica, é o poder político, econômico e ideológico da grande finança e da grande corporação. Não é a disponibilidade de excedentes em si, mas sua distribuição e os critérios de poder e de valorização que os alocam.

#### 4.2. Os limites da reabilitação do investimento público pelo *mainstream* e pelo FMI

Pelo menos o FMI mudou sua recomendação de política depois de 2008 e, mais ainda, 2012, embora seus pesquisadores não tenham abandonado o conceito de poupança prévia, consumo diferido e, no fundo, apenas retornado ao modelo IS-LM. A macroeconomia neoclássica quase nada avançou em mais de 80 anos de história: o modelo IS-LM renasceu das cinzas contra o irrealismo e inutilidade dos modelos DSGE apenas porque os economistas neoclássicos precisavam explicar porque a política monetária era muito insuficiente para combater a crise e porque a política fiscal mostrou ter multiplicadores elevados sobre o produto e impacto quase nulo sobre taxas de inflação e de juros. Em suma, apenas porque supostamente estaríamos na extrema-esquerda da curva LM.<sup>14</sup>

Antes de 2008, as recomendações do FMI estavam próximas, mas à direita, do Novo consenso Macroeconômico: a política monetária

---

14 Simplificamos o problema aqui, mas não muito. Para outros detalhes, ver Dullien (2012), Seccareccia (2012), Palley (2013), Saraiva, Paula e Modenesi (2018).

seria responsável para moderar a volatilidade de preços e produção em torno a uma trajetória de expansão ótima, enquanto a política fiscal teria multiplicador bem abaixo de 1 e deveria responder às oscilações de juros para assegurar não haver risco de default da dívida pública. Apenas economias de alta renda com espaço fiscal poderiam deixar os estabilizadores automáticos funcionarem mesmo à custa de déficits temporários. O gasto discricionário além dos estabilizadores automáticos seria possível apenas em economias de alta renda com espaço fiscal, mas pequeno Welfare state (EUA, Japão), devendo concentrar-se em corte de impostos (gasto tributário). Em seguida, o ajuste fiscal deveria priorizar redução de gastos à elevação de receitas, concentrando-se em cortes de programas de emprego público, transferências sociais, salários do funcionalismo público, subsídios ao emprego, à habitação e à agricultura. O ajuste também deveria realizar-se imediatamente à recuperação (*frontloading*), com prováveis efeitos expansionistas sobre o PIB (contração fiscal expansionista). Investimentos públicos não deveriam ser adotados porque expulsariam investimentos privados. Para atraí-los, a melhor política tributária reduziria impostos de renda marginais, expandiria a base tributária, aumentaria o recurso a taxas únicas sobre o consumo e garantiria a neutralidade do sistema tributário.<sup>15</sup>

Depois da crise de 2008, o FMI apoiou a expansão do gasto discricionário e seu direcionamento para investimento em infraestrutura ao invés de corte de impostos. No entanto, reverteu para a defesa de um ajuste fiscal com corte precoce de estímulos a partir de 2010, justificado para assegurar a confiança junto ao mercado de dívida soberana e assim até estimular o gasto privado. Uma nova reviravolta ocorreu em seguida: diante do fracasso da nova rodada de austeridade expansionista, o FMI passou a admitir que a austeridade fiscal não recupera nem a confiança empresarial nem o crescimento e que, sem crescimento, não há como reduzir a proporção da dívida pública no PIB. Em abril de 2012, a principal publicação do Fundo Monetário Internacional (FMI) chegou a afirmar “que os mercados parecem um pouco esquizofrênicos – pedem

---

15 Ver Ban, C. (2014; 2015), Ban & Gallagher (2015), Fiebiger, B., & Lavoie, M. (2017) e Clift, B. (2018) para sínteses da mudança nas recomendações.

austeridade fiscal, mas reagem mal quando a austeridade fiscal leva a um crescimento menor”.

É neste contexto que os pesquisadores sêniores do FMI passam a apresentar evidências favoráveis ao investimento público em infraestrutura e até mesmo a políticas contra a desigualdade. A despeito das inclinações ortodoxas, a edição de outubro de 2014 do *World Economic Outlook* avaliou os benefícios do investimento público em uma conjuntura de baixo crescimento nos países centrais e de deficiências na infraestrutura dos emergentes. Em seu segundo capítulo, a publicação cuida do investimento público como indutor da demanda agregada e de seu papel na irradiação de expectativas favoráveis à formação bruta de capital fixo no setor privado, ou seja, questiona explicitamente a hipótese de *crowding out*.

O estudo procura demonstrar que o aumento do investimento público afeta a economia de duas maneiras. “No curto-prazo, impulsiona a demanda agregada mediante a operação do ‘multiplicador fiscal’, incitando o investimento privado (*crowding in*), dada a forte complementariedade ensejada pelo investimento em serviços de infraestrutura... No longo prazo, há um efeito sobre a oferta, na medida em que a capacidade produtiva se eleva com a construção do novo estoque de capital”.

O texto prossegue em sua avaliação das consequências do investimento público sobre o produto potencial. Afirma que o gasto autônomo do Estado em uma economia com capacidade ociosa ou carência de infraestrutura pode determinar a evolução favorável do déficit fiscal e da relação dívida/PIB, no médio e no longo prazo. Dependendo do “multiplicador fiscal” de curto prazo, da eficiência microeconômica dos projetos e da “elasticidade do produto”, o novo investimento pode levar a uma queda da relação dívida/PIB e até mesmo se autofinanciar.<sup>16</sup>

Embora isto seja inegavelmente um avanço, há pelo menos dois

---

16 Este ponto também é demonstrado aritmeticamente por DeLong e Summers (2012), embora com o *caveat* de que o autofinanciamento ocorreria em uma situação de “armadilha da liquidez” e que em situações “normais” a política fiscal não teria efeito positivo.

limites que devem ser melhor pesquisados na proposta de uma alternativa coerente:

- 1) há uma contradição entre duas afirmações presentes nos relatórios do FMI e da reflexão no *mainstream* pós-crise: primeiro, o argumento de que os multiplicadores do investimento público são maiores agora apenas porque a economia está próxima da “armadilha da liquidez” nos países desenvolvidos; segundo, que o investimento público tem efeito (evidente) sobre a capacidade produtiva no longo prazo. O problema é que não é apenas em uma situação de armadilha da liquidez que existem recursos ociosos na economia, pois além da “economia da depressão” a economia capitalista não tende automaticamente para o pleno emprego. Logo, limitar o multiplicador do investimento público a uma situação de “armadilha da liquidez” é uma resposta insuficiente que evidencia a permanência de uma teoria do crescimento equilibrado que preserva a hipótese (nunca demonstrada) de produto potencial exogenamente determinado. Para superar esta limitação, são necessários três movimentos: a) avançar nas técnicas de estimativa do multiplicador fiscal em diferentes situações do ciclo sem suposição de poupança prévia, oferta exógena de moeda e escassez de desempregados involuntários; b) aprofundar as teorias que endoginizam o produto potencial e ilustrá-las empiricamente, se não for o caso de abandonar o conceito inteiramente; c) partir, de início, da afirmação teórica que o desenvolvimento capitalista é desequilibrado e que este desequilíbrio necessariamente se manifesta em escassez setorial e choques de custo temporários, à maneira clássica de Noyola Vázquez (1956), Hirschman (1958) e Furtado (1959). Isto implica que o multiplicador fiscal é maior se a inflação pertinente para efeitos de política monetária expurgar variações de custo que nada tem a ver com uma escassez generalizada de poupança ou trabalhadores, e se o investimento for planejado e direcionado para superar tais estrangulamentos setoriais;
- 2) no que tange ao planejamento, o FMI tipicamente se preocupa com o efeito-multiplicador do investimento público no campo da macroeconomia e da determinação da renda agregada, mas não o vincula expli-

citamente com uma política de desenvolvimento. Ou seja, não supera o quadro analítico ortodoxo de crítica a políticas produtivas e tecnológicas orientadas para diversificar e aprofundar o desenvolvimento de determinados ramos de atividades sujeitos a economias dinâmicas e de escala. Ao contrário, além de avaliar o efeito-multiplicador do investimento público, é preciso avaliar seu efeito-complementaridade (forward e backward) e suas externalidades para o desenvolvimento tecnológico. Isto é, avaliar como o investimento contribui para superar pontos de estrangulamentos e estimular pontos de germinação de novas atividades que diversificam a economia estruturalmente, ampliando os efeitos multiplicador-acelerador e criando ou transbordando inovações tecnológicas.

Ao contrário da suposição de produto potencial exogenamente determinado, deve partir-se da concepção histórico-estruturalista que a diversificação da economia aumenta a taxa de crescimento e sua sustentação no tempo. Em outras palavras, uma alternativa estruturalista ao *mainstream* deve iniciar da compreensão que o limite para a taxa de crescimento de uma economia capitalista, sobretudo uma economia periférica, não é a escassez de poupança prévia ou desempregados voluntários, mas de complexidade da estrutura produtiva, inclusive, mas não apenas, porque o grau de complexidade influencia a restrição estrutural de balanço de pagamentos.<sup>17</sup>

A capacitação e complexidade produtiva se manifesta nas taxas de crescimento e na sustentação da expansão, pois encadeamentos produtivos complexos a) difundem inovações mais facilmente e ampliam a produtividade; b) aumentam efeitos multiplicador e acelerador do gasto autônomo, à medida que a estrutura produtiva tem maior densidade; c) reduzem vazamentos de demanda (ampliam o multiplicador e reduzem elasticidade-renda das importações) e podem estimular o aumento da complexidade e da elasticidade (renda e preço) das exportações; d) em razão do impacto sobre a elasticidade de exportações e importações, limitam a ocorrência de restrições de balanço de pagamentos. Esta linha

---

17 Para uma boa síntese entre a tradição estruturalista e a economia da complexidade, ver Gala (2017).

de pesquisa vai muito além do mero impacto macroeconômico do gasto autônomo.

Neste sentido, uma visão estruturalista também deve admitir que existem limites ao crescimento que não se reduzem ao tamanho dos impulsos de demanda efetiva, mesmo que tais limites não sejam os indicados pelo *mainstream*. Ainda que o limite ao crescimento não seja a poupança prévia, isso não significa que qualquer investimento possa ser feito independentemente do tamanho do mercado, da competitividade externa, da capacitação tecnológica e da centralização financeira possível em cada economia. A diferença crucial é que tais limites não resultam de uma somatória de “escolhas” individuais entre consumo e poupança (investimento), mas da incapacidade estrutural para realizar certos investimentos (públicos e privados), mesmo que haja incentivos de demanda. Não se trata, portanto, de limitar ainda mais o consumo das massas para aumentar a “poupança prévia”, mas de atacar as limitações estruturais, particularmente em coordenação de investimentos, capacitação tecnológica e centralização financeira.

Além disso, como veremos, não podemos limitar os investimentos públicos àqueles que se justifiquem apenas segundo critérios econômicos estáticos de custo-benefício, pois tais critérios não devem subordinar outras formas de valoração. Não podemos abstrair as externalidades econômicas e não econômicas dos investimentos no momento de selecioná-los e avaliá-los. Seguindo Keynes, a economia pode muito bem ser considerada uma esfera subordinada a outros valores e finalidades superiores: superar a *auri sacra fames* é um progresso civilizatório a longo prazo.

### 4.3. Os limites da reabilitação dos controles de capitais pelo *mainstream* e as disciplinas da dependência estrutural

Além de enxergar a “poupança prévia” como restrição essencial na esfera econômica, a razão neoliberal procura “economicizar”

tudo, ou seja, invadir todas as esferas da existência e valorizá-las segundo critérios econômicos, ou melhor, da finança contemporânea e seu curto-prazismo. A financeirização, aliás, significa socialmente uma extensão dos critérios de avaliação e disciplina dos mercados financeiros de curto prazo para outros mercados e esferas da sociedade (Lazzarato, 2011; Sotiropoulos, Milios & Lapatsioras, 2013).

Uma alternativa pós-neoliberal a longo prazo não pode limitar-se a corrigir as “falhas de mercado” da financeirização, mas contrapor uma outra forma de valorização dos investimentos públicos e privados que a sociedade pode regular através do Estado, como veremos. A financeirização não é apenas uma “falha de mercado”, mas um padrão sistêmico de gestão da riqueza (Braga, 1993).

Um exemplo de reação parcial e insuficiente aos mecanismos disciplinares ou pelos menos às crises econômicas resultantes da financeirização é dado mais uma vez pelo próprio FMI. De fato, outra transformação nas recomendações do FMI resulta da admissão de alguma propensão ao risco financeiro, o que não poderia deixar de ocorrer depois das crises cambiais nos anos 1990 e a crise de 2008. Neste sentido, o FMI passou a recomendar tanto controles de capitais temporários para proteger o balanço de pagamentos, quanto a regulação macroprudencial para identificar e controlar riscos internos (Blanchard et al., 2010; 2013; Ostry et al., 2012a, 2012b).

Não obstante, tipicamente, nem a financeirização é vista como estruturante da dinâmica do novo capitalismo (como vimos), nem as assimetrias da globalização e da financeirização são estruturantes dos países “em desenvolvimento”. Isso significa que assimetrias internacionais só aparecem enquanto contabilizadas no balanço de pagamentos, mas não refletidas na própria estrutura financeira e produtiva dos países em desenvolvimento. Em outras palavras, o *mainstream* preserva tanto a hipótese de neutralidade da moeda (e ativos financeiros) a longo prazo ao analisar riscos internos, quanto a de transferência internacional de “poupanças” entre sistemas econômicos nacionais relativamente circunscritos ao analisar desequilíbrios de balanço de pagamentos.

Uma alternativa ao *mainstream* depende, neste caso, de retornar ao princípio metodológico fundamental da tradição estruturalista latino-americana, ou seja, pesquisar como a dependência se internaliza nos próprios países subdesenvolvidos e modifica sua estrutura por dentro, à medida que os integra como parte subordinada nas estratégias de acumulação de corporações globais e constringe a própria política econômica. Não pretendemos aqui apresentar um programa reformista alternativo à globalização financeira, mas apontar que este programa não pode partir de um diagnóstico incompleto do impacto estrutural da financeirização sobre o capitalismo contemporâneo e as relações centro-periferia.<sup>18</sup>

Um programa de reformas escapa ao escopo deste artigo, mas a sugestão de pesquisa é ir além dos agregados macroeconômicos e inquirir sobre a articulação entre as estratégias de acumulação de empresas nacionais e filiais estrangeiras, de um lado, e os fluxos financeiros e comerciais que são registrados no balanço de pagamentos, de outro. A hipótese é que estes fluxos são subordinados àquelas estratégias e, portanto, para mudar os fluxos é necessário antes mudar as estratégias.

É preciso evitar, desde logo, uma separação entre capitalismo “real” e “financeiro” que se expressa não raras vezes, de um lado, em uma crítica do “capital fictício” sem entender, de outro, as corporações globais como expressões máximas do “capital financeiro” intimamente imbricadas à lógica da financeirização (Chesnais, 2016). Logo, não se trata apenas de reafirmar, corretamente, que os fluxos de capitais condicionam a própria evolução da conta de transações correntes, ao invés de atender às necessidades de “poupança” determinadas pelo excesso de “absorção” e consumo interno à maneira dos modelos IS-LM em economia aberta de Mundell-Fleming. Nem apenas de reafirmar que tais fluxos

---

18 Uma discussão programática mais ampla poderia partir por exemplo do conjunto de propostas feitas por Robert Kuttner (2018, cap. 12). A questão da dependência estrutural ao capitalismo global será um tema central de Celso Furtado (1973) até seu último livro, sendo também enfatizada por Maria da Conceição Tavares (1985; 1997; 2000) e Tavares & Belluzzo (1984; 1997). Para interpretação e apresentação de dados sobre o padrão de desenvolvimento recente e sua crise no Brasil nesta linha, ver Rossi, Mello & Bastos (2018).

de capital são sujeitos a ciclos de *feast and famine* e que, portanto, controles de capital e regulação do mercado de derivativos são iniciativas necessárias para insular o mercado de câmbio e de títulos em relação a operações de carteira de curto prazo que constroem políticas macroeconômicas (Coutinho & Belluzzo, 1998; Carneiro, 1999, 2008a; Bastos, 1996, 2003; Bastos et al., 2006; Prates, 1997, 2005; Conti et al., 2014, Rossi, 2015).

A financeirização tem efeitos sobre decisões microeconômicas que não se restringem aos agentes que operam nos mercados de capitais, câmbio e derivativos, sejam empresas financeiras ou não-financeiras. Não se trata apenas de lembrar que uma parte importante dos empréstimos externos inter-companhias são operações de arbitragem ou especulação financeira que apenas reduzem custos de transação e tributários em relação a empréstimos ou investimentos de carteira tradicionais, destinando-se a operações nos mercados de ativos e não a operações *greenfield*. Ou lembrar que as operações de fusão e aquisição de riqueza já existente, visando concentrar mercados e racionalizar capacidade em escala global, assumem uma importância crescente no IDE perante a criação de nova capacidade, sobretudo em momentos de desaceleração, crise e desvalorização cambial nos países periféricos.

Além disso tudo, a financeirização mudou a própria forma de operação da corporação produtiva global, e não apenas no sentido de levá-la a maximizar operações de tesouraria com a riqueza velha, como vimos. Em geral, o encurtamento do prazo e o aumento da taxa de retorno esperada nas operações financeiras influenciou o investimento produtivo, induzindo as corporações a reconcentrar o *core business* nos centros de controle do grupo e a racionalizar cadeias produtivas globalmente, ou seja, a “repatriar” e reespecializar certas atividades antes descentralizadas (parcialmente) em diferentes regiões da periferia global. O aumento da rentabilidade no *core business* da inovação tecnológica, da produção de patentes, do design de produtos e da publicidade da marca exigiu racionalizar as operações globais do grupo. Isso significou a eliminação de redundâncias com o desinvestimento e redução de custos em áreas duplicadas nas periferias, empobrecendo cadeias

verticalizadas e sistemas industriais densos como o brasileiro, à medida que a corporação “multidoméstica” dava lugar à rede global. Nesta teia há comando central à distância dos elos periféricos da cadeia de produção, internalizados por redes de afiliadas ou externalizados para subcontratantes com especificações rígidas de produção. Isso se tornou possível e rentável por conta do rebaixamento dos custos de processamento de dados, comunicações e transporte e do próprio corte de custos produzido pela especialização do *core* e das periferias, além da redução das barreiras comerciais. Com raríssimas exceções, a competição global é comandada por corporações agregadoras de sistemas (Nolan et. al., 2008; Nolan, 2012) e não por empresas nacionais ou mesmo por subsidiárias dos grandes grupos nos países periféricos, que se especializam mais na montagem de bens finais (como no México e no Brasil) e/ou em elos intermediários da cadeia global (como na Ásia).<sup>19</sup>

Ademais, a financeirização não influenciou a forma de operação da corporação global apenas na redefinição da divisão internacional do trabalho e na internalização desta divisão dentro do grupo através do comércio intra-firma. Em geral, a transferência da propriedade das empresas para investidores institucionais e a maximização do valor dos acionistas como critério de gestão encurtou horizontes de investimento produtivo e pesquisa tecnológica, o que é mitigado quando seus custos são externalizados para o fundo público (onde há sistemas nacionais de inovação profundos) ou compartilhados em alianças tecnológicas entre grandes agregadoras de sistemas em escala global.<sup>20</sup>

Neste sentido, Hopkins & Lazonick (2014) chegam a documentar tanto um aumento dos recursos destinados pelas grandes corporações globais ao P&D (apesar do aumento ainda maior da destinação de recursos para recompra de ações) e uma queda significativa da produtivi-

19 Na tipologia proposta por John Dunning (por exemplo Dunning & Lundan, 2008), o IDE entre os centros tende a ser *efficiency-seeking*, *strategic asset-seeking* e *market-seeking*, enquanto o investimento na periferia tende a ser *market-seeking* ou *resource-seeking*, neste caso em busca de recursos naturais e/ou mão-de-obra abundante e barata.

20 Chesnais (2016); Hopkins & Lazonick (2014); Mazzucato (2013); Weiss (2012; 2005).

vidade do P&D. Isto ocorreu à medida que os laboratórios de pesquisa internos às grandes empresas, que empregavam equipes científicas a longo prazo, foram desmontados e substituídos por *startups* geridas por cientistas e financiadas por firmas de venture capital interessadas na rápida extração do valor das inovações. Isso se faz menos com o aproveitamento de longo prazo das inovações do que a com a abertura de capital da startup ou sua aquisição (ou melhor, de suas patentes, sem transferência obrigatória das equipes técnicas, sobretudo quando proprietárias) por corporação já consolidada, aproveitando a fase de boom na valorização de ações.<sup>21</sup>

O problema é que o impacto da financeirização sobre o investimento produtivo parece ser ainda maior em países periféricos com moedas e mercados vulneráveis a ciclos de liquidez e de preços de *commodities*, e que não dispõem de sistemas de C&T comparáveis aos dos centros. Neste sentido, a maior esperança de “atração” de investimentos em países com grandes mercados internos sem contingente significativo de empresas agregadoras de sistemas é o aumento da taxa e a sustentação das fases de crescimentos destes mercados e o planejamento da retomada, com base em políticas industriais e tecnológicas ativas, de alguns dos elos produtivos perdidos quando o investimento privado for induzido pelo crescimento (Bastos, 2012). No Brasil, ao contrário,

---

21 Para explicar a perda de produtividade do P&D em contexto de financeirização (sobretudo nos EUA), levantamos outras três hipóteses complementares que deveriam ser pesquisadas: 1) é preciso distinguir e estimar o custo monetário do P&D (atualmente intensivo em profissionais bem remunerados e insumos tecnológicos vendidos com alta margem de lucro por oligopólios protegidos por patentes) e o número de horas efetivamente dedicadas a P&D, pois uma taxa de crescimento positiva do valor monetário do P&D total é compatível com uma taxa de crescimento muito menor do número de horas efetivamente destinados ao P&D e até mesmo com sua redução; 2) especificando mais, o aumento do custo monetário do P&D pode relacionar-se ao encarecimento dos insumos e à remuneração crescente de cientistas e outros profissionais proprietários das startups (ao contrário de empregados de longo prazo nos antigos laboratórios) e, assim, pode superestimar o número de horas efetivamente dedicadas ao P&D; 3) isto é tanto mais provável porque há um incentivo tributário para registrar atividades diversas na rubrica P&D (de modo a ter direito a créditos tributários ilegítimos), o que, aliás, é tacitamente incentivado na publicidade de várias empresas de planejamento tributário na internet e vem sendo objeto de investigação pelo IRS desde 2016.

a instabilidade financeira, a fraqueza da base de C&T e a integração subordinada nas cadeias globais de valor se refletiram no horizonte e perfil de inversão industrial das filiais e empresas locais, privilegiando a modernização rápida à expansão longa da capacidade, reduzindo riscos inovativos e, portanto, aprofundando as assimetrias tecnológicas internacionais (Carneiro, 2008b; Bielschowsky et al., 2015)

Neste sentido, a forma de inserção e operação de filiais estrangeiras nas estratégias das corporações globais parece representar limitação estrutural ao desenvolvimento. Dito isto, convém não exagerar a novidade destes dilemas nem idealizar o passado pré-globalização, pois a raiz do problema é mais antiga. Como Celso Furtado (1967, cap. 23; 1969, cap. 21; e 1973) e Fernando Fajnzylber (1970a, 1970b, 1976) já apontaram há décadas antes da financeirização, o controle de filiais estrangeiras sobre os principais ramos da indústria de transformação na América Latina e, em particular, no Brasil, permitiu a internalização de certas capacitações produtivas e tecnológicas que ou não seriam criadas internamente ou demorariam muito para ser. Contudo, parte essencial do desenvolvimento tecnológico era preservado nas matrizes (não sendo duplicado pelas filiais) e transferido na forma do comércio intra-firma de bens de capital produzidos, em escala rentável, nas matrizes ou sob seu comando.

O perfil das exportações também mudaria relativamente pouco e com lentidão nos países periféricos que se industrializavam com forte presença de filiais, pois a dependência tecnológica das filiais e sua subordinação às estratégias globais das matrizes limitavam sua penetração nos mercados desenvolvidos e nos ramos industriais de maior crescimento internacional. Assim, limitava-se a longo prazo o desenvolvimento local de capacitações inovativas, concentradas em torno do sistema nacional de inovações nos centros das corporações globais. Esse é o principal motivo porque a proporção de patentes de propriedade estrangeira no total conferido no Brasil sempre foi muito maior do que nos centros e porque tanto a criação local de patentes quanto os recursos destinados a P&D são menores. Isso sempre teve pouco a ver com oferta

educacional, alíquotas de impostos ou com a relação câmbio/salários, convivendo no tempo com ampla oscilação destas variáveis.

Os dois autores apontaram precocemente para a diferença entre capacidade de produzir quando os bens de produção mais modernos podem ser importados e a capacidade de inovar e competir nos ramos da fronteira tecnológica. Essa assimetria tecnológica estrutural modifica a forma das relações centro-periferia porque a capacidade de produzir bens industriais pode avançar com a transferência de tecnologias realizada pelo IDE e com a internalização de parte do setor de bens de produção, contudo reproduz a polarização internacional dos centros produtores de novas tecnologias e as regiões usuárias.

Especificando para o Brasil, os limites para a substituição de importações sempre estiveram nos ramos de bens de produção por encomenda de maior conteúdo tecnológico e/ou tonelagem, acrescidos de alguns ramos de bens de consumo que lideraram as inovações desde a década de 1970. Dada a não internalização completa dos ramos de bens de produção, os limites para a melhoria da qualidade das exportações sempre existiram mesmo em momentos em que a taxa de câmbio esteve muito depreciada e os salários reais historicamente reduzidos, ou seja, nos 25 anos entre 1967 e 1992. Afinal, mesmo quando o IDE industrial era “multidoméstico”, com cadeias produtivas muito verticalizadas nacionalmente, as filiais no Brasil privilegiaram a capacitação produtiva para o mercado interno e regional, mas sempre dependeram da rede de fornecedores global de partes, peças e componentes de maior valor agregado. Isso apenas se aprofundou quando a fronteira tecnológica se modificou nas décadas de 1970 e 1980 e quando a globalização produtiva aumentou a especialização dos países desenvolvidos em certos elos da cadeia de produção afastados do *core business* das corporações nos ramos mais intensivos em tecnologia (Sarti & Laplane, 2003; Hiratuka & De Negri, 2003).

Não foi por ter uma moeda apreciada que o Brasil ficou de fora dos investimentos que mudaram a matriz tecnológica da indústria mundial nas décadas de 1970 e 1980, pois a moeda estava depreciada. É

claro que a assimetria tecnológica piorou quando os neoliberais abriram o mercado imaginando que isto seria suficiente para atrair IDE (*green-field*), mas o afastamento local frente à fronteira tecnológica em mutação não resultou apenas da abertura comercial de 1991 e do choque cambial de 1994. É inegável que o projeto de integração subordinada às cadeias de valor dominadas pela corporação global, em contexto de financeirização e curto-prazismo das filiais, aumentou a dependência tecnológica e reduziu o valor agregado localmente, mas o afastamento da fronteira tecnológica precede o neoliberalismo (Suzigan, 1992, 2000; Coutinho & Ferraz, 1994).

Em síntese, a divisão do trabalho interna às grandes corporações globais sempre sobredeterminou, e limitou, o grau de avanço tecnológico da indústria e a especialização no comércio exterior no Brasil independentemente, por exemplo, das flutuações da relação câmbio/salários, como ficou claro mais uma vez depois da superprodução global gerada pela crise de 2008 e pelas estratégias reativas no Ocidente e na Ásia (Bastos & Hiratuka, 2018). Se a apreciação cambial não determinou integralmente o tipo de integração do Brasil na globalização, é pouco provável que a depreciação cambial possa em si revertê-lo.<sup>22</sup>

A questão deve ser melhor estudada. Bastos (2012), por exemplo, propôs combinar depreciação cambial com crescimento do mercado interno (não apenas induzido por aumentos salariais, mas também por política industrial e investimentos em infraestrutura) para estimular a reindustrialização brasileira, duas iniciativas que o governo Dilma Rousseff executou sem os resultados esperados (Bastos, 2017). Talvez

---

22 Tanto mais porque, como veremos em seguida, o encarecimento de insumos e passivos externos torna incerto o impacto da depreciação cambial sobre a acumulação de capital e a taxa de lucro sem transformações estruturais prévias. Como vem sugerindo Bresser-Pereira, o impacto negativo da apreciação cambial sobre certos ramos industriais pode ser compensado pela política comercial (tarifas para importações e subsídios para exportações), evitando o impacto generalizado de depreciação cambial sobre custos associados a passivos externos e insumos importados sem similar nacional. O autor considera tal política *second-best* (caso não sejam taxadas as exportações de commodities e não se bloqueie o influxo de capitais externos) e, ao contrário do que se sugere estudar aqui, prefere uma elevação linear dos impostos de importação de manufaturados à opção de tarifas seletivas para produtos concorrentes e não substituíveis: Bresser-Pereira (2012; 2018).

a hipótese de que a taxa de câmbio se correlacione positivamente com a taxa de lucro e a acumulação industrial não deva ser suposta, mas demonstrada, porque supõe, no limite, uma estrutura composta apenas por firmas nacionais ou pelo menos uma estrutura em que passivos financeiros e bens de produção sejam originados apenas em moeda local, ou seja, o inverso da estrutura realmente existente. Em condições em que o passivo externo bruto (não apenas fluxos de *hot money* e posições no mercado de derivativos) e o alto coeficiente de importação de insumos tecnológicos são elementos estruturais, ou seja, que não resultam de excesso circunstancial de absorção interna, a depreciação cambial não deprime apenas os salários reais. Parece deprimir também a taxa de lucro de empresas (financeiras e não-financeiras) em que a dependência financeira e tecnológica se exprime. Aliás, como as empresas nacionais são menos capazes de liderar cadeias produtivas globais como agregadoras de sistemas, podem ser ainda mais vulneráveis que as filiais à depreciação cambial, sem garantia de elevação das exportações que compense o encarecimento do passivo financeiro externo e dos insumos importados em um prazo relevante. Sem respostas prontas, é necessário estudar mais e melhor o impacto de movimentações de taxa de câmbio sobre a rentabilidade do capital em condições em que a dependência foi internalizada na estrutura da economia e no balanço das empresas, filiais ou não, integradas ou não a cadeias globais de valor.<sup>23</sup>

23 Neste sentido, pelo menos desde Krugman (1986) a economia internacional neoclássica vem apresentando modelos e estudos econométricos que sugerem redução significativa da elasticidade-câmbio do comércio exterior em um contexto de globalização de cadeias de valor por corporações e uso de preços de transferência e *pricing to market* no comércio intra-firma. Para estudos recentes, ver Ahmed et al. (2016), Bussière et al. (2016), Fontagné et al. (2017) e Soyres et al. (2018). No campo heterodoxo, vários estudos vêm incorporando o “pecado original” na estimação do impacto de variações cambiais sobre lucros e crescimento: Kohler (2017), Ribeiro, McCombie & Lima (2017). Para estudos do caso brasileiro, ver notadamente Santos, C. et al. (2015a, b), Carvalho & Teixeira (2015) e Diegues et al. (2017). Furtado já apontava para o problema em 1974 e, em 1983, propôs entender do seguinte modo a relação entre a globalização da produção e sistema de preços: “A transnacionalização de importantes setores... (prenuncia) a emergência de um sistema mais abrangente, cujos contornos e outras características estruturais apenas se esboçam. É fora de dúvida que o sistema de preços que regeu as transações internacionais está sofrendo importantes modificações. Este sistema era a resultante de interações entre economias dotadas de autonomia monetária. As paridades cambiais definiam-se em fun-

Em suma, uma apreensão verdadeiramente estruturalista das restrições ao desenvolvimento exige uma análise comparativa da estrutura de propriedade do capital, de financiamento, produção e inserção em cadeias de valor intra-firma que vá além dos preços macroeconômicos básicos, assim como propostas de política que reconheçam tais assimetrias estruturais.

#### 4.4. Para que serve o investimento público?

Para concluir, cabe uma nota sobre o sentido do desenvolvimento econômico em uma alternativa de longo prazo ao neoliberalismo. O desenvolvimento não pode ser encarado meramente como uma maximização do crescimento econômico, independentemente do impacto que possa ter sobre o espaço público, a desigualdade social ou o equilíbrio ecológico, como Furtado apontou já na década de 1970, muito antes dos enfoques multidimensionais do desenvolvimento humano. Como Marx e Keynes antes dele, a esfera da economia deve ser um instrumento para finalidades superiores, e não um mecanismo disciplinar que força a adaptação de todas as esferas e atividades a seus critérios estáticos de custo-benefício.

Este mecanismo disciplinar de valorização se acentuou com o neoliberalismo, mas não é novo.<sup>24</sup> Na Teoria Geral, por exemplo, Keynes frisou a necessidade de selecionar investimentos em infraestrutura que não ampliassem a capacidade produtiva (como as pirâmides egípcias

---

ção das posições de balanço de pagamentos... Na situação presente, grande parte do intercâmbio exterior tem lugar no âmbito das próprias empresas. Na medida em que os custos de produção se internacionalizam, reduz-se a significação para o intercâmbio externo de alterações nas taxas de câmbio... Os custos comparativos da teoria tradicional referiam-se a um intercâmbio entre sistemas econômicos, ao passo que o intercâmbio que tem lugar no âmbito de uma empresa transnacionalizada funda-se num cálculo concernente à organização da produção... Assim tende a emergir um sistema de preços próprio ao espaço transnacionalizado, independente das autoridades monetárias locais" (Furtado, 1983, pp. 110-1). Ver também Furtado (1974), item 1.

24 A partir de diferentes prismas teóricos, os filósofos Michael Sandel (2009; 2012), Maurizio Lazzarato (2011) e Wendy Brown (2015) captaram profundamente esta lógica valorativa e disciplinar do neoliberalismo.

e as catedrais medievais), de modo que não levassem à nova abundância de capacidade e sim facilitassem a ocupação de capacidade dos investimentos produtivos já feitos. Não obstante isto, reconhecia que “a educação dos nossos estadistas nos princípios da economia clássica” poderia nos levar a “preferir as formas e gastos de empréstimos *totalmente* ‘inúteis’ às que apenas o são *parcialmente*, e que, por não serem completamente desprovidas de utilidade, tendem a ser julgadas à luz de princípios estritamente ‘econômicos’. Por exemplo, o auxílio aos desempregados, financiado por empréstimo, é mais facilmente aceito que o financiamento de melhorias a um custo inferior à taxa de juros corrente... Claro está que seria mais ajuizado construir casas ou algo semelhante; mas se tanto se opõem dificuldades políticas e práticas, o recurso citado não deixa de ser preferível a nada” (Keynes, 1936, p. 144-145).

Nossa sugestão de pesquisa é partir do ponto em que Keynes parou, ou seja, valorizar investimentos não apenas segundo suas externalidades econômicas (como os transbordamentos tecnológicos e os encadeamentos para frente e para trás), mas também suas externalidades não econômicas. Afinal, o neoliberalismo produziu inutilidade e ociosidade em larga escala, mas simultaneamente levou ao abuso de critérios estáticos de custo-benefício e à abstração das externalidades. O trabalhador tornado ocioso pelo desemprego e subemprego involuntários também é tornado culpado de sua situação pelo discurso dominante, o que reforça a deslegitimação das políticas públicas que poderiam protegê-lo e reintegrá-lo. Assim, até o seguro-desemprego da época de Keynes vem sendo substituído progressivamente pelo *workfare*, o que contribui para o rebaixamento das condições de trabalho sob o acicate da perda do seguro. Na mesma lógica, enquanto o investimento público que poderia estimular o reemprego é deslegitimado pelas diferentes hipóteses de *crowding out*, prospera no limite a recriação de *workhouses* em prisões administradas por concessionários privados (Wacquant, 2009).

Não temos preconceito contra políticas de transferência monetária, algumas das quais, aliás, foram propostas por Milton Friedman como a alternativa neoliberal ao *Welfare state*. As três formas mais comuns são 1) pensão para aliviar a extrema pobreza; 2) pensão para trabalhadores po-

bres idosos ou incapacitados; 3) seguro-desemprego. Todas as três formas de transferência monetária sustentam a capacidade de consumo, mitigando recessões. Nos dois primeiros casos, a estigmatização dos beneficiários deve ser combatida com vigor, pois os demais direitos são meramente formais em situação de extrema pobreza. Quanto ao seguro-desemprego, conjugado a mecanismos de treinamento e recolocação dignos, oferece aos trabalhadores uma rede de proteção essencial para induzir decisões arriscadas de escolha de carreira e tomada de crédito.

Dito isto, o problema é que a excessiva focalização é insuficiente para reduzir desigualdades sociais (e a própria estigmatização dos beneficiários da focalização) se não for complementada por políticas de universalização da infraestrutura de bens públicos em educação, saúde, creches, saneamento, praças e parques, habitação etc. Independentemente das externalidades não econômicas (de que trataremos), os bens públicos podem ser encarados como salários indiretos que têm benefícios de um ponto de vista estritamente econômico.

Primeiro, o investimento na criação de bens públicos tem um efeito multiplicador que expande a renda agregada, sobretudo quando a taxação é progressiva. Isso ocorre por causa do impacto redistributivo do gasto público através da taxação de proprietários da riqueza e de indivíduos de alta renda, para financiar serviços sociais para cidadãos incapazes de pagar serviços privados. O impacto dinâmico ocorre mesmo quando o orçamento público é equilibrado.<sup>25</sup>

Segundo, a provisão de bens públicos reduz o custo unitário do trabalho assalariado para as empresas ao não mercantilizar parte dos custos de reprodução da mão de obra. Celso Furtado (1977) considerou que isto ajudava a explicar ganhos de competitividade na Suécia vis-à-vis

25 Isso foi demonstrado por Trygve Haavelmo (1945) tendo por base a diferença entre a propensão a consumir entre os cidadãos taxados, cuja renda tributada não seria inteiramente gasta (nem em consumo nem em investimento produtivo, pois em parte entesourada), e a propensão a consumir dos cidadãos cuja renda disponível aumenta por efeito do gasto público. A propósito, Peter Lindert (2004) fez um estudo histórico magistral mostrando que, ao longo do tempo, o aumento do gasto social e das políticas redistributivas não custou nada em crescimento do PIB, mas ao contrário pode ter acelerado seu crescimento.

a Inglaterra, onde os custos de reprodução passavam mais pelos salários diretos. Ademais, se os bens públicos (inclusive o sistema nacional de inovações) forem financiados com taxação progressiva, o subsídio implícito é maior para empresas de menor porte e lucratividade do que para as maiores e mais lucrativas, protegendo sua capacidade de geração de empregos e mesmo alguma inovação.

Terceiro, a infraestrutura de suporte à habitação popular, à educação e à saúde qualifica e motiva trabalhadores, um efeito que os próprios neoclássicos chamam (erroneamente) de ampliação do “capital humano” (ou mesmo uma forma de “salário eficiência”) favorável ao crescimento e à chamada “igualdade de oportunidades” (sempre parcial). Assim, a provisão de bens e serviços públicos é fundamental para reverter a tendência à concentração de renda e o bloqueio à ascensão social que é característico de sistemas de provisão privada e seletiva de saúde, educação e habitação (Stiglitz, 2012).

Quarto, o investimento em infraestrutura é altamente intensivo em geração de empregos (públicos e privados) com graus diferenciados de qualificação, seja na criação, seja na reprodução dos bens públicos ofertados (Wray et al., 2018).

Finalmente, o investimento em infraestrutura é sujeito a horizontes mais longos de planejamento e, assim, contribui para a estabilização e “socialização” do investimento que Keynes defendia, seja porque o investimento público é controlável com maior autonomia, seja porque criaria expectativas de níveis elevados e estáveis de demanda efetiva que induziriam investimentos privados.

Neste sentido, o déficit público como política contracíclica só seria necessário como segunda opção caso a estabilização e “socialização” do investimento fracassasse. De fato, Keynes considerava que o surgimento de déficit do orçamento corrente do governo era improvável quando o orçamento público de despesas de capital fosse grande e estável o suficiente para limitar flutuações cíclicas, de modo que os investimentos privados resultantes do *crowding in* implicariam aumento da arrecadação tributária. Isso não quer dizer que Keynes descartasse a realização de políticas contracíclicas para evitar que uma desaceleração

se transformasse em recessão, ou mesmo para reverter uma recessão, mas considerava muito melhor prevenir do que remediar.<sup>26</sup>

#### 4.5. A infraestrutura para a democracia

Não obstante este conjunto de efeitos econômicos positivos, o investimento público em infraestrutura pode ser um instrumento para uma finalidade superior: criar e manter o ambiente social e físico para uma cultura pública democrática e pacífica.

Muitos autores vêm notando uma tendência global em direção ao que podemos chamar de “brasilianização” das cidades no neoliberalismo: uma crescente segmentação urbana das classes sociais que desafia a própria noção de bem comum. A cidade capitalista sempre foi fracionada socialmente em alguma medida, mas a disponibilidade de infraestrutura urbana tornou-se muito mais segmentada no neoliberalismo. No mundo inteiro, em graus diferenciados, as escolas públicas, o sistema público de saúde, o transporte coletivo, teatros, salas de concertos e centros de convivência cultural geridos publicamente, bibliotecas, museus, arenas esportivas e parques tendem a deixar de ser espaços solidários de vivência e pertencimento a uma experiência comum entre cidadãos de diferentes origens sociais (Lefebvre, 1968; Harvey, 1989, 2008; Reich, 1991, 2018; Lasch, 1995; Florida, 2017).

Diante da erosão da esfera pública, o filósofo Michael Sandel (2009) sugeriu que “uma política para o bem comum deveria ter como um de seus objetivos prioritários a reconstrução da infraestrutura da civilidade.” A nosso ver, esta proposta é capaz de articular vários im-

26 Keynes nunca defenderia realizar uma política pró-cíclica em uma recessão. Ele considerava necessário e possível reduzir o crescimento da dívida pública durante uma expansão cíclica, quando o crescimento do PIB e a arrecadação tributária realizam essa redução organicamente. Por isso, dizia que a expansão (Boom) e não a recessão (Slump) seria o momento certo para a austeridade: Keynes (1937c). Para a proposta de distinção do orçamento de capital e sua magnitude, ver Keynes (1942-6). Para a proposta de constituição de uma espécie de banco de investimento público para regular o investimento privado, o chamado National Investment Board, ver Keynes (1932). Em meio a uma ampla bibliografia, ver especialmente Kregel (1984), Seccareccia (2011) e Tcherneva (2012).

pactos econômicos favoráveis do investimento público com o sentido e o espaço de uma cultura pública democrática. Consideramos que uma política econômica pós-neoliberal não deve reduzir-se à redistribuição de fluxos de renda que, por sua vez, foque apenas em ampliar o acesso ao consumo privado da infraestrutura já existente. Afinal, o investimento novo na redução da heterogeneidade da infraestrutura e dos serviços públicos também tem um impacto redistributivo evidente, mas contrabalança aquilo que o historiador Christopher Lasch (1995) chamou de “rebelião das elites” contra a própria experiência de uma vida em comum. Nas palavras de Sandel, “deveríamos taxar os bem-de-vida para reconstruir as instituições e serviços públicos de modo que ricos e pobres gostariam de aproveitá-los”.<sup>27</sup>

Sem que se planeje e garanta o compartilhamento de uma infraestrutura pública e/ou espaços de convivência entre cidadãos de origem social diferenciada (uma carência que no Brasil tem uma história bem mais longa que o neoliberalismo), a heterogeneidade tende a se ampliar ainda mais. A infraestrutura desigual alavanca ainda mais os que usufruem dela, deixando para trás os destituídos. E sem usufruir dos bens públicos para além de sua vizinhança, os já incluídos tendem a segregar-se geograficamente ainda mais e a questionar os encargos tributários que financiam o resto.

Do outro lado do apartheid urbano, a reação hostil à segregação também parece inevitável, vindo em diferentes formas de rebeldia mais primitiva ou mais civilizada. De todo modo, é enorme o potencial de polarização política, criminalidade urbana, ampliação da concentração de renda/riqueza e mais decadência do sentimento de bem comum. Esta é uma fórmula que vem se mostrando mais propícia a combustões regressivas do que progressistas.

Uma alternativa democrática ao neoliberalismo precisa reverter estas tendências segregadoras e, portanto, ter a infraestrutura para o bem comum como um eixo fundamental. Sem a universalização da

---

27 Sandel (2009, posição kindle 4135). A mesma estratégia vem sendo enfatizada há muito tempo por Robert Reich (1991; 2018).

infraestrutura de bens públicos ou, pelo menos, o movimento decidido contra sua heterogeneidade, uma estratégia de desenvolvimento pós-neoliberal não será digna deste nome.

## Referências

- Ahmed, S., Appendino, M., & Ruta, M. (2016). Global value chains and the exchange rate elasticity of exports. *The BE Journal of Macroeconomics*, 17(1).
- Arestis, P. (2012). Fiscal policy: a strong macroeconomic role. *Review of Keynesian Economics*, (1), 93-108.
- Audier, S. (2012) Néo-libéralisme(s): une archéologie intellectuelle. Paris: Grasset & Fasquelle.
- \_\_\_\_\_ (2015). Neoliberalism through Foucault's eyes. *History and Theory*, 54(3), 404-418.
- Ban, C. (2014). *Is there more Room to Negotiate with the IMF on Fiscal Policy?* Boston University, Frederick S. Pardee Center for the Study of the Longer-Range Future, Global Economic Governance Initiative/GEGI Working Paper, 9.
- \_\_\_\_\_ (2015) Austerity versus stimulus? Understanding fiscal policy change at the International Monetary Fund since the great recession. *Governance*, 28(2), 167-183.
- Ban, C., & Gallagher, K. (2015). Recalibrating policy orthodoxy: The IMF since the great recession. *Governance*, 28(2), 131-146.
- Barro, R. J. (1974). Are government bonds net wealth?. *Journal of political economy*, 82(6), 1095-1117.
- Bastos, P.P.Z. (1996) A revolta dos rentistas: a política dos objetivos econômicos nacionais na era da transnacionalização capitalista. UNICAMP- IFCH (Dissertação de mestrado), 1996.
- \_\_\_\_\_ (2003) "As aporias do liberalismo periférico: comentários à luz dos governos Dutra (1946-1950) e Cardoso (1994-2002)". *Economia e Sociedade*, v.12, p.245 - 274, 2003.
- \_\_\_\_\_ (2012) "A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo". In *Economia e Sociedade*, Vol. 21, Número Especial, dez. (2012).
- \_\_\_\_\_ (2017) Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o Golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. *Revista de*

- Economia Contemporânea*, vol.21, n.2. Rio de Janeiro: UFRJ.
- Bastos, P.P.Z., Biancareli, A.M; Deos, S. (2006) Controle de capitais e reformas liberais: uma comparação internacional. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 15, n. 3 (28), p. 545-576, dez. 2006.
- Bastos P.P.Z., & Hiratuka, C. (2018) Notas sobre a política econômica externa do governo Dilma Rousseff e o contexto global In: Carneiro, Baltar & Sarti (ed., 2018) Para além da política econômica. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.
- Belluzzo, L. (2016) O tempo de Keynes nos tempos do capitalismo. São Paulo: Contracorrente, 2016.
- Berlin, I. (1958) "Two Concepts of Liberty." In Isaiah Berlin (1969) Four Essays on Liberty. Oxford: Oxford University Press. Press.
- Bielschowsky, R., Squeff, G. C., & Vasconcelos, L. F. (2015). *Evolução dos investimentos nas três frentes de expansão da economia brasileira na década de 2000* (No. 2063). Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Blanchard, O.; Dell'ariccia, M. & Mauro, P. (2010) "Rethinking Macroeconomic Policy.", *Journal of Money, Credit and Banking*, v. 42, n. 6, pp. 199-215, 2010.
- \_\_\_\_\_ (2013) "Rethinking macro policy II: Getting granular.". *IMF Staff Discussion Note* 13/03, abril 2013.
- Block, F. (2012), "Varieties of what? Should we still be Using the Concept of Capitalism?", in: Julian Go (ed.) *Political Power and Social Theory* (Political Power and Social Theory, Volume 23), Emerald Group Publishing Limited, pp. 269-291.
- \_\_\_\_\_ (2018) *Capitalism: The Future of an Illusion*. Univ of California Press.
- Bobbio, Norberto (1988). *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense.
- Braga, J. C. S. (1993) "A financeirização da riqueza", in *Economia e Sociedade*, no. 2, ago. 1993.
- Bresser-Pereira, L.C. (2012) A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento. *Estudos Avançados*, 26(75), 7-28.
- \_\_\_\_\_ (2018) Em vez de acordo, elevar tarifas. Folha de S.Paulo,

25.2.2018.

- Brown, W. (2015). *Undoing the demos: Neoliberalism's stealth revolution*. Zone/Near Futures.
- Burgin, A. (2012) *The Great Persuasion: Reinventing Free Markets since the Depression*-Harvard University Press.
- Bussière, M., Gaulier, G., & Steingress, W. (2016). *Global trade flows: Revisiting the exchange rate elasticities*. Bank of Canada Staff Working Paper 2017-41, September 2017.
- Carneiro, R. (1999) "Globalização financeira e inserção periférica". *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 13, p. 58-92.
- \_\_\_\_\_ (2008a) *Globalização e inconvertibilidade monetária*. *Revista de Economia Política*, v. 28, n. 4, p. 539-556.
- \_\_\_\_\_ (2008b) *Impasses do desenvolvimento brasileiro: a questão produtiva*. *Texto para Discussão*. IE/UNICAMP n. 153, nov. 2008.
- Chang, H-J. (2011) *23 things they don't tell you about capitalism*. 2a. edição. Nova Iorque: Bloomsbury, 2011.
- Chesnais, F. (2016). *Finance Capital Today: Corporations and Banks in the Lasting Global Slump*. Brill.
- Clift, B. (2018). *The IMF and the Politics of Austerity in the Wake of the Global Financial Crisis*. Oxford University Press.
- Constant, B. (1819) *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*. In : *Panarchy - A Gateway to Selected Documents and Web Sites* [<https://goo.gl/p4hCb8>]. Consulta em 01/06/2018.
- Conti, B. M., Prates, D. M., & Plihon, D. (2014). *A hierarquia monetária e suas implicações para as taxas de câmbio e de juros e a política econômica dos países periféricos*. *Economia e Sociedade*, 23(2), 341.
- Coutinho & Belluzzo (1996) *Desenvolvimento e estabilização sob finanças globalizadas*. *Economia e Sociedade*, Campinas, (7): 129-54, dez. 1996
- \_\_\_\_\_ (1998) "Financeirização" da riqueza, inflação de ativos e decisões de gasto em economias abertas. *Economia e Sociedade*,

- Campinas, (11): 137-50, dez. 1998.
- Coutinho, L., & Ferraz, J. C. (1994). *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. Campinas: Papirus.
- Crotty, J. (2007) "If financial market competition is so intense, why are financial firm profits so high? Reflection on the current 'golden age of finance' ". PERI Working Paper, 134, 2007.
- Dardot, P. & Christian Laval (2009) *La Nouvelle Raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte.
- Dardot, P., & Laval, C. (2016). Ce cauchemar qui n'en finit pas: comment le néolibéralisme défait la démocratie. La Découverte.
- Dean, M. (2015) Foucault must not be defended. *History and theory*, 54(3), 389-403.
- DeLong, J. B., Summers (2012). Fiscal policy in a depressed economy [with comments and discussion]. *Brookings Papers on Economic Activity*, 233-297.
- Diegues, A. C., & Rossi, C. G. (2017). Além da desindustrialização: transformações no padrão de organização e acumulação da indústria em um cenário de 'Doença Brasileira'. *Economia - Unicamp*, TD. 291, abr. 2017.
- Dullien, S. (2012). Is new always better than old? On the treatment of fiscal policy in Keynesian models. *Review of Keynesian Economics*, (1), 5-23.
- Duménil & Lévy (2005) "Costs and benefits of neoliberalism: A class analysis". In: Epstein, G. (2005) *Financialization and the World Economy*. Cheltenham: EE, 2005.
- Dunning, J. & Lundan, S. (2008) *Multinational Enterprises and the Global Economy*. Edward Elgar Publishing .
- Fajnzylber, F. (1970a) *Estratégia industrial e empresas internacionais: posição relativa da América Latina e do Brasil*. IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1971.
- \_\_\_\_\_. (1970b). *Sistema Industrial e Exportações de Manufaturas: análise da experiência brasileira*. IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1971.
- \_\_\_\_\_. & TARRAGÓ, T. (1976) *Las empresas transnacionales: expansión*

- a nível mundial y proyección em la indústria mexicana. México: Fondo de Cultura Económica, 1976.
- Fiebigler, B., & Lavoie, M. (2017). The IMF and the New Fiscalism: was there a U-turn?. *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, 14(3), 314-332.
- Florida, R. (2017). *The new urban crisis: How our cities are increasing inequality, deepening segregation, and failing the middle class—And what we can do about it*. Basic Books.
- Fontagné, L., & Harrison, A. (2017). *The Factory-Free Economy: Outsourcing, Servitization and the Future of Industry* (No. w23016). National Bureau of Economic Research.
- Foucault, M. (1978-9) Nascimento da Biopolítica. Editora Martins Fontes, 2008.
- Fraser, N., & Jaeggi, R. (2018). *Capitalism: A Conversation in Critical Theory*. John Wiley & Sons.
- Friedman, M. (1953) “The Methodology of Positive Economics”. In *Essays In Positive Economics*. (Chicago: Univ. of Chicago Press, 1966).
- Funke, M., Schularick, M., & Trebesch, C. (2016). *Going to extremes: Politics after financial crises, 1870–2014*. *European Economic Review*, 88, 227-260.
- \_\_\_\_\_ (2018) *The political aftermath of financial crises: Going to extremes*. In: <https://voxeu.org/article/political-aftermath-financial-crises-going-extremes>. Retrieved: 10/10/2018.
- Furtado, C. (1959). “Ninguna política esta justificada como no sea en virtud del desarrollo económico del país”. *El Trimestre Económico*: 136-140.
- \_\_\_\_\_ (1967) *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979.
- \_\_\_\_\_ (1969) *Formação econômica da América Latina*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1969.
- \_\_\_\_\_ (1973) *A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina*. RJ, Civilização Brasileira, 1973

- \_\_\_\_\_ (1974) *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio e Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- \_\_\_\_\_ (1976) *Prefácio a nova economia política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- \_\_\_\_\_ (1982) *A nova dependência, dívida externa e monetarismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- \_\_\_\_\_ (1998) *O capitalismo global*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- Galbraith, J. K. (1987). Keynes, Roosevelt, and the Complementary Revolutions. *Challenge*, 30(6), 19-23.
- Glyn, A. (2007). *Capitalism unleashed: finance, globalization, and welfare*. Oxford University Press.
- Haavelmo, T. (1945) Multiplier effects of a balanced budget. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, [S. I], v. 13, n. 4, p. 311-318, 1945.
- Harvey, D. (1989) *The condition of postmodernity*. Oxford: Blackwell.
- \_\_\_\_\_ (2008) The Right to the City, *NLR* 53, September-October 2008.
- Hegel, G.W. (1831) *The Philosophy of History*. Kitchener: Batoche Books, 2001.
- Hicks, J. R. (1937). Mr. Keynes and the "classics"; a suggested interpretation. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 147-159.
- Hiratuka, C. & De Negri, F. (2003) "Notas sobre a influência da origem do capital sobre os padrões regionais de comércio exterior brasileiro". *Revista Economia, Curitiba*, 28/29, (26-27), p. 333-360, 2002/2003.
- Hirschman, A. (1958) *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press, New Haven.
- Hobbes, T. (1651) *Leviathan*. J. C. A. Gaskin (editor). Oxford: Oxford University Press, 1998.
- Hopkins, M., & Lazonick, W. (2014). Who invests in the high-tech knowledge base?. *Institute for New Economic Thinking Working Paper Series*, (14).
- Jones, D. S. (2012) *Masters of the Universe: Hayek, Friedman and the Birth of Neoliberal Politics*. Princeton University Press.

- Judis, J. B. (2016). *The populist explosion: How the great recession transformed American and European politics*. New York: Columbia Global Reports.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Kaldor, N. (1970). The new monetarism. *Lloyds Bank Review*, 97(1), 18.
- \_\_\_\_\_ (1982). *The scourge of monetarism*. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Kalecki, M. (1943). Political Aspects Of Full Employment. *The Political Quarterly*, 14(4), 322-330.
- Keynes, J.M. (1932) "The Monetary Policy of the Labour Party". In : Mogridge, D. (1982) *The collected writings of John Maynard Keynes, vol. 21*. Cambridge: Macmillan and Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (1933) "Definitions and ideas related to capital". In: Mogridge, D. (1973) *The collected writings of John Maynard Keynes, vol. 29* (The General Theory and after: a supplement).
- \_\_\_\_\_ (1936) The general theory of money, interest and employment. *Reprinted in The Collected Writings of John Maynard Keynes, vol.7*.
- \_\_\_\_\_ (1937a) "Alternative Theories of The Rate of Interest". Reprinted in: Mogridge, D. (1973) *The collected writings of John Maynard Keynes, vol. 14* (The General Theory and After Part II. Defence and Development), pp. 201-215.
- \_\_\_\_\_ (1937b) "The 'Ex Ante' Theory of The Rate of Interest". Reprinted in: Mogridge, D. (1973) *The collected writings of John Maynard Keynes, vol. 14* (The General Theory and After Part II. Defence and Development), pp. 215-223.
- \_\_\_\_\_ (1937c) "How to Avoid a Slump". In: Mogridge, D. (1973) *The collected writings of John Maynard Keynes, vol.21*, pp. 384ff.
- \_\_\_\_\_ (1942-6) *Employment policy*. in : Mogridge, D. (1980) *The collected writings of John Maynard Keynes, vol. 27*, cap. 5.
- Kohler, K. (2017). Currency devaluations, aggregate demand, and debt

- dynamics in economies with foreign currency liabilities. *Journal of Post Keynesian Economics*, 40(4), 487-511.
- Kregel, J. (1985) "Budget Deficits, Stabilisation Policy and Liquidity Preference: Keynes's Post-War Proposals." *Keynes's Relevance Today*, ed. F. Vicarelli, 28–50. London: Macmillan.
- Krugman, P. R. (1986). Pricing to market when the exchange rate changes. NBER, WP n. 2481.
- Kuttner, R. (2018). *Can Democracy Survive Global Capitalism?* New York: W.W. Norton & Company.
- Larson, R. (2018) *Capitalism vs. Freedom: The Toll Road to Serfdom*. Zero Books.
- Lasch, C. (1995). *The Revolt of the Elites and the Betrayal of Democracy*. WW Norton & Company.
- Laval, Christian. (2017). Foucault And Bourdieu: To Each His Own Neoliberalism?. *Sociologia & Antropologia*, 7(1), 63-75.
- Lazzarato, M. (2011) *La fabrique de l'homme endetté: Essai sur la condition néolibérale*. Paris: Éditions Amsterdam.
- Lefebvre, H. (1968). *Le droit à la ville*. Anthropos: Paris.
- Lindert, P. H. *Growing Public: The Story: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. New York: Cambridge University Press, 2004a. (v. 1).
- \_\_\_\_\_. *Growing Public: Further Evidence: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. New York: Cambridge University Press, 2004b. (v. 2).
- Locke, J. (1969) *Second treatise of government*. C. B. Macpherson (editor). Indianapolis: Hackett Publishing (1980)
- Lucas Jr, R. E. (1972). Expectations and the Neutrality of Money. *Journal of economic theory*, 4(2), 103-124.
- \_\_\_\_\_. (1976) *Econometric policy evaluation: A critique*. Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, 1976, vol. 1, issue 1, 19-46
- Marshall, T.H. (1950) *Citizenship and Social Class and other essays*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Marx, K. (1843a) Sobre a questão judaica. São Paulo, Boitempo, 2010.
- \_\_\_\_\_ (1843b) Crítica da Filosofia do Direito de Hegel. Inclui Introdução. São Paulo, Boitempo, 2013.
- Mazzucato. M. (2013) *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. London: Anthem Press, 2013.
- Mirowski, P. & Dieter Plehwe (2009) *The Road from Mont Pelerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*-Harvard University Press
- Mirowski, P. (2013) *Never Let a Serious Crisis Go to Waste: How Neoliberalism Survived the Financial Meltdown*. London: Verso.
- Modigliani, Franco, & Richard H. Brumberg (1954) "Utility analysis and the consumption function: an interpretation of cross-section data," in Kenneth K. Kurihara, ed., *Post-Keynesian Economics*, New Brunswick, NJ. Rutgers University Press. Pp 388–436.
- Natanson, J. (2008) *La nueva izquierda: trunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2008.
- Nolan. P. (2012) *Is China Buying the World?* Cambridge: Polity.
- Nolan, P., Jin Zhang & Chunhang Liu (2008) 'The global business revolution and the cascade effect, and the challenge for firms from developing countries', *Cambridge Journal of Economics*, 32(1): 29–47
- Noyola Vázquez, J. (1956). "El desarrollo económico y la inflación en México y otros países Latinoamericanos". *Investigación Económica*. XVI: 4
- Ostry, D.; Ghosh, R. & Chamon, M. & Qureshi, M. (2012a) "*Tools for Managing Financial-Stability Risks from Capital Inflows*," *Journal of International Economics*, Vol. 88, No. 2, pp. 407–21.
- Ostry, D.; Ghosh, R. & Chamon, M. (2012b) "*Two targets, two instruments: Monetary and exchange rate policies in emerging market economies*." *IMF Staff Discussion Note SDN/12/01*, fevereiro 2012.
- Ostry, J. D.; Berg, A.; Tsangarides, C. (2014a) *Redistribution, Inequality, and Growth*. IMF Staff Discussion Note 14/02

- \_\_\_\_\_ (2014b) *Redistribution, inequality, and sustainable growth: Reconsidering the evidence*. Available at: <<http://voxeu.org/article/redistribution-inequality-and-sustainable-growth>>. Accessed on: 31 July 2017.
- Ostry, J. D.; Loungani, P.; Furceri, D. (2016) Neoliberalism Oversold. *Finance & Development*, [S. l.], v. 53, n. 2, 2016. Available at: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/ostry.htm>>. Accessed on: 31 July 2017
- Palley, T. (2013) “Gattopardo economics: The crisis and the mainstream response of change that keeps things the same,” IMK Working Paper 112-2013.
- Palma, G. (2009) “The revenge of the market on the rentiers”. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 33(4), 2009.
- Piketty, T. (2013) *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard University Press.
- Polanyi, K. (1944) *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Beacon Press, 2001.
- Prates, D. M. (1997). *Abertura financeira e vulnerabilidade externa: a economia brasileira na década de noventa*. Dissertação de mestrado, IE-UNICAMP.
- \_\_\_\_\_ (2005) As assimetrias do sistema monetário e financeiro internacional. *Revista de economia contemporânea*. Rio de Janeiro - RJ mai/ago, v. 9, n.2, p. 263-288, 2005.
- Reich, R. (1991) *The work of nations: Preparing ourselves for the 21st century capitalism*, by Robert Reich. New York: Knopf Publishing, 1991.
- \_\_\_\_\_ (2018) *The Common Good*. New York: Knopf Publishing, 2018.
- Ribeiro, R. S. M., McCombie, J. S., & Lima, G. T. (2017). Some unpleasant currency-devaluation arithmetic in a post Keynesian macro-model. *Journal of Post Keynesian Economics*, 40(2), 145-167.
- Ricardo, D. (1817, third edition 1821) *On the Principles of Political Economy and Taxation*. Kitchener: Batoche Books, 2001.
- Roosevelt, F. D. (1941) Four Freedoms speech (1941 State of the Union

- address). In: <http://voicesofdemocracy.umd.edu/fdr-the-four-freedoms-speech-text/> Retrieved: 10/10/2018.
- Rossi, P. (2015). Política cambial no Brasil: um esquema analítico. *Brazilian Journal of Political Economy*, 35(4), 708-727.
- Rossi, Mello & Bastos (2018) The growth pattern under PT's administrations: a Furtadian view on the Brazilian economic development limits. In: *Latin American Perspectives* (to be published).
- Sader et al. (2016) *Las vías abiertas de América Latina*. Buenos Aires: Editorial Octubre, 2016.
- Sandel, M. (2009) *Justice: What's the right thing to do?* Kindle edition. London: Allen Lane.
- \_\_\_\_\_ (2012) *What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets*. Kindle edition. Farrar, Straus and Giroux
- Santos, C. et al. (2015a) Por que a elasticidade-câmbio das importações é baixa no Brasil? Evidências a partir das desagregações das importações por categorias de uso. IPEA, *Texto para discussão*, 2046.
- \_\_\_\_\_ (2015b) "Por que a elasticidade-preço das exportações é baixa no Brasil? Novas evidências desagregadas." In: Souza, A. & Miranda, P. (org) *Brasil em desenvolvimento 2015: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2015.
- Saraiva, P. J., de Paula, L. F., & de Melo Modenesi, A. (2018) Revisão Pós-Crise do Novo Consenso Macroeconômico: Mais do mesmo? *Revista da SEP*, n. 50 (maio 2018 - ago 2018).
- Sarti, F. & Laplane, M. (2003) "O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90". In: Laplane, M., Coutinho, L. e Hiratuka, C. (2003) *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*. São Paulo: UNESP; Campinas: IE-UNICAMP, 2003.
- Seccareccia, M. (2011) The role of public investment as principal macroeconomic tool to promote long-term growth: Keynes's legacy, in: *International Journal of Political Economy*, 40(4), 62-82
- \_\_\_\_\_ (2012) Understanding fiscal policy and the new fiscalism: A

- Canadian perspective on why budget surpluses are a public vice. *International Journal of Political Economy*, 41(2), 61-81.
- Sen, A (1999) *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf, 1999.
- Slobodian, Q. (2017) *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*. Harvard University Press.
- Sotiropoulos, D., Milios, J. & Lapatsioras, S. (2013) *A Political Economy of Contemporary Capitalism and its Crisis: Demystifying Finance*. New York: Routledge.
- Soyres, F, E From, V Gunnella and E Pavlova (2018), “Bought, Sold and Bought Again: Complex value chains and export elasticities”, World Bank Policy Research Working Paper Series No. 8535.
- Stiglitz, J. E. (2012). *The price of inequality: How today's divided society endangers our future*. WW Norton & Company.
- Streeck, W. (2012) “On Fred Block, Varieties of what? Should we still be using the Concept of Capitalism”, in: Julian Go (ed.) *Political Power and Social Theory (Political Power and Social Theory, Volume 23)*, Emerald Group Publishing Limited, pp. 311-321.
- \_\_\_\_\_ (2014) *Buying time: The delayed crisis of democratic capitalism*. London: Verso Books.
- Suzigan, W. (1992). A indústria brasileira após uma década de estagnação: questões para política industrial. *Economia e sociedade*, 1(1), 89-109.
- \_\_\_\_\_ (2000). Industrialização brasileira em perspectiva histórica. *História Econômica & História de Empresas*, 3(2), 7-25.
- Tavares, M. C. & Fiori, J. L. (1997) *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- Tavares, M. C. (1985) “A retomada da hegemonia norte-americana.” In: Tavares, M. C. & Fiori, J. L. (1997).
- \_\_\_\_\_ (1997) *Globalização e Estado Nacional* In: *Revista Conjuntura Econômica – FGV - Caderno 50 Anos de Conjuntura Econômica*. Nov. 1997.
- \_\_\_\_\_ (2000) *Subdesenvolvimento, dominação e luta de classes*. In: Tavares, M.C. (org., 2000) *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Edi-

- tora Fundação Perseu Abramo, 129-154.
- Tavares, M.C. & Belluzzo, L. G. ([1984] 1986) "Uma reflexão sobre a natureza da inflação contemporânea". *Revista do Instituto de Economia Industrial*, UFRJ, dezembro de 1984. Republicado em: REGO, J. M., org. (1986) *Inflação Inercial, Teorias sobre Inflação e o Plano Cruzado*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- \_\_\_\_\_ (1997) "A mundialização do capital e a expansão do poder americano". In: Tavares, M. C. & Fiori, J. L. (1997).
- Tcherneva, P. R. (2012). *Permanent On-The-Spot Job Creation: The Missing Keynes Plan for Full Employment and Economic Transformation*. *Review of Social Economy*, 70(1).
- Teivainen, T. (2002). *Enter economism, exit politics: experts, economic policy and the damage to democracy*. Zed Books.
- Teixeira, L. & Carvalho, L. (2015) Câmbio e competitividade da indústria brasileira uma análise de insumo-produto. In Barbosa, N. et al. (2015) *Indústria e Desenvolvimento Produtivo no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, pp. 545-561.
- Thompson, E.P. (1963; 1968) *The Making of the English Working Class*. Vintage.
- Tooze, A. (2018) *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*. New York: Viking.
- Ventelou, B. (2015). *Millennial Keynes: The Origins, Development and Future of Keynesian Economics*. Routledge.
- Wacquant, L. (2009) *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*. Duke University Press Books
- Weisbrot, M. (2015). *Failed: What the "experts" Got Wrong about the Global Economy*. Oxford University Press.
- Weiss, L. (2005). Global governance, national strategies: how industrialized states make room to move under the WTO. *Review of International Political Economy*, 12(5), 723-749.
- \_\_\_\_\_ (2012) "The Myth of the Neoliberal State". In: Kyung-Sup, C., Fine, B., & Weiss, L. (Eds.) (2012) *Developmental politics in transition: The neoliberal era and beyond*. Palgrave Macmillan.

- Wilson, J. (2017). *Neoliberalism*. Routledge.
- Wray et al. (2018) *Public Service Employment: A Path to Full Employment*.  
Research Project Reports, Levy Economics Institute.
- Zamora, D., & Behrent, M. C. (Eds.). (2016). *Foucault and neoliberalism*.  
John Wiley & Sons.

A large, stylized diamond shape is the central focus, composed of overlapping geometric forms. The top-left portion is a solid dark blue. The bottom-left portion is a lighter blue. The top-right portion is a dark grey-blue, featuring a semi-transparent, stylized version of the Brazilian flag. The flag's elements include the green and gold fields, the central five-pointed star, and a banner with the text 'EM E PROGRESSO'.

## II

### O pacto antipopular do Brasil moderno

Jessé Souza

O que tem de ser explicado, nesse texto, é como a elite do dinheiro, que detém o capital econômico e, por conta disso, manda na economia, passa a mandar de modo indireto também no mundo social e político por meio da fabricação da “opinião pública”. Isso significa, também, que além de Mercado e Estado temos que considerar e compreender a ação de uma outra instituição fundamental que nasce, do mesmo modo que mercado competitivo e Estado centralizado, apenas com o mundo moderno: a esfera pública. Sem compreendermos como essa esfera social funciona não compreendemos como a elite do dinheiro se apropria “simbolicamente”, já como efeito de ideias que se tornam depois “naturais como andar e respirar”, das classes médias em formação no nosso país.

Para entendermos como isso se deu, teremos, no entanto, que compreender a “singularidade” da esfera pública em relação ao Estado e ao mercado. Afinal, é lá, na esfera pública, que a classe média é “colonizada” pelos interesses do dinheiro. O domínio da elite sobre a classe média é “simbólico”, ou seja, pressupõe convencimento. O domínio sobre as classes populares se baseia, ao contrário, mais na repressão e na violência material. Como se dá essa dominação pelo convencimento? Quem melhor esclareceu esta questão e percebeu sua importância para as formas modernas de aprendizado coletivo foi o filósofo e sociólogo alemão Jürgen Habermas. Note o leitor, que ao invés de recorrer a “estoques culturais” ou supostas “heranças malditas”, como faz o culturalismo liberal conservador entre nós, temos que analisar a presença ou ausência de aprendizados coletivos para compreender nossa singularidade como sociedade.

Para Habermas, a esfera pública não se confunde com a interpretação clássica da sociedade civil como “reino de necessidades” oposto ao Estado. Esfera pública passa a designar, a partir da sua obra, seminal para o pensamento deste século, um “terceiro momento” fundamental das sociedades modernas, o qual não se confunde nem com o mercado nem com o Estado. O tema da esfera pública já é o tema central da tese de livre docência de Habermas, o “Mudança Estrutural

da Esfera Pública<sup>1</sup>”, datada de 1962. O interesse primário de Habermas nesse livro, onde já encontramos em germe todos os temas que iriam concentrar os seus esforços nas décadas seguintes, é marcadamente genealógico e histórico e nos ajuda a compreender o que está em jogo na esfera pública e no debate público.

Ele se interessa, primeiramente, em perceber a gênese histórica da categoria de “público”. Na idade média, a categoria de “público” assume a forma de mera representatividade pública. Representatividade aqui possui um sentido literal, de teatralização, visto que não se trata de uma representação de autoridade derivada da soberania popular, mas sim de uma representação do poder de fato “perante” o povo. A importância das insígnias, do vestuário e das regras de etiqueta, aponta precisamente para esse estado de coisas.

O sentido moderno de “público” começa a desenvolver-se em combinação com fatores materiais e simbólicos novos, que se constituem no alvorecer da modernidade. Desde o início, a categoria de “público” se mostra intimamente ligada a categoria de “privado”. É apenas a partir da delimitação de uma esfera privada inviolável do indivíduo que temos a possibilidade de perceber a novidade do sentido moderno de público. Uma primeira forma de privacidade com implicações públicas óbvias dá-se a partir da privatização da fé. A liberdade de confissão, duramente conquistada em guerras sangrentas, aponta para uma primeira forma de liberdade privada. Esse é o primeiro passo para a constituição daquilo que Habermas irá chamar de esfera pública, ou seja, de uma esfera composta de *sujeitos privados com opinião própria*, o que assegura a possibilidade da contraposição coletiva a decisões discricionárias do poder público.

Uma esfera pública de conteúdo não estatal nasce, no entanto, apenas a partir da mudança da função da imprensa desde uma atividade meramente informativa e manipulativa do que interessava ao Estado tornar público, em favor da concepção de um veículo, de um “fórum” apartado do Estado. É esse “fórum” de pessoas com capacidade de julgar que permite a formação de uma opinião pública crítica que intro-

1 Habermas, Jürgen. *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Suhrkamp, Frankfurt, 1975.

duz, pela primeira vez, a questão da *legitimidade discursiva da política*. O que é público, de interesse geral e para o bem de todos, precisa, a partir de agora, *provar-se argumentativamente enquanto tal*. De início, os burocratas do incipiente aparelho estatal, profissionais liberais, pastores, professores e comerciantes formam a base social dessa nova esfera. A esfera pública burguesa que se constitui aqui deve ser entendida, antes de tudo, como a reunião de pessoas privadas num público.

A esfera pública literária dos indivíduos privados mantém já uma conexão profunda com a esfera pública política. A subjetividade literariamente trabalhada do burguês já é desde sempre pública (a passagem da carta ao romance, como forma típica de expressão burguesa, já o demonstra), funcionando como uma espécie de auto-falante das necessidades e experiências mais íntimas. Por outro lado, e até de forma ainda mais fundamental, o público literário implica uma *igualdade das pessoas cultas com opinião*, igualdade esta indispensável para a legitimação do processo básico da esfera pública: a discussão baseada em argumentos como aspecto decisivo que subordina a questão do status social relativo dos participantes.

O ponto aqui não é, como críticas superficiais de críticos superficiais procuravam fazer infantilizando o argumento Habermasiano, negar o poder da violência e do dinheiro em nome do melhor argumento. O que é dito por Habermas a partir de sua análise da esfera pública é que, *além do poder e do dinheiro e das formas de violência física e simbólica*, as quais continuam decisivas em qualquer caso concreto, o exercício do poder político deve, também, se legitimar discursivamente.

A passagem da lógica da produção capitalista das mercadorias “materiais” para as mercadorias “simbólicas” é o momento decisivo da decadência da reflexão racional como recurso societário. O capitalismo organizado expande-se da esfera de produção de bens materiais para a produção industrial de bens simbólicos, constituindo àquilo que T. W. Adorno havia chamado de “indústria cultural”<sup>2</sup>. Para Adorno a indústria cultural é a aplicação consequente da lógica capitalista da maximi-

2 Adorno, T.W. e Horkheimer, M. *Dialektik der Aufklärung*, Fischer Verlag, 1995.

zação do lucro à esfera dos bens simbólicos. Ou seja, além de ser a forma dominante de produzir mercadorias “materiais”, como salsichas e roupas, o capitalismo também passa a ser a forma dominante da produção de “mercadorias simbólicas”, como a informação e conhecimento. Assim, se na esfera dos bens materiais uma salsicha mantém seu valor de uso enquanto alimento seja em contexto pré-capitalista, seja ela produzida sob condições capitalistas de produção, o mesmo não se dá na esfera dos bens simbólicos.

A lógica da maximização do lucro, que envolve a preponderância do valor de troca de uma mercadoria, ou seja, seu preço final, em relação ao seu valor de uso, ou seja, a utilidade desta para seu comprador, aplicada à produção de bens simbólicos desvirtua o próprio valor de uso do bem cultural que é possibilitar o desenvolvimento da capacidade reflexiva. Desse modo, a mercadoria cultural da indústria cultural precisa abrir mão da complexidade inerente aos objetos culturais e produzir uma homogeneização psíquica “por baixo”, de modo a poder garantir a maior vendagem possível de mercadorias “simbólicas” ao maior número de pessoas. Embora se possa criticar a ideia da “indústria cultural” adorniana se pensada em termos absolutos, como tendência fundamental da sociedade moderna, hoje em dia mais que nunca, ela é irretocável.

O público, deixado indefeso, é presa fácil de todo tipo de manipulação. A ameaça aqui é uma invasão dos imperativos da esfera econômica sobre a esfera pública transformando sua racionalidade específica em mero bem de consumo econômico<sup>3</sup> ou de manipulação política. Como vimos acima, sua “racionalidade específica” tem a ver com uma discussão de argumentos que se opõem e que almejam produzir “convencimento refletido”. É apenas a exposição a argumentos opostos que pode permitir ao sujeito construir sua própria opinião. Ao se expor às razões conflitantes o sujeito é instigado a perceber sua própria inclinação e quais argumentos lhe parecem mais “justos” e “verdadeiros”. É

3 Para o leitor familiarizado com os textos do Habermas maduro, especialmente com seu livro mais ambicioso sobre a teoria da ação comunicativa, é fácil perceber, já nesse escrito da juventude, uma primeira formulação da tese da colonização do mundo da vida. Ver Habermas, J. *Die Theorie des kommunikativen Handelns*, Suhrkamp, 1985.

este “convencimento refletido” que pode produzir aproximações sucessivas ao objetivo de unir verdade com justiça. Esse é o objetivo declarado da esfera pública, tanto que a manipulação da grande imprensa entre nós não pode se assumir enquanto tal. Ela tem que “fazer de conta” que é plural e argumentativa. Essa é sua legitimação explícita.

Para Habermas, no entanto, seria impossível pretender-se voltar a uma esfera pública do tipo que vigorava na segunda metade do século XVIII. A crítica racional e pública da dominação política não pode ser restabelecida, em meio aos interesses privatistas organizados, segundo o modelo das pessoas privadas reunidas num público. A estratégia defensiva deve dirigir-se a uma espécie de *controle recíproco de instituições rivais* que lutam por espaço em meio a luta pelo poder social, econômico e político.

Foi precisamente esse contexto que construiu o pano de fundo para uma reformulação profunda da imprensa europeia – especialmente do meio mais poderoso da imprensa que é a televisão – no pós-guerra a partir de 1945. O objetivo aqui foi criar um contrapeso à ameaça da captura dos interesses da sociedade inteira em um debate aberto e plural por interesses econômicos de ocasião representados nas empresas capitalistas da grande imprensa. Esse objetivo foi precisamente o norte para o modelo “público” de imprensa televisiva, muito mais importante que qualquer outro meio de difusão, seguido por diversos países europeus no pós-guerra. A televisão europeia e, em pequena parte, até a norte americana, é marcada pelo advento da televisão pública.

As televisões públicas quase sempre possuem estrutura semelhante e grêmios ou conselhos que controlam a empresa e o conteúdo de sua programação. Esses conselhos, e isso é essencial para seu caráter “público”, independente do Estado e do mercado, refletem uma pluralidade social onde todo tipo de interesse significativo, patronal e dos trabalhadores, é representado. Esse, infelizmente, não foi o desenvolvimento da imprensa e da televisão no Brasil moderno. Aqui o interesse unicamente comercial de grandes conglomerados na área da comunicação foi a regra. Todo o poder de fogo, de pressão e de ameaça e chan-

tagem do poder político foi utilizado para destruir no nascedouro, por exemplo, uma televisão pública entre nós. Presa unicamente do interesse comercial, sem a concorrência de televisões públicas como no contexto europeu, esse tipo de imprensa ao invés de ser instância de mediação da esfera pública, assegurando a circulação dos argumentos em disputa, pode então transformar-se em arregimentadora e instrumento de *interesses privados que são expostos como se fossem públicos*. A Rede Globo, por exemplo, vicejou neste contexto.

Esse tipo de espaço público colonizado pelo dinheiro e suas necessidades de reprodução ampliada gera aquilo que Habermas chama de *refeudalização da esfera pública*. Essa nova publicidade, como na *representação* do poder da idade média, não significa mais uma produção pública de opinião *por* pessoas privadas, mas a produção *para* um público de opiniões que são apresentadas *como se* fossem públicas. A esfera pública tem que ser *produzida* e maquiada artificialmente precisamente porque ela não mais existe. Como nos programas de debate da TV globo, tudo funciona como se “houvesse debate”, ou seja, opiniões divergentes em disputa, quando, na verdade, temos a ver com uma farsa, um “teatro”, precisamente como na “esfera pública” feudal.

### As noções de patrimonialismo e populismo como o núcleo pseudoracional do pacto antipopular

A criação da classe média entre nós se deu de modo distinto, tanto temporal quanto qualitativamente, do exemplo europeu que analisamos acima com ajuda de Habermas. É isso que ajuda a explicar a diferença dos processos de aprendizado coletivo aqui e lá e não supostas “heranças culturais” imutáveis como nosso culturalismo/racista dominante apregoa<sup>4</sup>. Como nos mostra Gilberto Freyre, em sua reconstrução empírica singular do século XIX entre nós, uma classe média em semen-

4 Ver Souza, Jessé, A tolice da inteligência brasileira, Leya, 2015 e Souza, Jessé A Elite do Atraso, Leya, 2017 (no prelo).

te já começa a existir nas grandes cidades que sofrem influência do capitalismo comercial que começa a chegar ao país a partir da abertura dos portos. Ela se refere aquele elemento que, certamente de modo ainda muito incipiente, começa a surgir nos interstícios da velha sociedade escravocrata baseada na grande lavoura. Seus nichos principais são tanto o pequeno comércio quanto os ofícios mecânicos que passam a ser uma nova demanda urbana.

Mesmo sob essa forma incompleta e pontual os setores de classe média merecem esta denominação posto que já apontam para um primeiro aparecimento do elemento distintivo da classe média em relação a todas as outras classes sociais: a classe que se forma a partir da reprodução do “capital cultural” sob a forma de conhecimento útil e valorizado em termos comparativos com as classes populares. Mas aqui os nichos de atuação são quantitativamente pequenos e politicamente ainda pouco relevantes.

A primeira metade do século XX testemunha avanço significativo tanto de atividades industriais e comerciais quanto do tamanho e da efetividade do Estado na vida social. Essas são, classicamente, as mudanças estruturais na sociedade moderna que criam a classe média. Ela nasce e se reproduz como aquele segmento intermédio entre os proprietários e as classes populares do trabalho manual ou menos qualificado em termos comparativos.

A classe média não é uma classe necessariamente conservadora. Também não é uma classe homogênea. O “movimento tenentista”, conhecido como o primeiro movimento político comandado pelos “setores médios” no Brasil, revela bem essas características. Ainda que tenha sido protagonizado por oficiais militares de baixa e média patente (daí o nome “tenentismo”) a partir dos anos 20 do século passado, esse movimento refletia já a nova sociedade mais urbana e moderna que se criava. A parte rebelde da instituição militar era uma expressão desses novos anseios.

A oposição ao pacto conservador da “república velha” com suas eleições fraudadas e restritas era o ponto de união entre os tenen-

tistas. Dentro do movimento, no entanto, conviviam desde as demandas liberais por voto secreto e por maior liberdade de imprensa, até o desejo de um Estado forte como meio de se contrapor ao mandonismo rural. Parte do grupo se radicalizou politicamente na “coluna Prestes”, cujo líder, Carlos Prestes, seria o fundador do partido comunista brasileiro. Parte do grupo se alinhou desde a revolução de trinta com Getúlio Vargas enquanto outra parte ainda lhe exerceu ferrenha oposição todo o tempo. O nosso primeiro movimento político com claro suporte e apoio da classe média já mostra a extraordinária multiplicidade de posições políticas que esta classe pode abrigar.

Quando Sérgio Buarque elegia o “patrimonialismo” das elites que habitam o Estado como o grande problema nacional, ele não estava dando vida, portanto, a nenhum sentimento novo. A “corrupção do Estado” era uma das bandeiras centrais do tenentismo. A falta de “homogeneidade de pensamento” dos tenentes, sua confusão em relação à hierarquia das questões principais, refletia uma carência real. Poder-se-ia, por exemplo, perceber a corrupção do Estado como efeito da captura do mesmo pela própria elite econômica que o usa para defender e aprofundar seus privilégios. Isso teria levado a uma conscientização coletiva dos desmandos de uma elite apenas interessada na perpetuação de seus privilégios.

Não foi essa a interpretação que prevaleceu. A elite do dinheiro paulista, que havia perdido o poder político ainda que mantido o poder econômico, agiu de modo astucioso, calculado e planejado. Percebeu claramente os sinais do novo tempo. A truculência do “voto de cabresto” estava com os dias contados. Ao invés da “violência física” deveria entrar no seu lugar a “violência simbólica” como meio de garantir a sobrevivência e longevidade dos proprietários e seus privilégios. Com o Estado na mão dos inimigos a elite do dinheiro paulistana descobre a “esfera pública” como arma. O domínio da “opinião pública” parece ser a arma adequada contra inimigos também poderosos.

Como seu privilégio é invisível pela reprodução da socialização familiar que esconde seu trabalho prévio de “formar vencedores”,

a classe média é a classe por excelência da meritocracia e da superioridade moral. Eles servem tanto para distingui-la e para justificar seus privilégios em relação aos pobres como também em relação aos ricos. É que se os pobres são desprezados os ricos são invejados. Existe uma ambiguidade nesse sentimento, em relação aos ricos, que vincula admiração e ressentimento. A suposta superioridade moral da classe média dá a sua clientela tudo aquilo que ela mais deseja: o sentimento de representarem o melhor da sociedade. Não só a classe que “merece” o que tem por esforço próprio, conforto que a falsa ideia da meritocracia propicia; mas, também, a classe que tem algo que ninguém tem, nem os ricos, que é a certeza de sua “perfeição moral”.

A elite do dinheiro soube muito bem aproveitar as necessidades de justificação e de auto-justificação dos setores médios. “Comprou” uma inteligência para formular uma “teoria liberal moralista” feita com precisão de alfaiate para as necessidades do público que queria arregimentar e controlar. Esse tipo de “compra” da elite intelectual pela elite do dinheiro não se dá apenas nem principalmente com dinheiro. São os “mecanismos de consagração” de um autor e de uma ideia seguindo, aparentemente, todas as regras específicas do campo científico. Mas a quem pertencem os jornais, as editoras e os bancos e empresas que financiam os prêmios científicos? Desse modo, sem parecer “compra”, o expediente é muito mais bem-sucedido. Depois, usou sua posição de proprietária dos meios de produção material para se apropriar dos meios simbólicos de produção e reprodução da sociedade. É aqui que entra o contexto que existe até hoje entre imprensa, universidade, editoras e capital econômico. Como o dinheiro não pode aparecer comprando diretamente os valores que guiam as esferas da cultura, do conhecimento e da informação, essas esferas precisam construir “mecanismos de consagração” internos a ela como se fossem infensos a autoridade do dinheiro e do poder. Isso explica em grande parte que tanto a direita quanto a esquerda tenham se deixado colonizar por este tipo de prática e de discurso.

Todo o discurso elitista e conservador do liberalismo brasileiro

está contido em duas noções que foram desenvolvidas na USP – a universidade criada pela elite anti-estatal paulistana – e que depois ganharam o Brasil: as ideias de “patrimonialismo” e de “populismo”. Ganhar o mundo não significa que os intelectuais e o campo científico passam a estudá-las seriamente e tê-las como referência em seus trabalhos. Embora isso também aconteça, não é nem de longe o aspecto mais significativo. Significativo é que a “esfera pública”, que examinamos acima, passa a pensar o país a partir dessas categorias.

Isso não acontece, como aliás nada no mundo social, “espontaneamente”. Isso só ocorre por que a grande imprensa irá reverberar essas categorias em praticamente todas as análises e torná-las “consagradas”, ou seja, ideias “evidentes” para além de debate e discussão. É assim que se consegue transformar uma idéia em uma arma política letal. Quando ela passa inclusive a ser aceita como “evidência não refletida”, inclusive, por quem não tem nada a ganhar com elas.

As principais pessoas ligadas ao surgimento dessas ideias já comprovam nossa tese de sua influência avassaladora: Sérgio Buarque como criador da noção de patrimonialismo – continuada por Raymundo Faoro e vários outros – entre nós, e Francisco Weffort, um pouco mais tarde, como adaptador da idéia de populismo ao contexto brasileiro. Que essas ideias conservadoras passam a dominar tanto a direita quanto a esquerda do espectro político fica claro como a luz do sol. É do livro clássico de Buarque, *Raízes do Brasil*<sup>5</sup>, que o PSDB, o partido orgânico das elites paulistanas, hoje associado ao rentismo, retira todo o seu ideário e seu programa partidário. Ao mesmo tempo, a sala nobre da fundação Perseu Abramo, do PT, tem também seu nome. Maior símbolo da colonização da “esquerda” pelo liberalismo conservador da elite conservadora parece-me impossível.

Francisco Weffort, que foi também um dos fundadores do PT – como o próprio Buarque – e depois ministro da cultura de FHC, sistematizou entre nós a outra ideia-força do liberalismo conservador: a do

---

5 Buarque, Sérgio, *Raízes do Brasil*, Companhia das letras, 2001.

“populismo”<sup>6</sup> como categoria explicativa do comportamento das classes populares na política. Como a ideia de patrimonialismo e de corrupção apenas estatal, a ideia de populismo também é pensada, inicialmente, para estigmatizar o legado de Vargas. Por extensão ela será usada para estigmatizar qualquer presença das massas na política.

Efetivamente, adornada com o “prestígio científico” da noção de “populismo”, o desprezo secular e escravocrata pelas classes populares ganha uma autoridade inaudita e passa a ser usada com pose de quem sabe muito. Iremos ver como esta ideia será tão importante quanto a demonização da política que a tese do patrimonialismo inspira. Juntas, a demonização da política e do Estado e a estigmatização das classes populares constituem o alfa e o ômega do conservadorismo da sociedade brasileira cevado midiaticamente todos os dias desde então.

Além dessas similitudes entre seus criadores que navegam com o mesmo impulso na direita e na esquerda, as duas ideias possuem outra semelhança que salta aos olhos: ambas não valem um “tostão furado” sob o ponto de vista científico. A noção de patrimonialismo é falsa por duas razões: primeiro as elites que privatizam o público não estão apenas nem principalmente no Estado, e o real assalto ao Estado é feito por agentes que estão fora dele, principalmente no mercado. A elite que efetivamente rapina o trabalho coletivo da sociedade está fora do Estado e se materializa na elite do dinheiro, ou seja, do “mercado”, que abarca a parte do leão do saque.

A “elite” estatal e política fica literalmente com as “sobras”, uma mera porcentagem, mínima em termos quantitativos, dos negócios realizados. Cria-se aí a “corrupção dos tolos”, que vemos hoje no Brasil. A atenção se foca na “propina”, nos “3% dos Sérgio Cabral” da vida, e torna invisível o assalto ao trabalho coletivo como um todo em favor de meia dúzia de atravessadores financeiros. O principal efeito da noção patrimonialismo é tornar esse dado, que é o mais importante, literalmente invisível; depois o patrimonialismo como privatização do bem público, suprema “vira latices”, é percebido como singularidade brasilei-

6 Weffort, Francisco, O populismo na política brasileira, Paz e Terra, 1978.

ra, como se o Estado apenas aqui fosse privatizado.

Na verdade, o Estado é privatizado em todo lugar, e a noção de patrimonialismo apenas esconde mais esse fato fundamental, possibilitando uma dupla invisibilização: dos interesses privados que realmente dominam o Estado; e do rebaixamento geral dos brasileiros, que passam a tratar não apenas os estrangeiros, mas os “interesses estrangeiros” como superiores e produto de uma moralidade superior. O cidadão, devidamente imbecilizado pela repetição do veneno midiático, pensa consigo, é melhor entregar a Petrobras aos estrangeiros do que ela ficar na mão de políticos corruptos. Tudo como se a suprema corrupção não fosse entregar a uma meia dúzia a riqueza de todos que poderia ser usada, como estava previsto o pré-sal, para alavancar a educação de dezenas de milhões.

De resto, a oposição entre “o público e o privado” assume a forma do senso comum que percebe apenas o Estado como uma configuração de interesses organizados. Assim, se oporia ao Estado e representaria a “esfera privada” apenas os “sujeitos privados”, pensados como instância de uma intencionalidade “individual”. Sendo a esfera privada percebida como individual, o “homem cordial” do Sérgio Buarque, então o “mercado capitalista e competitivo” é tornado literalmente invisível na sua positividade e eficácia. A partir de Raymundo Faoro, inclusive, o mercado é percebido como o verdadeiro céu na terra, prenhe de virtudes democráticas que apenas o Estado não permite florescer<sup>7</sup>.

Já a noção de populismo evoca a mobilização manipulativa das massas urbanas a partir “de cima”, quase sempre por meio de um líder carismático, a carapuça perfeita para a demonização de figuras como Getúlio Vargas e Lula. O interessante nesta ideia é que ela parte do princípio nunca demonstrado de que as outras classes sociais não são manipuladas por ninguém, como por exemplo, a evidente manipulação midiática da classe média brasileira que é o tema principal deste capítulo. Na verdade, a ideia que se quer passar aqui por conhecimento válido é a de que existem “classes inteligentes”, com consciência de seus inte-

---

7 Faoro, Raymundo, *Os donos do poder*, Globo, 1985.

resses e por conta disso não são manipuladas por ninguém; e as classes do povo, iletradas, um pessoal que não foi à universidade, e que são facilmente iludidas por um líder carismático ardiloso.

A noção de “populismo”, atrelada a qualquer política de interesse dos mais pobres, serve para mitigar a importância da soberania popular como critério fundamental de qualquer sociedade democrática. Afinal, como os pobres, coitadinhos, não tem mesmo nenhuma consciência política, a soberania popular e sua validade podem ser sempre, em graus variados, posta em questão. O “voto inconsciente” corromperia a validade do princípio democrático por dentro. A proliferação desta ideia na “esfera pública” a partir da sua “respeitabilidade científica” e depois pelo aparato legitimador midiático, que o repercute todos os dias de modos variados, é impressionante. Os best-sellers da ciência política conservadora comprovam a eficácia dessa balela<sup>8</sup>.

Na verdade, afora as épocas históricas que lograram organizar as classes populares ou as camadas médias por algum período breve de tempo, a única classe “consciente de seus interesses” entre nós foi e é ainda a ínfima elite do dinheiro. Foi ela que construiu esquemas gigantescos de distorção sistemática da realidade, como os que estamos reconstruindo neste capítulo, apenas para manter o padrão de rapina selvagem do trabalho de todos para seus bolsos. Foi ela, ao fim e ao cabo, que, com satânica inteligência e clarividência de seus melhores interesses de classe, percebeu que o assalto ao bolso coletivo e ao trabalho alheio só poderia se dar pela colonização da capacidade de reflexão da classe média.

A tese do populismo e do patrimonialismo servem precisamente, como uma luva, para os interesses dessa elite. Elas servem primeiro para tornar invisível a ação predatória de um mercado desregulado como o nosso. Depois para “culpar” o Estado e suas elites corruptas – especialmente de esquerda – de tudo que aconteça sempre que se faça necessário. A responsabilidade da elite e de seus instrumentos como a mídia ficam também invisíveis e não são chamados nunca à responsa-

bilidade. Depois eles deslegitimam as demandas populares como “demagogia” e “populismo”. Hoje em dia essas são as duas ideias mais repetidas por todos os jornais e canais de televisão. Elas estão hoje, com gradações diversas de clareza, na cabeça de todo brasileiro.

Nesse sentido, a elite do dinheiro e seus comandados na vida intelectual e na imprensa passam a possuir o “coração e a mente” da classe média e podem recorrer a este capital na luta política sempre que necessário. Como as classes populares são menos influenciáveis por este tipo de mecanismo – protegidas pelo seu “racionalismo prático” que identifica a política como “jogo dos ricos” – a vida política do Brasil, desde então, é dominada por golpes de Estado movidos pela elite do dinheiro, com o apoio da imprensa e da base social da classe média, sempre que a soberania popular ameaçar ou efetivar, por pouco que seja, interesses das classes populares.

### **O pacto anti-popular hoje: o conluio entre Rede Globo e a “Lava Jato”.**

A rede globo é a mídia por excelência que fez reverberar na população indefesa o pacto antipopular que reconstruímos acima. Não que ela esteja sozinha neste trabalho. Toda a assim chamada “grande mídia” participa sem exceção dessa violência simbólica. Mas a globo é a maior de todas as empresas midiáticas e a mais ousada no último golpe de Estado. O que foi produzido pelos intelectuais na construção da balela da corrupção só do Estado e da política e no racismo de classe explícito na noção de populismo foi a ideia-guia da rede globo e do jornal que existia antes disso, toda vez que fez política. Atacou de modo virulento e ajudou no episódio do “suicidamento” de Getúlio Vargas, apoiou o golpe de 1964 e se tornou com prazer e desenvoltura a “voz da ditadura”. Também perseguiu Leonel Brizola – como sempre por dinheiro - e ajudou no desmonte dos CIEPS e dos investimentos em educação popular no Rio de Janeiro. Envolveu-se em fraudes explícitas

na apuração de eleições para beneficiar Moreira Franco contra Brizola<sup>9</sup>. Apoiou Fernando Collor de Mello contra Lula se utilizando dos recursos mais baixos que um jornalismo de latrina pode usar, como a edição maldosa do debate entre os concorrentes para favorecer Collor. Apoiou a venda e privatizações do patrimônio público, enganando seu público no governo FHC para facilitar o saque do patrimônio público<sup>10</sup>. O envolvimento em episódios como a operação Lava Jato faz, portanto, parte do DNA da emissora. Foi a globo que apoiou a rejeição da PEC 37, desconhecida da população em geral, antes que o Jornal Nacional, na voz de William Bonner, a “recomendasse” a sua turba dos “camisas amarelas” a sua rejeição em nome do “combate da corrupção” em Junho de 2013<sup>11</sup>. A iniciativa, na verdade, era uma medida autoritária de interesse da fração corporativa dominante no Ministério Público, que queria aumentar seu poder e diminuir controles democráticos que são a regra em toda sociedade civilizada. A partir daí uma série de vazamentos seletivos e ilegais, criminalizando unilateralmente o PT, levou ao “golpeachment” da presidente eleita pelo voto popular. O conluio entre a globo, comandando a grande mídia, e a farsa da operação Lava Jato tem aí sua semente, sua estratégia e seu alvo seletivo. Tudo descarado desde o começo, quando o próprio juiz Sérgio Moro já havia defendido explicitamente que o apoio da mídia é fundamental para “deslegitimar” o poder político<sup>12</sup>. Poder político que um juiz, “monocraticamente”, decide ser digno de deslegitimação com alvo partidário seletivo e de uma parcialidade chocante.

Uma espécie de soberania judicial auto constituída, levando o caso até a própria escuta ilegal da presidenta, o que em qualquer outro

9 Amorim, P.H. e Passos, Maria helena, Plim, Plim: a peleja de Brizola contra a fraude eleitoral, Conrad, 2005.

10 Ver Biondi, Aloysio, O Brasil privatizado, Geração, 1999.

11 Ver Souza, Jessé, A radiografia do golpe, Leya, 2016.

12 Moro, Sérgio Fernando, Considerações sobre a operação mani pulite (mãos limpas). <https://ferreiramacedo.jusbrasil.com.br/artigos/187457337/consideracoes-sobre-a-operacao-mani-pulite-maos-limpas>

lugar onde a leis também se aplicam a juízes inflados por uma mídia venal, teria que ter levado a sua prisão e destituição do cargo. Este é certamente um caso único nas sociedades modernas: um grupo de mídia se intromete seletivamente na política, se alia a juízes com agenda própria e corporações com interesses particularistas como o MP e a Polícia Federal, chantageia e ameaça juízes de tribunais superiores e políticos, usando a turba da fração proto-fascista da classe média como massa de manobra, e consegue destronar um governo eleito democraticamente.

Sua sanha se dirige ao PT e aos movimentos populares que o apoiam. A Lava Jato forneceu concretude ao ataque à democracia pelos vazamentos seletivos ilegais até as eleições municipais de 2016, fazendo crer a população que apenas o PT havia cometido ilegalidades. Com essa fraude logrou dizimar o partido e fazer o PSDB renascer das cinzas nas eleições municipais de 2016. Tudo em nome da verdade e da democracia. A mentira institucionalizada pelas corporações do Estado que deveriam zelar por aquilo que estavam destruindo, só há pouco tempo atrás veio à tona. O que está em jogo, portanto, não é apenas o ataque à democracia e ao princípio da soberania popular. Mas também ao próprio princípio da igualdade social que é a bandeira máxima do PT.

A soberania popular foi atacada constantemente desde 2013. É importante perceber aqui pressupostos importantes. Mesmo a sentença de um juiz, que não é eleito diretamente, só tem alguma validade jurídica, posto que se pressupõe que foi ungido no cargo por delegação de competência que pressupõe a soberania manifesta popular. Depois que a noção de soberania pelo direito divino dos reis com sangue azul perdeu validade, o único princípio que justifica e legitima o poder no ocidente é a soberania popular consagrada pelo voto de todos os adultos.

Não existe saída ao tema da soberania popular como única forma legítima de exercício do poder político. A opção à soberania popular é a violência ditatorial. Não existe nada “no meio caminho” entre soberania popular e violência nua e crua, assim como não existe mulher mais ou menos grávida. Assim sendo, a globo, no seu ataque à ideia de soberania popular, teve que se valer de uma fraude bem perpetrada: ao

chamar seu público cativo às ruas, primeiro a fração proto-fascista e só depois, com os vazamentos seletivos só contra o PT, porções significativas das outras frações, a globo fabricou a ilusão da “soberania virtual”.

A “soberania virtual” coloniza o potencial legitimador da soberania popular ao dar a impressão que a “corrige em ato”, com o povo nas ruas sob a máscara de uma democracia direta comandada pela rede globo, corrigindo o que se fez nas urnas, supostamente sem “saber o que se estava fazendo”. Sem isso não se entende de onde a globo e a grande imprensa a serviço da “elite do saque” retiraram legitimidade para realizar a lambança que fez no país, tirando onda de que estava interessada no “combate à corrupção”. Sem a fraude gigantesca da “soberania virtual” não se compreende o que se passou de 2013 a 2016 sob a batuta desta “fábrica de mentiras” institucionalizada, hoje literalmente tão sem controle quanto as instituições e corporações do Estado que a Globo liderou nesse massivo ataque à jovem democracia brasileira.

É claro que as empresas arriscam seu “capital de confiança” nesse jogo acreditando que podem fazer seu público de tolo o tempo todo. Um cálculo arriscado mesmo se levarmos em conta a ausência de padrão de comparação do público brasileiro acostumado a ser usado como massa de manobra sem nunca ter tido acesso a uma mídia plural. A distorção sistemática da realidade nos últimos anos superou qualquer coisa que tenhamos testemunhado antes. A possibilidade de se perceber que as próprias empresas de comunicação fazem parte do jogo da elite do atraso na manutenção dos privilégios de uma meia dúzia em desfavor da população como um todo se torna, hoje, mais que nunca, um risco real.

Repare o leitor que jamais se reflete acerca de um sistema político construído para ser corrupto, ou seja, construído para ser comprado pela elite do dinheiro para manter seus privilégios econômicos. O ataque midiático é feito para parecer que a corrupção é obra de pessoas privadas ou partidos específicos. Isso acontece mesmo que esse tipo de manobra manipulativa, como vemos agora em meados de 2017, não tenha como se manter no decorrer do tempo, agora que o PSDB, o partido

da elite financeira, esteja agora no centro dos escândalos. Mas entre 2013 e 2016 apenas o PT foi criminalizado e viu sua representação ser dizimada pelos “vazamentos seletivos” comandados pela mídia e pelos seus aliados no aparelho do Estado.

O crescente apoio popular à ditadura, assim como as formas não democráticas também de sociabilidade e de ódio aberto que se instauraram no Brasil deste então, tem nessa fraude midiática gigantesca seu início. É que o ataque não se limitou à democracia. A globo como que concentra o ódio secular e escravocrata ao povo e passa a expressar o pacto elitista e anti-popular em ato. A perseguição seletiva e sem tréguas ao PT e aos movimentos sociais que o apoiam, equivalem a um ataque ao princípio mesmo da “igualdade social” como valor fundamental das democracias ocidentais. É que a luta contra a desigualdade do PT e de Lula foram tornados, pela propaganda televisiva, em mero instrumento para a corrupção no Estado.

Como o PT foi o motor da ascensão social dos miseráveis e pobres em geral, atacá-lo como corrupto e como “organização criminoso” – sendo acompanhada pelos próprios agentes do Estado envolvidos na operação Lava Jato nesse ataque inescrupuloso – equivale a tornar suspeita a própria demanda por igualdade. É a igualdade que é tornada “meio para um fim”, no caso a suposta corrupção, o que implica em retirar sua validade como “valor”, ou seja, como um fim em si. A globo e a grande mídia – e sua aliada a operação Lava Jato - não só contribuíram para o mais massivo ataque à democracia e ao Direito brasileiro que se tem notícia, mas atacam também, em uma das sociedades mais desiguais e perversas do planeta, a igualdade social como princípio ao torná-lo suspeito e mero instrumento para outros fins.

Depois, quando o ódio passa a grassar no país e figuras que representam o elogio à tortura e a violência mais grotesca, como Jair Bolsonaro e seu fascismo aberto, passam a representar ameaças reais à democracia e aos direitos humanos mais elementares, a globo e a grande mídia tira onda de quem não tem nada com isso. Esconde o fascismo que pratica diariamente e critica o resultado que produz sem assumir a

menor responsabilidade pelo que faz. A Globo e a operação Lava Jato, no entanto, são os agentes principais dessa verdadeira “regressão civilizacional” que sacode o país deixado em frangalhos, econômica, política e moralmente, pela ação combinada desses agentes. Para sua audiência imbecilizada, no entanto, como a globo critica Bolsonaro da boca para fora, sua ação a favor dos valores anti-democráticos que é o que, na realidade, cria o campo de ação para os Bolsonaros da vida, passa despercebida.

O resultado, que é o que importa na vida, é que a “cruzada contra a corrupção” dos sócios rede globo e grande mídia e a Lava Jato, que seria uma piada ridícula e digna de riso e escracho se não fosse trágica, feriu de morte nosso jovem experimento democrático e ainda criminalizou e estigmatizou a bandeira da igualdade social. Nada mais vivificador do nosso pacto anti-popular agora em versão turbinada. Tudo produzido agora “simbolicamente”, como se quisesse o bem dos necessitados, dourando a pílula por fora, que contém, no entanto, o mesmo conteúdo venenoso de sempre.

A rede globo e a grande mídia colonizam para fins de negócios, escusos ou não, toda a capacidade de reflexão de um povo, ao impossibilitar o próprio aprendizado democrático que exige opiniões alternativas e conflitantes, coisa que nunca ninguém viu acontecer em época alguma em nenhum de seus programas. Isso equivale a imbecilizar uma nação que certamente não nasceu imbecil, mas foi tornada imbecil para os fins comerciais de uma única família que representa e expressa o pior de nossa elite do saque e da rapina.

O que se perde aqui, como vimos acima, é simplesmente o recurso mais valioso de uma sociedade que é sua capacidade de aprender e de refletir com base em informações isentas. Distorcer sistematicamente a realidade social e mentir e fraudar uma população indefesa é, por conta disso, fazer um mal incomparavelmente maior que surrupiar qualquer quantia financeira. É que o mal aqui produzido é literalmente impagável. O que se frustra aqui são os sonhos, os aprendizados coletivos e as esperanças de centenas de milhões. O que se impede aqui é

o processo histórico de aprendizado possível de todo um povo que é abortado por uma empresa que age como um partido político inescrupuloso. Isso apenas para que fique registrado a noção de mal maior em uma sociedade que tende a perder qualquer critério de aferição e de comparação de grandezas morais.

Mas o aspecto econômico do conluio entre a Globo e a Lava Jato também é estarrecedor. Uma empresa venal e politicamente radicalizada, agindo sob os auspícios de uma concessão pública, se junta com servidores públicos cegos por interesses corporativos, para promover a pior recessão econômica com milhões de desempregados frutos de sua ação direta. Pior ainda. Destroçando anos de trabalho em direção a uma inserção econômica internacional mais autônoma do país e menos dependente.

Não vamos ser ingênuos. O início da Lava Jato foi a perspectiva de se acabar o sonho dos BRICS e dos brasileiros que aspiram um país próspero para a maioria. Os americanos são os defensores de um “status quo” mundial onde o Brasil e a América Latina só entram como fornecedores de matéria-prima, sem acesso a progresso industrial e tecnologia de ponta. A tecnologia para a usina de Volta Redonda, por exemplo, antes sempre recusada pelos EUA, teve que ser conseguida como contrapartida da entrada do Brasil na Segunda Guerra.

O Brasil deveria e deve subsistir, para os americanos, como quintal empobrecido e mercado interno colonizado. O pré-sal e a Petrobras eram a carta na manga do país para uma inserção internacional menos dependente. Com um esquema de espionagem com acesso a todos os e-mails e a comunicação virtual de todo o mundo, como ficou provado nos escândalos envolvendo aliados como a Alemanha e a escuta da comunicação pessoal da primeira ministra Angela Merkel, só bastava a CIA municiar os inimigos do PT para dar início à operação desmonte<sup>13</sup>. Afinal, se existe uma coisa que não muda na América latina é que os

---

13 O filme de Oliver Stone denominado de “Snowden”, ao contar a vida do famoso espião americano que se voltou contra a estratégia de escuta planetária de seu país, aponta a Petrobras como empresa chave que cabia desestabilizar.

EUA estão por trás de todos os golpes de Estado.

Esse foi o resultado real, independente do que juristas imaturos e açodados midiaticamente tenham na cabeça, do conluio globo/grande imprensa e Lava Jato. Aí se empobrece o Estado do Rio de Janeiro ao ponto do descalabro público e a globo tem a pachorra de culpar os 3% de propina do Sérgio Cabral. Mas quem matou o Rio de Janeiro foi a ação da rede globo à frente da imprensa golpista e da Lava Jato ao acabarem com a Petrobras, de quem o Rio de Janeiro é dependente, para vender o pré-sal aos saqueadores de dentro e de fora do país. Troca-se a “corrupção real” que retira as chances de vida de centenas de milhões, para se culpar a “corrupção dos tolos”, a da propina dos políticos, que é obviamente nefasta, mas que equivale a dos “aviãozinhos” do tráfico de drogas.

Se compararmos nosso capitalismo com o narcotráfico, do qual ele não se separa a não ser por exterioridades, a política e os políticos são os “aviãozinhos” que sujam as mãos, se expõem à polícia seletiva e ficam com as sobras da expropriação da população. A “boca de fumo” são os oligopólios e os atravessadores financeiros, que compram a política, justiça e a imprensa de tal modo a “assaltar legalmente” a população. Todas as “reformas” agora em discussão, apoiadas pela imprensa e pelo empresariado, visam o arrocho salarial e a opressão dos trabalhadores e aposentados, para aumentar ainda mais o lucro dessa meia dúzia.

Já a PEC 55, que congela os gastos com saúde e educação, para garantir o pagamento dos juros reais – um assalto ao bolso coletivo que só os feitos de imbecis não percebem – mais altos do planeta, por um orçamento pago pelos pobres. 53% do orçamento é pago por pessoas que ganham até 3 salários mínimos, em um contexto onde os ricos ou não pagam imposto ou o sonegam em paraísos fiscais. Esse é o assalto e a “corrupção real”, que a “corrupção dos tolos”, só dos políticos, como passa na Rede globo e na revista Veja e é percebida na Lava Jato, tem o papel de esconder.

Com o cidadão feito de completo imbecil é fácil convencê-lo de que a Petrobras, como antro da “corrupção dos tolos”, só dos políticos, tem que ser vendida aos estrangeiros honestos e incorruptíveis que nos-

sa inteligência “vira lata” criou e nossa mídia repete em pílulas todos os dias. Com base na “corrupção dos tolos” se cria, na sociedade imbecilizada por uma mídia venal que distorce a realidade para vendê-la com maior lucro próprio, as pré-condições para a “corrupção real”, a venda do país e de suas riquezas, a preço vil. Esse é o resultado real e palpável do conluio entre grande imprensa, com a rede globo a frente, e a Lava Jato: é melhor entregar de vez a Petrobras, a base de toda uma matriz econômica autônoma, aos estrangeiros honestos e bem-intencionados. O quanto se levou nessa trama só saberemos, como sempre, quando for muito tarde, tanto para os culpados quanto para as centenas de milhões de vidas empobrecidas e desempregadas.

O que se fez com a Odebrecht e a Petrobras foi algo que, só uma sociedade completamente imbecilizada por uma mídia paga por “saqueadores legalizados” da riqueza de todos, torna possível. Dos americanos pode se dizer muita coisa, mas, nunca, que foram ou são imbecis que destroem a riqueza nacional e a capacidade produtiva nacional como a globo e Lava Jato ajudaram a fazer, tirando onda de “moralizadores” da nação. Nos EUA não só apenas “pessoas” são responsabilizadas, e não empresas como um todo, como na Lava Jato, mas, para não provocar perdas na economia nacional, tudo é resolvido em “secret settlements” (acordos secretos), entre corporações e instâncias da administração<sup>14</sup>. A rede globo, em associação com a grande mídia a maior parte do tempo, e a Lava Jato fizeram o contrário disso e a nós todos de perfeitos imbecis. A título de combater a “corrupção dos tolos”, turbinaram e legitimaram a “corrupção real” como nunca dantes neste país das multidões de imbecilizados.

Como a condução do processo golpista é, em grande parte, externa, existe, inclusive, a bem fundada suspeita de alguns de nossos melhores jornalistas investigativos<sup>15</sup> de que a globo já esteja em mãos do serviço de espionagem americano que tudo sabe, posto que espiona,

14 Ver “corporate settlements in the united states: criminalization of american business”, *the economist*, 29 de Agosto de 2014.

15 “Xadrez de como a globo caiu nas mãos do FBI”, *Jornal GGN*, por Luis Nassif, em 22/06/2017.

controla e tem acesso a toda informação trocada de modo digital no planeta. Tendo a rede globo sido a emissora eleita para ser parceira da CBF e da FIFA durante décadas, resta ao cidadão, ainda não feito de completo imbecil, imaginar o que a CIA e a NSA têm na manga potencialmente contra a rede globo, depois da devassa que realizaram nos negócios escusos da entidade maior do futebol mundial. Precisamente o futebol, o fundamento do lucro maior da Rede globo. Imagine a chantagem: apresentar a empresa que posa de defensora da “honestidade nacional”, uma verdadeira “virgem no cabaré”, em negócios que não ficam nada a dever aos Sérgio Cabral da vida?

Estaria o apoio da emissora à delação de Joesley Batista, que transferiria sua empresa para os EUA – como vimos nos EUA os órgãos de Estado protegem a economia nacional ao invés destruí-la como faz nosso poder judiciário - dentro deste contexto? Talvez, mais uma vez, jamais o saibamos antes que seja muito tarde para achar os culpados. Parece que estamos nos especializando em perseguir por métodos jurídicos pouco ortodoxos os suspeitos da “corrupção dos tolos”, enquanto a “corrupção real”, do conluio entre mercado, mídia e corporações jurídico-policiais do Estado, pode passar impune.

Como vimos acima, o fundamento da confusão entre “corrupção real” e “corrupção dos tolos” é uma leitura enviesada e interessada da sociedade brasileira consagrada nas ideias que são o núcleo do nosso pacto antipopular descrito acima. Sem uma crítica das ideias não existe prática social verdadeiramente nova. A ideia central que nos faz de tolos é a de que nossa história e a história de nossas mazelas tem sua raiz no patrimonialismo só do Estado. Foi por conta dela que Rede Globo e Lava Jato legitimaram seu ataque combinado à economia e à sociedade brasileira. É a pseudo explicação patrimonialista no lugar da explicação pela escravidão e por sua herança de ódio, espoliação e humilhação dos mais frágeis.

É ela que legitima a “corrupção dos tolos”, que se regozija de ter recuperado a “merreca” de 1 bilhão de reais na operação Lava Jato,

como fez Rodrigo Janot em artigo recente<sup>16</sup>, isso ao preço da destruição de toda uma estrutura produtiva e milhões de empregos perdidos? Ou seja, a custo de nosso futuro. A “corrupção dos tolos” da farsa da Lava Jato e da rede globo e seus sócios da grande mídia comprada só existe para tornar invisível a “corrupção real” da qual são sócios. Exemplo da “corrupção real” é a recente operação do governo Temer, uma marionete da “elite do atraso”, que fez o país e a receita federal perder 25 bilhões de reais<sup>17</sup> em decisão suspeita em favor do banco Itaú. Só nessa operação suspeita são vinte e cinco vezes mais dinheiro que o recuperado pela corrupção dos tolos da Lava Jato.

E isso sem contar os 520 bilhões reais em sonegação fiscal dos milionários, em um país em grave crise fiscal, depositados no exterior? E a farra da taxa selic na dívida pública para a “elite do saque”? E os 900 bilhões em transações de juros abusivos, se separarmos o juro praticado aqui da média mundial, que se drena, anualmente, do bolso da população para os rentistas e especuladores, em cálculo baseado em dados do próprio banco central<sup>18</sup>?

Como essas ideias também são dominantes na “esquerda”, colonizada intelectualmente pela direita, a sua crítica é fragmentada e superficial sem nunca chegar ao núcleo da questão. A crítica frontal ao núcleo do pacto antipopular é o caminho mais seguro de nos percebermos de modo novo e, finalmente, nos livrarmos, na prática, de suas armadilhas. Sem ideias novas jamais teremos, também, prática política nova.

---

16 Folha de São Paulo, Janot, Rodrigo, O custo de se romper o círculo da corrupção, 25 de Maio de 2017.

17 <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2017/04/10/decisao-do-carf-sobre-fusao-de-bancos-faz-receita-deixar-de-arrecadar-r-25-bi.htm>

18 A análise dos dados estão disponíveis no recente livro do Prof. Ladislau Dowbor, A era do capital improdutivo, outras palavras, 2017.



# III

## Financeirização e política monetária no Brasil

Luiz Carlos Bresser-Pereira\*,  
Luiz Fernando de Paula\*\* e  
Miguel Bruno\*\*\*

---

\* Professor titular da Fundação Getúlio Vargas – FGV/SP.

\*\* Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IE/UFRJ, Coordenador do Grupo de Estudos de Economia e Política (GEEP) – IESP/UERJ, Pesquisador 1-C do CNPq e Cientista do Nosso Estado da FAPERJ, Autor do livro “Sistema Financeiro, Bancos e Financiamento da Economia” (Campus), Website: [luizfernandodepaula.com.br](http://luizfernandodepaula.com.br) - Professor of Economics at Federal University of Rio de Janeiro (IE/UFRJ), Voluntary Professor at Institute of Social and Political Studies of the State University of Rio de Janeiro (IESP/UERJ), CNPq Researcher and FAPERJ Researcher, Author of the book “Financial Liberalization and Economic Performance: Brazil at the crossroads” (Routledge)

\*\*\* Professor da ENCE-IBGE, da Faculdade de Ciências Econômicas (FCE/UERJ) e da Mackenzie-Rio.

## 1. Introdução

Uma questão que tem sido recorrente na discussão da economia brasileira é *por que o Brasil tem uma das taxas de juros reais mais elevadas do mundo*. De fato, seria de se esperar que, a partir do sucesso do Plano Real em estabilizar a economia brasileira a partir de meados de 1994, as taxas de juros caíssem para patamares próximos das economias desenvolvidas. Tal fato não ocorreu. Mesmo com a forte redução recente da taxa de juros reais, estando em um de seus patamares mais baixos das últimas décadas, em contexto de aguda e prolongada recessão e elevado nível de desemprego, o Brasil ainda tem uma das maiores taxas de juros reais do mundo: em outubro de 2018 a taxa de juros ex-ante (descontada a inflação projetada para os próximos 12 meses) estava em 3,71% a.a., sendo a sexta maior do mundo, bem acima da média geral de 0,56% a.a.<sup>1</sup>

Vários são os motivos que têm sido apontados como fatores explicativos, como existência de canais de política monetária “entupidos”, em função da existência de indexação financeira, crédito direcionado, preços monitorados, etc., e outros fatores, como incerteza jurisdicional, fragilidade financeira do setor público, efeito contágio da dívida pública, dúvida sobre a sustentabilidade da dívida pública, etc. Alguns desses fatores, como veremos, tem pouca plausibilidade em função de falta de evidência empírica, mas é bem provável que taxas de juros elevadas no Brasil seja resultado de um conjunto amplo de fatores, como já havia sido assinalado em um trabalho pioneiro sobre o tema (Bresser-Pereira e Nakano, 2002).

Neste trabalho, retomamos (e desenvolvemos) a *hipótese da existência de uma convenção pró-conservadorismo da política monetária no Brasil*, formulada por alguns autores, como Bresser-Pereira e Nakano (2002), Erber (2011) e, mais recentemente, por Lara Resende (2017), acrescentando em particular duas sub-hipóteses a ela: (i) formação de uma co-

---

1 Conforme dados compilados de <http://infinityasset.com.br/blog/wp-content/uploads/2018/10/rankingdejurosreais301018.pdf> Cabe destacar que nas últimas décadas o Brasil tem estado entre as três maiores taxas de juros reais do mundo. Acrescente-se que a tendência das expectativas do mercado (Focus) é de elevação da taxa de juros em 2019/2021.

alização de interesses da classe de rentistas-financistas; (ii) existência de um efeito contágio da dívida pública “de mão dupla” entre mercado de reservas bancárias e mercado de títulos públicos, em que tanto o conservadorismo do Banco Central na condução da política monetária, quanto as dificuldades de emissão de títulos públicos pelo Tesouro Nacional, podem afetar seja a remuneração (e condições) das operações financeiras no mercado de reservas, seja no mercado de títulos.

Em relação ao item “i”, nossa hipótese específica é que a prevalência de altas taxas de juros reais no Brasil, por décadas, levou à formação de uma coalizão de interesses dos rentistas-financistas com o objetivo de manter taxas de juros elevadas, já que essas favorecem a valorização da sua riqueza financeira, resultando em uma “financeirização pelos ganhos de juros”. Esta coalizão, acrescenta Erber (2011), não é benéfica somente para os rentistas, mas também ao próprio Banco Central do Brasil (BCB), que tira proveito da reputação de ser um banco central conservador, focado unicamente no controle da inflação e na estabilidade financeira.

Para tal propósito, o artigo está dividido em 4 seções, além desta introdução. A seção 2 analisa algumas interpretações sobre as elevadas taxas de juros no Brasil. Já a seção 3 desenvolve a hipótese da convenção pró-conservadorismo na política monetária no Brasil, tomando como ponto de partida a concepção de Keynes de *que a taxa de juros é um fenômeno essencialmente convencional*. A seção 4, por sua vez, avalia a natureza e especificidades da financeirização no Brasil e seus efeitos redistributivos em termos de renda e riqueza, enquanto que a seção 5 analisa os canais através dos quais a coalizão de interesses financistas-rentistas pode afetar a taxa de juros no Brasil. Desenvolve-se a hipótese da convenção pró-conservadorismo da política monetária e, por fim, conclui o artigo com algumas proposições de política.

## 2. Algumas interpretações para as elevadas taxas de juros no Brasil

Nesta seção analisamos algumas interpretações sobre as elevadas taxas de juros no Brasil, sem ter a pretensão de esgotá-las.

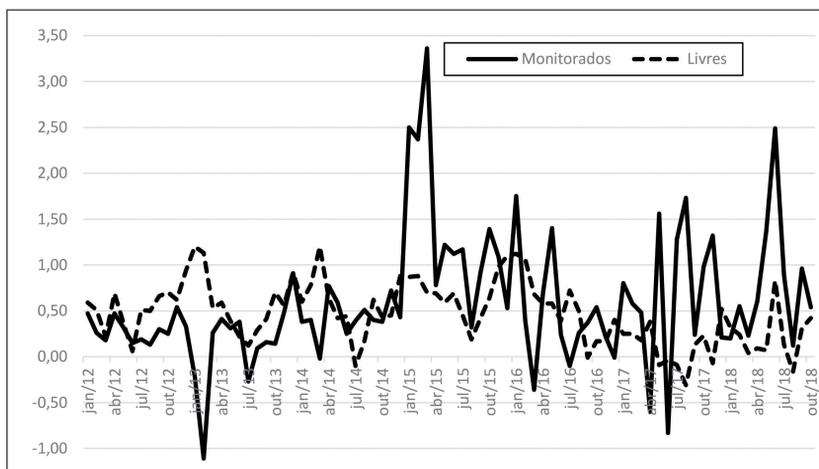
Um conjunto de trabalhos explica as elevadas taxas de juros devido à existência de canais “entupidos” de política monetária no Brasil: como a transmissão das variações da taxa de juros, variável-operacional do BCB para a meta intermediária da política monetária (taxa de juros de longo prazo, através do qual o BCB procura indiretamente atingir os objetivos finais de sua política), tem seus efeitos obstaculizados, é necessário que a autoridade monetária eleve a taxa de juros numa magnitude maior do que seria necessária (para ter efeito sobre a demanda agregada) se tais “barreiras” não existissem, de modo a ter o mesmo efeito sobre as metas intermediárias.

Um primeiro fator que contribuiria para o mau funcionamento dos canais de transmissão no Brasil seria a participação elevada dos preços administrados na composição do IPCA<sup>2</sup>, que seriam insensíveis às condições de mercado (Modenesi e Modenesi, 2012). Isso porque são regulados por contrato ou por órgão público, seja ele governo federal, estadual ou municipal. De acordo com dados do IBGE, em agosto de 2018, o IPCA era composto por 26,2% de preços administrados e 73,8% de preços livres. Cabe destacar que alguns preços administrados (energia e petróleo) foram represados durante o primeiro governo Dilma, de

2 Preços administrados são compostos, entre outros, dos preços de transporte (inclui petróleo e derivados do petróleo), comunicação (tarifas de telefonia, por exemplo) e planos de saúde. Os preços administrados se referem aos valores insensíveis às condições de mercado (oferta e demanda). Isso porque são regulados por contrato ou por órgão público, seja ele governo federal, estadual ou municipal. Destaque-se que esses preços são, em grande parte, determinados em mercados oligopolizados, cujas grandes empresas de serviços praticam formação de preços via mark up sobre os custos de produção, sendo pouco ou nada sensíveis ao controle da demanda agregada por aumentos das taxas de juros do Banco Central. Para citar um mercado oligopolizado tradicional, observe-se que, segundo a revista Auto Esporte, o preço do carro zero no Brasil aumentou 55,9% entre 2015 e 2018, apesar de toda retração na produção e nas vendas provocada pelas recessões de 2015 e 2016, seguidas pelo baixíssimo crescimento econômico de 2017 e 2018.

modo a compensar a elevação nos preços, enquanto que a sua descompressão foi um dos principais fatores que contribuiu para elevar o IPCA em 2015, mesmo em contexto de forte aumento na taxa Selic. Em 2017 e 2018, contudo, os preços administrados (energia elétrica residencial, plano de saúde, combustíveis, entre outros) aumentaram bem acima dos preços livres, o que dá alguma aderência a hipótese que eles contribuem para uma inflação maior, mas sua importância na explicação do nível da taxa de juros não deve ser exagerada em função do seu peso menor na composição do IPCA.

**Gráfico 1: IPCA – preços livres e preços administrados (% a.m.)**

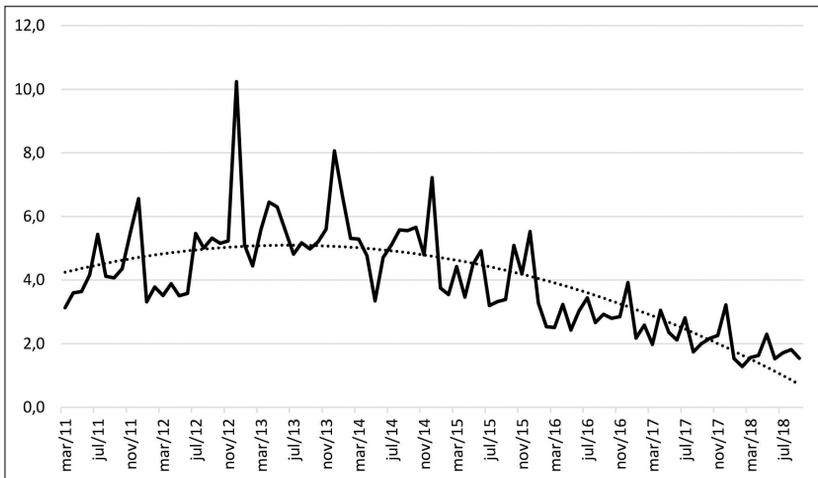


Fonte: Banco Central do Brasil (2018).

Um segundo fator que contribuiria para o mau funcionamento dos canais de transmissão no Brasil seria o peso dos empréstimos do BNDES sobre o total do crédito, já que tais operações são categorizadas como crédito direcionado, uma parte do crédito sobre o qual a política monetária não afeta (Daniel, 2015). Este fator tem gerado bastante controvérsia. Aqui parece haver uma confusão conceitual quanto à avaliação dos impactos do crédito direcionado sobre a transmissão da po-

lítica monetária: em geral se menciona que o BNDES teria cerca de 20% do total de crédito, mas esse valor se refere ao volume de crédito. Para efeito de aferir a potência da política monetária, contudo, deve-se considerar as concessões de crédito, e, neste caso, a participação dos empréstimos do BNDES foi de apenas 5,1% do total de crédito em média em 2011/2014, período de auge do boom de crédito deste banco, e caindo para 2,8% do total no período 2015/2018 (até setembro), como poder ser visto no Gráfico 2.

**Gráfico 2: Crédito do BNDES sobre crédito total (concessões) - %**

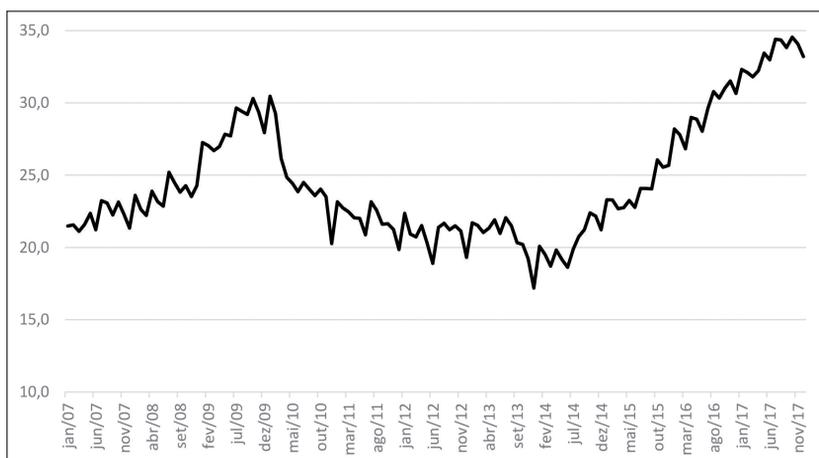


Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do BCB

Um terceiro fator que contribuiria para o mau funcionamento dos canais de transmissão no Brasil seria a manutenção de um processo ainda amplo de indexação financeira no país. O fato de parte riqueza financeira no Brasil estar indexada à taxa Selic gera um efeito riqueza “invertido” (Pastore, 1996). O efeito riqueza em condições normais (em que os títulos de dívida são predominantemente pré-fixados) opera da seguinte forma: um aumento na taxa do Banco Central gera um efeito riqueza negativo nos agentes, devido à queda no valor dos ativos

financeiro prefixados, considerando que  $P = A/r$ , onde  $P$  é o preço de mercado do ativo,  $A$  é o valor do cupom e  $r$  é a taxa de juros de mercado. Assim, para um dado  $A$ , quando  $r$  sobe,  $P$  necessariamente se reduz. A perda na riqueza financeira ocasiona uma diminuição nos gastos dos agentes. Contudo no Brasil este efeito é parcialmente anulado em função da existência da referida indexação de parte da riqueza financeira: neste caso a elevação na taxa de juros gera um efeito riqueza positivo que pode transladar em um aumento na demanda agregada, anulando parcialmente o efeito anterior. O Gráfico 3 mostra os dados relativos a dívida bruta indexada à Selic (inclui operações compromissadas<sup>3</sup>, LFTs em poder do público e exclui a dívida das empresas estatais) em relação ao PIB: a média no período de 2007/2017 foi 24,5%!

**Gráfico 3: Dívida bruta indexada à Selic (% do PIB)**



Fonte: Paula e Marconi (2018) com base em dados do Tesouro Nacional

3 Operações compromissadas são operações de venda (ou compra) de títulos públicos ou privados com compromisso de recompra (ou revenda) dos mesmos títulos em uma data futura. Elas são utilizadas pelo BCB para controlar a liquidez da economia como um todo, de tal modo que a taxa Selic tenda para a meta Selic fixada por ele. Tais operações são de curtíssimo prazo e remuneradas com base na meta do Bacen para a taxa Selic.

Algumas outras interpretações estão relacionadas à questão da dívida pública, sendo algumas delas relacionadas à indexação financeira. Oreiro e Paula (2011) sustentam que a existência de uma parte significativa da dívida pública deformada (isto é, indexada à taxa Selic) faz com que o Tesouro Nacional se torne refém do mercado financeiro para fazer a emissão e rolagem da dívida pública. Esta interpretação se conecta com a hipótese do “efeito-contágio da dívida pública”, formulada inicialmente por Barbosa (2006): como a taxa Selic remunera tanto parte das operações compromissadas do BCB para fazer o ajuste fino da liquidez no mercado de reservas bancárias, quanto parte da dívida pública pós-fixada (as LFTs), então ela cumpre duas funções: ela é a taxa de juros que regula os empréstimos no mercado interbancário e ao mesmo tempo é a taxa pela qual o Tesouro rola uma parte significativa da dívida pública. Como a mesma taxa de juros precisa desempenhar duas funções, segue-se que a função de instrumento de política monetária acaba sendo contaminada pela função de rolagem da dívida pública federal, uma vez que o BCB não tem como fixar um valor da Selic para as operações no mercado interbancário e outro valor da Selic para as operações de rolagem da dívida pública. Não é possível ao BCB estabelecer um único valor da taxa de juros que seja compatível, simultaneamente, com essas duas funções. Nesse contexto, a fragilidade ainda remanescente das contas públicas brasileiras acaba por fazer com que a taxa de juros requerida pelo mercado para a rolagem da dívida pública seja “excessivamente alta”, sendo transmitida, por arbitragem, para as operações normais de política monetária<sup>4</sup>.

Segura-Ubierno (2012), por sua vez, sustenta que a baixa taxa de poupança no Brasil eleva a taxa de juros estabelecida pelo BCB, já que resulta de maiores transferências previdenciárias, alta remuneração da dívida pública e elevado consumo do governo<sup>5</sup>. Por outro lado, a história de

4 Oreiro e Paula (2011) já assinalavam que o efeito-contágio pode ser dar na direção contrária: o BCB ao definir a taxa de juros no mercado de reservas acaba contaminando o custo do serviço da dívida pública (na parte indexada a Selic). Retornamos a esta questão adiante.

5 Está subjacente o argumento de que a queda da poupança do governo deve implicar aumento da poupança de rentistas e do setor privado em geral. Débitos, déficits e dívidas de um agente tem como contrapartida, créditos e superávits de outros agentes.

defaults soberanos e dúvida sobre sustentabilidade da dívida pública faz com que o país pague um *alto prêmio de risco*, resultando, de acordo com a paridade a descoberta,<sup>6</sup> em elevadas taxas de juros. Reis (2016), contudo, mostra que outros países com razão poupança sobre PIB similar à do Brasil, como Colômbia e Filipinas, têm taxas de juros bem mais baixas que a brasileira. Em relação ao risco-país a Tabela 1, por sua vez, mostra que países com níveis similares de risco-país (EMBI+) tem taxas de juros reais média em 2010/2014 bem mais baixa que o Brasil.

Garcia e Didier (2003) identificam alguns componentes importantes para determinação do risco Brasil, dentre eles os resultados esperados das contas fiscais e do saldo em transações correntes do balanço de pagamentos, as condições do mercado financeiro doméstico e as condições do mercado financeiro internacional. A questão central, contudo, é saber quais fatores são determinantes, se os exógenos ou endógenos. Barbosa et al (2016), por exemplo, mostram que as flutuações da taxa de juros norte-americana influenciam a taxa de juros no Brasil.

**Tabela 1: Taxa real de juros de curto prazo e classificação de risco - média 2010/2014**

País	Risco-país	Taxa real de juros
África do Sul	215	-0,03
Brasil	916	4,25
Bulgária	881	-1,73
Colômbia	766	1,19
México	532	0,10
Panamá	1029	0,88
Peru	923	0,16
Filipinas	399	0,16
Rússia	659	0,67
Turquia	416	-3,55
Fonte: EMBI+ (Datamarket) e IMF (Taxa do BC e IPC)		

6 Segundo a paridade a descoberta da taxa de juros, a taxa de juros doméstica é igual a taxa de juros internacional ( $r^*$ ) mais o prêmio de risco país (RP).

### 3. Uma hipótese: convenção pró-conservadorismo na política monetária

*Convenção* pode ser vista como uma crença ou regra de formação de expectativas que é dividida por um grande número de indivíduos ou ainda como um acordo entre participantes que decidem em prol de uma estratégia comum que lhes beneficia em conjunto. Na sua “Teoria Geral” (1936), Keynes sugere dois conceitos de convenção ou de regra comportamental dos agentes: (i) assumir que o estado existente de negócios se manterá indefinidamente (projeção da presente situação); (ii) propensão de seguir a maioria ou média de opinião (o curso mais seguro de ação pode ser seguir os outros).

Neste sentido, convenção pode ser entendida tanto como um *compartilhamento social* nos termos acima ou como uma *representação coletiva* que conduz a um comportamento mimético dos agentes, no qual esses seguem convenções porque outros também o fazem (Modenesi et al, 2013). Já Favereau (2002, p.511-520) acrescenta uma dimensão normativa às convenções, que, assim, “é dotada de força normativa obrigatória, sendo apreendida como resultado de ações individuais e como um quadro constringendo os sujeitos envolvidos”, cujo conteúdo, entretanto, varia ao longo do tempo.

Keynes (1936) sustentou que *a taxa de juros é um fenômeno predominantemente convencional*, ao invés de ser um fenômeno essencialmente psicológico, pois seu “valor atual é fortemente determinado pela visão prevalecente sobre que valor ela é esperada ser. *Qualquer nível de juros que é aceito com suficiente convicção como provável a ser durável será durável*” (Idem, p. 203, itálicos no original). Como se sabe, Keynes considerava a convenção como sendo de curto prazo e construída sob uma base precária de conhecimento. Por outro lado, ele também entendia que a política monetária para ser eficaz tem que dar sinais claros aos agentes: “uma política monetária que a opinião pública considere experimental em sua natureza e facilmente sujeita a mudanças pode falhar no seu objetivo de reduzir consideravelmente a taxa de juros a

longo prazo (...) A mesma política, por outro lado, pode ser facilmente bem-sucedida se a opinião pública julgá-la razoável e compatível com o interesse público, baseada em convicção sólida e promovida por uma autoridade que não corra risco de ser suplantada” (Idem, p. 203). Assim, as expectativas sobre o comportamento futuro da política monetária depende do que Keynes chamou de “taxa segura de juros”, isto é, o valor da taxa de juros que o público acredita que prevalecerá no longo prazo, ou seja, uma convenção social.

A *convenção pró-conservadorismo* na condução da política monetária é uma hipótese que foi pioneiramente sustentada por Bresser-Pereira e Nakano (2002, p. 169): “depois da persistente manutenção da taxa de juros em nível muito elevado, é natural que surja o medo de redução, e que esse nível se torne uma *convenção*”, para o qual Bresser-Pereira (2007, p.200) adiciona: “a Selic é alta no Brasil porque, com o argumento de que é necessária uma taxa de juros muito alta ‘para combater a inflação’, [ela] é estabelecida em nível artificial, de forma a remunerar os rentistas e o setor financeiro”, ou seja, há uma coalizão de interesses da classe de rentistas-financistas para a manutenção da taxa de juros elevadas no Brasil.

Posteriormente, Erber (2011) sugeriu que a excessiva rigidez da política monetária deveria ser explicada pelo viés da economia política, no qual a taxa de juros no Brasil não seria um problema de natureza exclusivamente macroeconômica, mas sim resultado da formação de *uma coalizão de interesses formada em torno da manutenção de taxa de juros em níveis elevados*, coalizão essa que seria benéfica inclusive para a reputação de um banco central de perfil conservador (ver, também, Modenesi e Modenesi, 2012). Segundo Erber (2011, p. 43), “existe, pois uma ampla e poderosa constelação de interesses, estruturada ao longo do tempo em torno à combinatória altos juros-câmbio valorizado, que estabeleceu uma convenção que estes elementos são essenciais para o desenvolvimento do país [...] Esta coalização de interesses tem poderosos instrumentos para consolidar e difundir sua convenção de desenvolvimento. O mais explícito está nas mãos do sistema financeiro [...]. O Banco Cen-

tral é um membro necessário desta coalização [...]. Para o estabelecimento da coalização e da convenção que lhe serve de representação social, basta que o Banco Central e os membros privados derivem benefícios conjuntos da mesma política – no caso, o prestígio de cumprir as metas e os lucros derivados dos altos juros e do câmbio valorizado”.

Assim, a manutenção de uma taxa de juros reais elevadas por décadas no Brasil, no contexto da existência e manutenção de um circuito de “overnight” no país, fez com que se criasse uma convenção em cima de uma “taxa segura de juros”, criando uma crença ou convicção de continuidade de taxas elevadas. Como veremos na próxima seção, tal “círculo vicioso” contribuiu sobremaneira para o desenvolvimento de um processo de financeirização da economia brasileira “pelos ganhos de juros”, característica central do capitalismo financeiro-rentista que predomina no país.

Recentemente, Lara Resende (2017, p.126-127) sustentou que a manutenção de taxa de juros elevadas no Brasil acaba por se revelar ineficaz para baixar a inflação, e levanta a hipótese de que *taxas de juros altas podem levar a taxa de inflação maiores*: “Suponha o caso de um paciente com doença crônica para a qual se ministra um remédio há décadas. Há unanimidade médica de que, no caso desse paciente, a doença é resistente. Doses maciças vêm sendo receitadas sem resultado. Os efeitos secundários negativos são graves, debilitam e impedem a recuperação do paciente, que agora se encontra na UTI. Novos estudos, ainda que preliminares, questionam a eficácia do remédio. Pergunta: deve-se continuar a ministrar as doses maciças do remédio ou reduzir rapidamente a dosagem?”<sup>7</sup>

---

7 A análise de Lara Resende tem como inspiração a seguinte passagem de Keynes (1936, p. 323): “Um aumento na taxa de juros (...) faz parte do remédio que cura a doença matando o paciente”.

#### 4. Financeirização no Brasil: especificidades e efeitos redistributivos

Um fator importante no capitalismo contemporâneo, que impacta sobre o grau de liberdade para políticas desenvolvimentistas em economias em desenvolvimento, está relacionado à financeirização da economia, uma tendência mundial de países com alguma sofisticação no sistema financeiro. Neste sentido, o Brasil, medido por vários indicadores, é tido como uma economia altamente financeirizada, mas com características específicas (Bruno et al, 2014).

O desenvolvimento de um capitalismo determinado pelas finanças (*“finance-led capitalism”*) tem como característica central a prevalência de um processo conhecido como “financeirização” - entendida como “o aumento do papel dos motivos financeiros, mercados financeiros, atores financeiros e instituições financeiras nas operações de economias nacionais e internacionais” (Epstein, 2005, p.3) ou ainda “um padrão de acumulação no qual a realização de lucros ocorre crescentemente através de canais financeiros ao invés do comércio e produção de mercadorias” (Krippner, 2005, p. 174). Nesse processo, os mercados financeiros, as instituições e as elites financeiras obtêm maior influência sobre a política econômica e seus resultados. De forma mais ampla, o trabalho pioneiro de Braga (1985) define a financeirização como norma sistêmica de riqueza, uma vez que produz uma dinâmica estrutural articulada de acordo com os princípios da lógica financeira. Para tanto, como destacam Bruno e Caffé (2015, p.36), “para o surgimento e desenvolvimento do fenômeno da financeirização são necessárias estruturas institucionais permissivas que o reproduzam no plano macroeconômico, incluindo-se aí a formatação e condução da política econômica e o aval do Estado, para que a acumulação financeira seja a tônica dominante com relação à acumulação de capital nos demais setores de atividade”.

Estudos internacionais mostram que a financeirização reduz, significativamente, a autonomia dos Estados nacionais seja para formularem as políticas econômicas autônomas independentemente das condições internacionais, seja no que concerne a uma estratégia de desen-

volvimento de longo prazo, consistente com as condições de produção e os interesses dos setores não-financeiros (Becker et al, 2010).

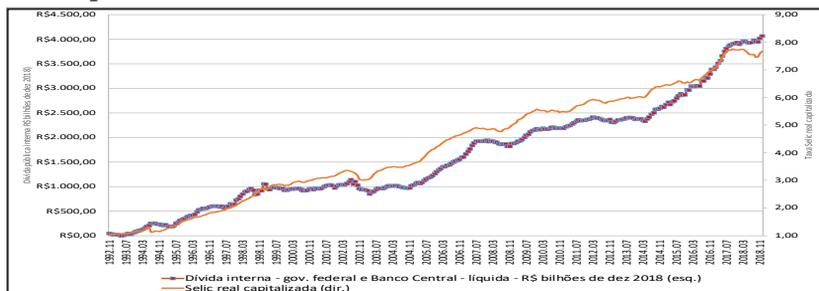
Bresser-Pereira (2018) mostra que desde o final dos anos 1980 vem sendo criada um novo tipo de organização social que denomina de “capitalismo financeiro-rentista”, “uma sociedade em que os capitalistas são predominantemente rentistas, enquanto os altos tecnoburocratas são ou os mais altos executivos das companhias, ou os financistas” (Idem: 27). Em tal organização social os rentistas, em sua maioria herdeiros, substituíram os empresários na propriedade das grandes firmas e deixaram a administração das empresas a cargo da alta tecnoburocracia e contrataram outra categoria profissional, a dos financistas, profissionais de classe média formados nas principais escolas de administração de empresas, ou com doutorado em economia, para gerir sua riqueza.

Singer (2012, 2015), por sua vez, sustenta que ao longo dos governos do PT no Brasil se estruturaram duas coalizões contrapostas, uma *rentista* que unifica o capital financeiro e a classe média tradicional, que seria mais alinhada ao receituário neoliberal; e outra *produtivista*, composta de empresários industriais associados à fração organizada da classe trabalhadora, que tinha como meta principal a aceleração do crescimento via (re)industrialização em parte induzida pelo Estado e com alguma distribuição de renda. Em particular os governos Lula da Silva teriam sido capazes de fazer a arbitragem da correlação de força, ora dando ganho a uma, ora a outra. Durante o primeiro governo Dilma o excesso de intervencionismo teria gerado desconfiança nos empresários industriais e parte da classe média – cujas rendas derivam em parte de suas aplicações financeiras - que foram progressivamente se afastando do governo e se alinhando ao bloco rentista de oposição. Assim, a partir do segundo semestre de 2013, segundo Singer (2015), estaria sendo composta uma frente única burguesa em oposição às ações e políticas do desenvolvimentismo. A coalizção rentista agora ampliada acabaria por contribuir para inviabilizar o segundo Governo Dilma (2015-2016).

No Brasil, desde 1994, a financeirização ocorre pelos ganhos com juros substituindo o regime monetário anterior, caracterizado pela

“financeirização pelos ganhos inflacionários”. Ambos processos foram estimulados desde o início dos anos 1990 pela crescente liberalização financeira, tanto na entrada quanto saída de capitais, dada a natureza especulativa dos fluxos de capitais seja para residentes seja não-residentes. No regime de “financeirização pelos ganhos com juros” o governo buscou, até 2015, conciliar os interesses da acumulação rentista-patrimonial com políticas sociais redistributivas, favorecendo os segmentos cujos rendimentos derivam das rendas de juros e demais ganhos financeiros. Assim a financeirização foi estimulada por dois fatores inter-relacionados: taxa de juros reais elevadas e permanência de um circuito de “*overnight*” na economia brasileira, herdada do período de alta inflação, mas mantido no pós-real, para onde são canalizadas as aplicações de alta liquidez dos agentes econômico<sup>8</sup> (Paula e Bruno, 2017). O Gráfico 4 mostra como a evolução da dívida interna líquida (do governo central e do BCB) acompanha o fator acumulado da taxa Selic real, o que parece evidenciar que a taxa Selic real capitalizada expande endogenamente a dívida pública interna no período 1990/2016.

**Gráfico 4: A taxa Selic real capitalizada expande endogenamente a dívida pública interna (1990-2018)**



Fonte: Cálculos dos autores com base nos dados do Banco Central do Brasil.

8 De fato, a taxa de juros real (descontada pelo IPCA) ficou em média 5,0% aa em 2007/2016 (em 2002-2006 foi em média 12,5% aa); por outro lado, operações financeiras de curto prazo indexadas à taxa Selic - incluindo Letras Financeiras do Tesouro e operações compromissadas - aumentou de 35,4% do PIB em dezembro de 2006 para 40,7% do PIB em abril de 2015 (Salto e Ribeiro, 2015).

OBS: A taxa Selic real capitalizada é obtida pelo fator acumulado da taxa Selic real, utilizando o IGP-DI, base: dez 2018 = 100, como deflator. A fórmula utilizada para encontrar o fator mensal da Selic real =  $\frac{(1+\text{selic nominal})}{1+p}$ . Depois, basta acumular esses fatores mensais ao longo dos anos da série.

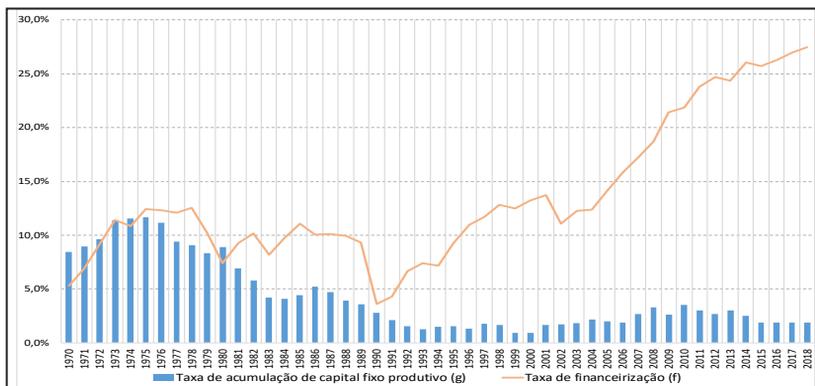
O “regime de financeirização pelos ganhos com juros” difere de “regime de financeirização por ganhos com dividendos”, que tem sido uma das principais características da financeirização na economia dos EUA e outras economias desenvolvidas, pois a principal fonte de receitas financeiras dos agentes, na economia brasileira, não resulta de dividendos, mas de receitas derivadas de aplicações em títulos públicos e privados, parte deles indexados à taxas de juros, que têm sido mantidas em níveis muito altos desde a implementação do Plano Real em 1994.

O Gráfico 5 mostra o comportamento do índice de financeirização (calculado com base na relação entre estoque total de ativos financeiros não-monetários sobre o estoque total de capital fixo da economia) e da taxa de acumulação de capital fixo produtivo no período 1970/2015. O índice de financeirização de 1,06 em 1970/1980 não permite sustentar a existência de um processo de financeirização no Brasil, nesse período (Tabela 2). Para cada real alocado em atividades diretamente produtivas, havia 1,06 real aplicado em ativos financeiros. Já no período 1981/1994, que denominamos como regime de “financeirização pelos ganhos inflacionários”<sup>9</sup>, o índice foi em média 2,04, expressando no plano macroeconômico que para cada real investido em atividades produtivas há 2,04 reais aplicados em ativos financeiros. No período 1995/2018, que denominamos de “financeirização pelos ganhos de juros”, o índice alcançou um patamar médio bem elevado de 8,63. Ou seja, nesse período, para cada real aplicado em atividades produtivas há 8,63

9 Um “regime de alta inflação” é aquele em que a taxa de crescimento dos preços é tão elevada (e resistente) que a denominação de contratos nominais se torna inviável devido à rápida depreciação da moeda, inutilizando a moeda legal como moeda de conta vigente. Consequentemente, a recuperação das perdas inflacionárias torna-se o objetivo mais importante dos agentes, que desenvolvem instrumentos de defesa sistemática e de convivência com os efeitos da inflação. Ver, entre outros, Frenkel (1990).

reais alocados em ativos financeiros.<sup>10</sup> Cabe destacar neste período, algo que já aparecia em 1981/1994 mas que se acentua em 1995/2018: um forte e crescente descolamento entre acumulação rentista-financeira e a taxa de acumulação de capital fixo produtivo.

**Gráfico 5: A acumulação rentista-financeira versus acumulação de capital fixo (1970-2018)**



Fonte: Elaboração própria dos autores.

**Tabela 2: Índice de financeirização em três períodos da evolução da economia brasileira**

Período	1970 - 1980	1981 - 1994	1995 - 2018
Índice de financeirização = $f/g$	1,06	2,04	8,63

Fonte: Cálculo dos autores.

10 Para os adeptos da precedência temporal da poupança em relação ao investimento, supondo uma relação de causalidade pré-keynesiana, ou neoclássica, cabe destacar que esse período não expressaria, necessariamente, uma insuficiência de poupança no Brasil, mas sim uma esterilização da poupança produtiva (aquela que deveria ser destinada à formação bruta de capital, criando ativos novos na economia) em prol da poupança financeira ou improdutivo (aquela aplicada nas transferências de propriedade de ativos já existentes e que não cria ativos novos). Isto significa que a financeirização, ao reduzir e manter baixa a taxa de investimento, mantém igualmente baixa a taxa de poupança agregada, mensurada pelas contas nacionais do Brasil.

No contexto do “regime de financeirização por ganhos de juros”, o governo brasileiro tem buscado reconciliar os interesses da acumulação rentista com políticas sociais redistributivas, favorecendo segmentos sociais cuja renda é oriunda da receita de juros e outros ganhos financeiros (Paula e Bruno, 2017). A magnitude da riqueza financeira combinando alta liquidez com rentabilidade, para a qual a maioria das aplicações dos agentes (famílias, firmas, instituições financeiras, fundos de pensão, etc.) concentram parte de seus recursos financeiros, tem sido uma das características mais importantes da financeirização no Brasil.

Kaltenbrunner e Paineira (2018) sustentam que uma das características da financeirização no Brasil é o que eles denominam de “integração financeira subordinada”, processo que conecta a financeirização com fluxos de capitais internacionais. A subordinação molda as relações dos agentes com os mercados financeiros através do desenvolvimento de operações de *carry-trade* que exploram o diferencial das taxas de juros, derivado das taxas de juros domésticas muito altas no Brasil em comparação com as economias desenvolvidas (por exemplo, as taxas de juros dos fundos federais dos EUA). A conexão com a financeirização da economia brasileira se dá pela política de acumulação de reservas internacionais e pelo intenso uso das operações compromissadas do Banco Central para efetuar a calibragem da liquidez no mercado de reservas bancárias.<sup>11</sup> Como assinala Pellegrini (2017), o problema não é o uso em si das compromissadas nas operações de *open market* pelo Banco Cen-

11 Outro aspecto a ser destacado é que a acumulação de reservas cambiais é realizada em boa medida via investimentos em carteira (capitais especulativos e de curto prazo) cujos fluxos de entradas são atraídos pelas elevadas taxas de juros reais no Brasil e pela tendência à sobrepreciação cíclica da taxa de câmbio, estimulada em última instância pela política de crescimento com poupança externa (e sua contraface, déficit em conta corrente) e da política de âncora cambial para controlar a inflação. Esses fatores contribuem para manter uma taxa de juros mais elevada do que justificada pelo risco-país. De fato, a apreciação cambial resultante é conveniente às remessas de lucros, juros e dividendos ao exterior, quando da conversão desses ganhos em reais para dólares. Em outros termos, um regime de câmbio flutuante com viés de apreciação real reproduz, e consolida no plano institucional, a integração financeira internacional subordinada da economia brasileira, já que ao se atrair capitais externos em abundância há necessidade de esterilizar tais recursos por parte do BCB, levando a forte aumento das compromissadas que, por sua vez, como já assinalado, estimula a financeirização pelos ganhos de juros no Brasil.

tral, mas sim o *volume* de suas operações no Brasil. O forte crescimento das compromissadas no período 2006/2010 se deve principalmente à acumulação das reservas internacionais, que obrigou o Bacen a esterilizar os fluxos de divisas acumuladas, para evitar uma oscilação maior na taxa de juros no mercado interbancário.

Cabe destacar alguns efeitos perversos deste processo no Brasil. Por um lado, a financeirização eleva a um paroxismo a preferência pela liquidez dos detentores de capital (inclusive o empresário industrial que se torna rentista), reduzindo a formação bruta de capital fixo em função das possibilidades de aplicação financeiras de curto prazo que competem com aplicações em ativos de capital, ao aumentar o prêmio de liquidez (Gráfico 5). Neste sentido, segundo Carvalho (2005, p. 332), “o foco nas taxas de juros de curto prazo pode se dever simplesmente ao alto rendimento que as aplicações financeiras oferecem em comparação com a rentabilidade esperada de investimentos produtivos, que tornam a escolha entre uma aplicação de curto prazo e o investimento relevante, já que a aplicação pode render em poucos períodos o que o investimento real levaria muito mais tempo para oferecer, mesmo que os riscos muito maiores, de todos os tipos, que cercam a aquisição de bens de capital fossem desprezados.” Consequentemente a financeirização leva à expansão e maior importância do setor financeiro (e dos motivos financeiros no portfólio dos agentes) em detrimento da economia real, transferindo renda do setor real ao financeiro, podendo ainda conduzir à estagnação e mesmo declínio da atividade produtiva e ao aumento da frequência de crises sistêmicas.

Por outro lado, a financeirização pelos ganhos com juros aumenta a concentração pessoal de renda, em particular os segmentos do topo da pirâmide de renda, favorecidos pelos ganhos com juros elevados e lucros e dividendos (isentos do pagamento de imposto de renda no Brasil) e alíquotas mais baixas de tributação exclusiva referentes a rendimentos provenientes de aplicações financeiras, em que pese a política de redistribuição de renda feita pelos governos do PT, em função principalmente da política de aumento real do salário mínimo. Assim, tal processo tem

claros efeitos concentradores nos segmentos de alta renda, considerando que os rendimentos financeiros, lucros, dividendos e heranças e doações representam quase 40% da renda do país (Menezes Filho, 2017). Estudos recentes (ver, entre outros, Souza e Medeiros, 2017; Morgan, 2017), utilizando dados do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), permitiram um novo olhar sobre o topo da distribuição de renda no Brasil, mostrando evidências de persistência da concentração de renda no topo.

Souza e Medeiros (2017) mostram que tanto os 10% mais ricos quanto os 1% mais ricos no Brasil mantiveram uma participação na renda total apropriada, de cerca de 50% e 22-24% entre 2006/2014, respectivamente, sendo esta última bem acima de 5% a 15% da renda total de 24 de 29 países avaliados em 2014<sup>12</sup>. Já Morgan (2017) mostra evidências que a participação na renda dos 10% no topo registrou queda de 54,7% para 53,4% em relação aos rendimentos pré-impostos entre 2001 e 2015, enquanto que a participação dos 50% da base de distribuição subiu de 10,6% para 12,5% e os 40% intermediários tiveram sua participação reduzida de 34,7% para 34,1%. O autor conclui que no Brasil “o crescimento da renda (...) foi desigual, com aumento dos ganhos na faixa inferior de distribuição às custas da parte superior, porém sem afetar os grupos da mais alta elite” (Morgan, 2017, p. 254). Assim, os dados mostram que frações da renda recebidas pelos estratos mais ricos permaneceram basicamente estáveis no período recente no Brasil.

## 5. Política monetária, financeirização e coalizão de interesses rentistas

A tendência à financeirização crescente da economia brasileira, e, em particular, a existência de um grande volume de aplicações financeiras com remuneração denominadas à taxa de juros (lastreadas nas LFTs e operações compromissadas), faz com que a política monetária seja pouco eficiente no Brasil, sendo uma das razões para o país ter

12 Apenas África do Sul, Argentina, Brasil, Colômbia e EUA ultrapassaram o patamar da apropriação de 20% da renda total por parte dos 1% mais ricos.

uma taxa de juros elevada, pois requer juros maiores para se ter o mesmo efeito sobre as decisões de alocação de renda e riqueza dos agentes. Como visto, como parte das aplicações dos agentes é vinculada à própria taxa de juros, uma elevação nesta ocasiona um aumento na riqueza financeira, neutralizando parcialmente os seus efeitos sobre os gastos agregados dos agentes. Acrescente-se que a estrutura a termo da taxa de juros<sup>13</sup>, através da qual a taxa de juros de curto prazo afeta as taxas mais longas, fica deformada no Brasil em função da existência de uma riqueza financeira indexada e/ou de curto prazo, com pouca diferenciação na remuneração entre taxas curtas e longas, além de ser descontinuada, uma vez que se inviabiliza a emissão de títulos privados com maturidades mais longas (teriam que pagar um prêmio de risco elevadíssimo para emitir um título privado prefixado).

Identificamos dois canais através dos quais a coalizão de interesses financistas-rentistas pode afetar a taxa de juros no Brasil.

O primeiro está relacionado ao Relatório Focus do BCB, através do qual este apura as previsões do mercado financeiro sobre diversos indicadores econômicos, incluindo a taxa de inflação e taxa de juros. Neste particular, haveria uma tendência do mercado enviesar suas expectativas para cima em relação a taxa de juros e a taxa de inflação, de modo a pressionar o BCB a sancionar suas expectativas. Esta tese tem sido sustentada por alguns autores. Oreiro e Passos (2015, p. 163, grifos nossos) sustentam que “a decisão de fixação da taxa de juros é influenciada por expectativas de inflação que não refletem a percepção dos agentes com efetivo poder de formação de preços a respeito da evolução futura da inflação, mas, sim, as opiniões vigentes entre os analistas do mercado financeiro sobre esse tema. Com efeito, como se observa no Relatório de Inflação (2004), do Banco Central do Brasil, as expectativas de

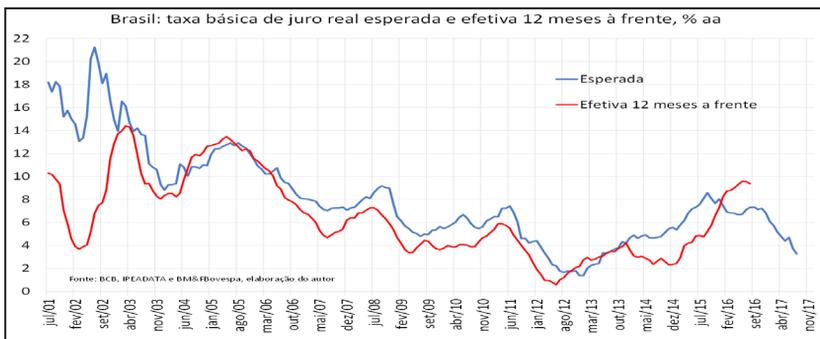
---

13 Segundo Carvalho (2005, p. 329), “a existência de uma curva de rendimentos [define] relações estáveis entre as taxas de juros (e preços, portanto) de títulos de variadas maturidades, de modo que o ajuste iniciado no segmento curto do mercado acabe por transmitir-se ao segmento de maior maturidade, influenciando os preços dos bônus e, com eles, dos ativos reais de investimento com quem estes últimos guardam uma relação de substitutibilidade mais significativa.”

mercado desempenham um papel importante na decisão do Copom a respeito do valor da taxa básica de juros. No entanto, essas expectativas de mercado nada mais são do que as expectativas dos departamentos de análise econômica dos bancos e dos agentes do sistema financeiro. Dessa maneira, cria-se um mecanismo perverso, no qual *o sistema financeiro brasileiro pode influenciar a decisão do Banco Central a respeito da fixação da taxa de juros*, pois, se os bancos entrarem em acordo entre si, eles podem “forçar” um aumento da taxa de juros por intermédio de uma “revisão para cima” de suas expectativas de inflação”.

O Gráfico 6 compara as expectativas da taxa Selic com a taxa efetiva (12 meses à frente) e mostra que: (i) a taxa esperada é um bom indicador da direção da taxa efetiva, o que pode ser entendido como um bom preditor da taxa de juros a ser estabelecida pelo BCB; (ii) contudo, de modo geral, a taxa esperada é maior que a taxa efetiva, o que parece sugerir que o mercado tende a jogar para cima suas expectativas para a taxa de juros no Relatório Focus, de modo que o BCB sancione tais expectativas<sup>14</sup>.

### Gráfico 6: Expectativas da taxa Selic (Focus) e SELIC efetiva



Fonte: Barbosa (2017), a partir de dados do BCB, IPEADATA e BM&FBOvespa.

14 Um exercício empírico feito por Balassiano (2019) para o período setembro de 2016 a janeiro de 2019 conclui que tanto as projeções do Banco Central quanto as do setor privado (Focus, Top 5 de curto prazo da Focus e Bloomberg) superestimaram sistematicamente a inflação, sendo que no caso da autoridade monetária a superestimação foi em mais de 75% dos meses; nas estimativas da Focus, tanto da mediana quanto do Top 5, em mais de 65%; e segundo as projeções da Bloomberg, quase 70%.

O segundo canal refere-se à relação entre o mercado financeiro e o Tesouro Nacional no processo de negociação dos títulos públicos, onde o mercado faz valer o seu poder de pressão sobre o Tesouro, o que faz com que este se torne refém do mercado financeiro para fazer a emissão e rolagem da dívida pública, sobretudo em momentos de estresse financeiro e instabilidade macroeconômica. Como já visto, o Gráfico 4 mostra que os juros reais acumulados em 1992-2016 foram acompanhados pelo crescimento da dívida pública, o que sugere que boa parte do aumento desta se deve ao próprio efeito dos juros sobre a dívida<sup>15</sup>. Com dívida pública elevada e uma estrutura de dívida pouco saudável (prazos ainda curtos e parte indexada à Selic), o mercado consegue colocar pressão no Tesouro para vender os títulos em condições favoráveis a ele, inclusive no que se refere à remuneração dos títulos. Um corolário deste processo, como já destacado, é a existência de uma curva de rendimentos aplainada e relativamente curta no Brasil.

A Tabela 2 mostra, a partir de 2006, a predominância de títulos públicos indexados à Selic e IPCA, e prefixados. Em períodos de maior estabilidade macroeconômica, como 2004/2014, cresce a participação dos títulos prefixados (LTN e NTN-F), enquanto que em momentos de maior estresse aumenta a emissão das LFTs (indexadas a Selic), também conhecido como “papel da crise”; já no período 2011/2015, marcado pela aceleração inflacionária, aumentou a emissão de títulos indexados ao IPCA (NTN-B). Fica claro, portanto, que os detentores da dívida pública federal (fundos de investimento, instituições financeiras, fundos de previdência, etc.<sup>16</sup>) conseguem pressionar o Tesouro Nacional para emitir títulos públicos frequentemente em condições que o favoreçam ao sabor dos acontecimentos econômicos, fornecendo *hedge* para risco

---

15 Segundo Magalhães e Costa (2017, p.11), “a contaminação da dívida pública pela política monetária cria um mecanismo endógeno de elevação do estoque da dívida pública, que não decorre do crescimento da despesa primária ou do investimento público federal e sim do próprio serviço de juros”.

16 Em novembro de 2018 os principais detentores da dívida pública mobiliária interna eram os fundos de investimento (26,3%), previdência (24,7%), instituições financeiras (23,1%) e não-residentes (11,7%), conforme dados do Tesouro Nacional.

de taxa de juros ou risco inflacionário<sup>17</sup>. Uma possível implicação deste tipo de “jogo” é que o mercado financeiro consegue arbitrar suas aplicações em títulos com diferentes indexadores conforme sua conveniência, podendo assim pressionar, em alguma medida, o Tesouro Nacional a remunerar os títulos emitidos em condições favoráveis<sup>18</sup>. Isto nos remete a nossa hipótese de existência de um “efeito-contágio” invertido e de “mão dupla”.

**Tabela 2: Dívida pública federal por indexador (% do total)**

	Câmbio	TR	IGP	IPCA	Selic	Prefixado	Total
2002	22,4	2,1	11,0	1,6	60,8	2,2	100,0
2003	10,8	1,8	11,2	2,4	61,4	12,5	100,0
2004	5,2	2,7	11,8	3,1	57,1	20,1	100,0
2005	2,7	2,1	8,2	7,4	51,8	27,9	100,0
2006	1,3	2,2	7,2	15,3	37,8	36,1	100,0
2007	1,0	2,1	6,5	19,8	33,4	37,3	100,0
2008	1,1	1,6	5,7	23,6	35,8	32,2	100,0
2009	0,7	1,2	5,0	23,6	35,8	33,7	100,0
2010	0,6	0,8	4,8	23,3	32,5	37,9	100,0
2011	0,6	0,8	4,2	25,4	30,8	38,3	100,0
2012	0,6	0,6	4,1	31,4	22,2	41,2	100,0
2013	0,6	0,5	4,1	32,0	19,5	43,3	100,0
2014	0,6	0,5	4,0	32,7	19,2	43,1	100,0
2015	0,7	0,4	3,7	30,6	23,6	41,0	100,0
2016	0,5	0,4	3,7	29,4	29,1	36,9	100,0
2017	0,4	0,3	2,9	27,6	32,4	36,3	100,0
2018	0,5	0,2	2,9	26,4	36,4	33,5	100,0

Fonte: Banco Central do Brasil (2018).

(\*) Dados referem-se a posição no mês de dezembro, exceto 2018 (outubro)

17 Evidentemente, o Tesouro Nacional evita pagar um prêmio de risco excessivamente elevado na emissão de seus títulos, preferindo, por exemplo, emitir uma LFT em momentos de estresse do que um título prefixado com juros excessivamente elevados.

18 Carvalho (2005) sugere que este tipo de comportamento pode resultar da elevada incerteza e instabilidade macroeconômica (numa economia marcada por ciclos de “stop-and-go”), característica da economia brasileira, mesmo após lograr êxito com a estabilização de preços com o Plano Real.

Como visto acima, Barbosa (2006) desenvolveu a ideia de uma contaminação da política monetária pela dívida pública, em decorrência da existência de títulos públicos indexados pela taxa fixada pelo BCB, nas operações de política monetária, o que torna títulos públicos e reservas bancárias substitutos perfeitos, e faz com que a taxa do mercado interbancário incorpore o prêmio de risco da dívida pública brasileira. O Gráfico 7 mostra a evolução das emissões das LFTs e das operações compromissadas, com crescimento bastante alinhado no período 2007/2018<sup>19</sup>. Fica claro que os investidores têm a opção de arbitrar suas aplicações em operações de alta liquidez remunerada à taxa Selic, seja no mercado de reservas (compromissadas), seja no mercado de títulos (LFTs). Contudo, o efeito-contágio é uma via de mão dupla (devido à existência de um *efeito-contágio invertido*, do mercado interbancário para o mercado de títulos<sup>20</sup>), em que o contágio pode tanto vir do mercado de títulos para o mercado de reservas – conforme análise acima, os impactos da fragilidade do setor público podem fazer com que a taxa de juros requerida pelo mercado para a rolagem da dívida pública seja “excessivamente alta”; quanto do mercado de reservas bancárias para o mercado de títulos públicos, em função do comportamento conservador do Banco Central, na condução da política monetária. Esse comportamento ocasiona frequentemente um viés altista na taxa de juros que, por arbitragem, pode acabar contaminando os custos financeiros relativos à

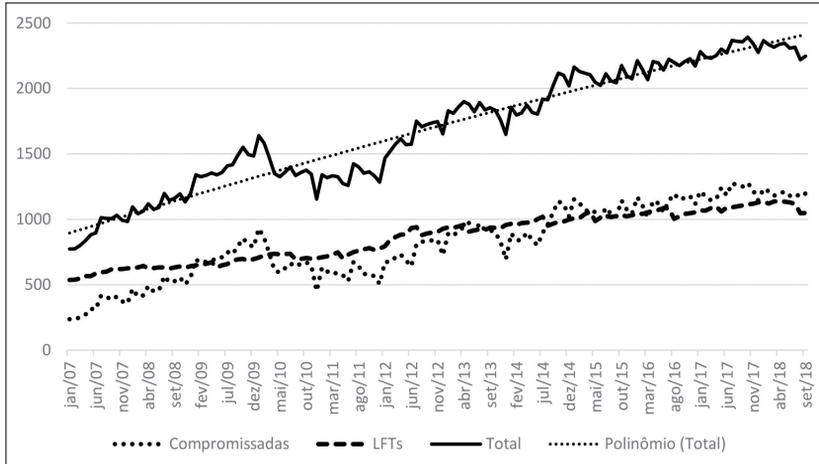
19 Segundo Magalhães e Costa (2017, p.12), “as operações compromissadas funcionam não só para o controle da liquidez da economia, mas também como alternativa para o encurtamento de prazo das aplicações do mercado financeiro em títulos públicos, com remuneração mínima garantida pela taxa Selic. Ou seja, na prática, as operações compromissadas possibilitaram uma alternativa as operações com LFT, com garantia de lucratividade, elevada liquidez e risco mínimo”.

20 Neste caso, uma elevação na taxa Selic pelo BCB afeta a taxa de juros no mercado de reservas bancárias (BCB através de operações compromissadas procura ajustar as condições de liquidez deste mercado de modo a trazer a sua taxa próxima da meta estipulada para a Selic) que, através de arbitragem, afeta o custo financeiro das LFTs, e a elevação em tais custos acaba elevando o risco-país (RP), e, em condições de livre mobilidade de capitais, a taxa de juros dos títulos soberanos brasileiros. Assim, temos que

$$r_{selic} \rightarrow r_{interb} \rightarrow r_{lft} \rightarrow RP \rightarrow r_{sober}$$

emissão e rolagem da dívida pública<sup>21</sup>.

**Gráfico 7: LFTs e operações compromissadas do BCB (R\$ milhões) \***



Fonte: BCB (2018). (\*) Valores deflacionados pelo IGP-DI de setembro de 2018.

## 6. Conclusão e algumas proposições de política

Neste trabalho, retomamos a hipótese da existência de uma convenção pró-conservadorismo da política monetária no Brasil, formulada inicialmente por Bresser-Pereira e Nakano (2002) e Erber (2011), e acrescentamos ainda a hipótese de existência de um efeito contágio da dívida pública “invertido” e de “mão dupla”, em função tanto das

<sup>21</sup> Modenesi (2011) apresenta evidências empíricas de que a formação da taxa Selic é pautada em um comportamento pró-conservadorismo, com um comportamento assimétrico do BCB, que eleva a taxa de juros mais fortemente por ocasião de aumento no hiato do produto e/ou hiato inflacionário, e reduz relativamente menos quando tais hiatos diminuem. Modenesi et al (2014), por sua vez, reforça e amplia os resultados alcançados por Modenesi (2011) e também fornece como novidade a evidência de que o BCB reage às taxas de juros externas ao definir sua taxa básica. Deste modo, o BCB tem reduzida autonomia na política: a taxa básica de juros (Selic) é endógena não apenas às condições internas (inflação e hiato do produto), mas também à taxa de juros externa (medida pela Libor).

dificuldades do Tesouro Nacional administrar a dívida pública frente a pressão do mercado em contexto de instabilidade macroeconômica, quanto da convenção pró-conservadorismo na política monetária, que gera um viés de alta na taxa Selic. Em particular, procuramos mostrar que a prevalência de altas taxas de juros reais no Brasil por décadas, no contexto de uma economia fortemente financeirizada, levou à formação de uma coalizão de interesses dos rentistas-financeiros na manutenção de taxas de juros elevadas, já que essas favorecem a valorização da sua riqueza financeira, resultando em uma “financeirização pelos ganhos de juros”.

Concluimos que a redução sustentável da taxa de juros reais no Brasil requer um conjunto amplo de políticas, que deve incluir a eliminação gradual da indexação financeira no Brasil<sup>22</sup>, através da substituição das operações compromissadas do BCB por depósitos voluntários remunerados e o fim das LFTs, implantação de uma política factível de consolidação fiscal de longo prazo (sem as amarras de um teto de gastos fictício), criação de mecanismos que reduzam a volatilidade da taxa de câmbio (dada a ligação câmbio-juros), revisão da institucionalidade do regime de metas de inflação (com a mudança do horizonte da meta para um prazo mais longo que o ano calendário), e, não menos importante, a implantação de uma gestão menos conservadora na condução da política monetária pelo BCB.

Essas medidas envolvem tanto a reconfiguração institucional do padrão de liberalização financeira na economia brasileira, quanto a consolidação de um novo regime monetário-financeiro.

Essa nova agenda, contudo, envolve não apenas reconsiderar os interesses de detentores de capital pelas comodidades da revalorização financeira em ativos de curto prazo (combinando rentabilidade, liquidez e baixo risco), obtidos fora das imobilizações mais arriscadas em atividades diretamente produtivas, mas significa também resgatar os papéis do Estado nacional no processo de desenvolvimento brasilei-

---

22 Para uma proposta de desindexação financeira no Brasil, ver Paula e Marconi (2018).

ro, eclipsados e politicamente esvaziados, pela natureza e lógica da acumulação rentista-patrimonial que a financeirização reproduz no plano estrutural e macroeconômico. Em conclusão, redução da taxa de juros no Brasil é um assunto de economia política!

## Referências:

- Balassiano, M. (2019). “BC e setor privado superestimaram sistematicamente a inflação”, <https://blogdoibre.fgv.br/posts/bc-e-setor-privado-superestimaram-sistematicamente-inflacao>
- Banco Central do Brasil (2008). Séries Temporais, <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>, acesso em 11/12/2018.
- Barbosa, F.H. (2006). “The contagion effect of public debt on monetary policy: the Brazilian experience”. *Brazilian Journal of Political Economy* 26(2):231-238.
- Barbosa, F.H., Camêlo, F.D. e João, I.C. (2016). “A taxa de juros natural e a regra de Taylor no Brasil: 2003-2015”. *Revista Brasileira de Economia* 70(4): 399-417.
- Barbosa, N. (2017). “Taxa básica real de juro: evolução e perspectivas”. Apresentação no 14o Fórum de Economia da FGV, São Paulo, 12 de setembro de 2017.
- Becker, J., Jager, J., Leubolt, B. e Weissenbacher, R. (2010). “Pheriferal financialization and vulnerability to crisis: A regulacionist perspective”. *Competition and Change* 14(3-4): 225-247.
- Boyer, R. e Saillard, Y. (org.). (2002). *Théorie de la Régulation: l'état des saviors*. Paris: La découvrir.
- Braga, J.C. (1985). *Temporalidade da Riqueza: Teoria da Dinâmica e Financeirização do Capitalismo*. Tese de Doutorado. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP.
- Bresser-Pereira, L.C. (2007). *Macroeconomia da Estagnação: Crítica da Ortodoxia Convencional no Brasil pós-1994*. São Paulo: Editora 34.
- Bresser-Pereira, L.C. (2018). “Capitalismo financeiro-rentista”. *Estudos Avançados*, 32 (92): 17-29.

- Bresser-Pereira, L.C. e Nakano, Y. (2002). "Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade". *Revista de Economia Política*, 21(2):146-177.
- Bruno, M. e Caffé, R. (2017). "Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento". *Economia e Sociedade*, 26: 1025-1062.
- Bruno, M. e Caffé, R. (2015). "Indicadores macroeconômicos de financeirização." In Bruno, M. (org.). *População, Espaço e Sustentabilidade: contribuições para o desenvolvimento do Brasil*. ENCE-IBGE.
- Bruno, M., Diawara, H., Araújo, E., Reis, A.C. e Rubens, M. (2011). "Finance-Led Growth Regime no Brasil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas". *Revista de Economia Política* 31(5): 730-750.
- Carvalho, F.C. (2005). "Uma contribuição ao debate em torno da eficácia da política monetária e algumas implicações para o caso do Brasil". *Revista de Economia Política* 25(4): 323-336.
- Daniel, A.L. (2015). As políticas de crédito direcionado do BNDES: Calcanhar de Aquiles da política monetária do Banco Central do Brasil". Monografia. São Paulo: INSPER.
- Epstein, G., (org.). (2005). *Financialization and the World Economy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Erber, F. (2011). "As convenções de desenvolvimento no Brasil: um ensaio de economia política". *Revista de Economia Política*, 31(1):31-55.
- Favereau (2002), O. "Conventions et regulation". Boyer, R. e Saillard, Y. (org.). *Théorie de la Régulation: l'état des saviors*. Paris: La découverte.
- Frenkel, R. (1990). "Hiperinflação: o inferno tão temido". In Rego, J. M. (org.). *Inflação e Hiperinflação: Interpretações e Retórica*. São Paulo: Bional.

- Garcia, M. e Didier, T. (2003). “Taxa de juros, risco cambial e risco-país”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 33(2): 253-297.
- Kaltenbrunner, A. e Paineira, J.P. (2018). “Subordinated financial integration and financialisation in emerging capitalist economies: The Brazilian experience”. *New Political Economy* 23(3): 290-313.
- Keynes, J.M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Houndmills: Palgrave MacMillan (edição de 2007).
- Krippner, G. (2005). “The financialization of the American economy”. *Socio-Economic Review*, 3(2):173-208.
- Lara-Resende, A. (2017). *Juros, Moeda e Ortodoxia*. São Paulo: Portfolio-Pinguim.
- Magalhães, L.C. e Costa, C.R. (2017). “Desequilíbrio fiscal, dívida pública e taxa de juros: notas sobre o ajuste inevitável e a despesa ‘ausente’”, mimeo.
- Menezes Filho, N. (2017). “A desigualdade caiu no Brasil?”. *Valor Econômico*, 22/09/2017.
- Modenesi, A. (2011). “Conservadorismo e rigidez na política monetária: uma estimativa da função de reação do BCB (200-2007)”. *Revista de Economia Política* 31(3): 415-434.
- Modenesi, A. e Modenesi, R.L. (2012). “Quinze anos de rigidez monetária no Brasil pós-Plano Real: uma agenda de pesquisa”. *Revista de Economia Política* 32(3): 389-411.
- Modenesi, A., Modenesi, R.L., Oreiro, J.L. e Martins, N.M. (2013). “Convention, interest rates and monetary policy: A post-Keynesian-French-conventions-school approach”. *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, 10(1): 76-92.
- Modenesi, A., Martins, N.M. e Modenesi, R., (2014). “A modified Taylor rule for the Brazilian economy: convention and conservatism

- in eleven years of inflation targeting (2000-2010)". *Journal of Post Keynesian Economics*, 35(3): 463-482.
- Morgan, M. (2017). "Desigualdade de renda, crescimento e tributação da elite no Brasil: novas evidências reunindo dados de pesquisas domiciliares e fiscais". In Afonso, J.R., Lukic, M.R., Orair, R.O., e Silveira, F.G. (org.). *Tributação e Desigualdade*. Belo Horizonte: Letramento.
- Oreiro, J.L. e Paula, L.F. (2011). "A escolha de Sofia. *Valor Econômico*, 24/06/2011.
- Oreiro, J.L. e Passos, M. (2005). "A governança da política monetária brasileira: análise e proposta de mudança". *Indicadores FEE* 33(1): 157-168.
- Pastore, A.C. (1996). "Por que a política monetária perde eficácia?" *Revista Brasileira de Economia*, 50(3), p. 281-311.
- Paula, L.F. e Bruno, M. (2017). "Financeirização, coalização de interesses e taxa de juros no Brasil". *Revista Princípios* 151: 66-71;
- Paula, L.F. e Marconi, N. (2018). "Uma proposta de extinção da indexação financeira na dívida pública no Brasil". In Prates, D. e Terra, F. (org). *Dossiê V da AKB: O Brasil pós-recessão: das origens da crise às perspectivas e desafios futuros*. Porto Alegre: Associação Keynesiana Brasileira.
- Pellegrini J.A. (2017). "As operações compromissadas do Banco Central". *Estudo Especial* no. 3, Brasília: Instituição Fiscal Independente - IFI.
- Reis, T.B. (2016). Why are policy interest rate so high in Brazil? A political economy analysis of the determinants of the Central Bank of Brazil real interest rate. Master's dissertation. Paris: Unit versité Paris XXX.
- Singer, A. (2012). "Raízes sociais e ideológicas do lulismo", in *Os Senti-*

*dos do Lulismo; reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras.

Singer, A. (2015). “Cutucando onças com varas curtas: O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2001-2014)”. *Novos Estudos Cebrap*, 102: 39-67.

Souza, P.H.G.F e Medeiros, M. (2017). “A concentração de renda entre os ricos no Brasil, 2006/2014”. In Afonso, J.R., Lukic, M.R., Orais, R.O., e Silveira, F.G. (org.). *Tributação e Desigualdade*. Belo Horizonte: Letramento.



# IV

## Tensões entre Democracia e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo: condicionantes externos e internos de uma economia política em crise

Fabiano Santos (IESP/UERJ)\*

Rafael Moura (IESP/UERJ)\*\*

\* Doutor em Ciência Política pelo antigo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), professor e pesquisador do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Suas áreas de interesse incluem estudos legislativos, instituições políticas brasileiras e os dilemas contemporâneos da social-democracia no Brasil e no mundo. Além de vários artigos publicados em periódicos nacionais e internacionais e capítulos de livros publicados no país e no exterior, é autor de *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão* (Belo Horizonte, UFMG Editora; Rio de Janeiro, Iuperj, 2003), coautor de *Fundamentos Informacionais do Presidencialismo de Coalizão* (Curitiba, Appris, 2011).

\*\* Doutorando em Ciência Política pelo IESP-UERJ; pesquisador do NEIC (Núcleo de Estudos do Empresariado, Instituições e Capitalismo), do INCT-PPED e do Lab-China-UFRJ. Suas áreas de interesse incluem economia política, economia política chinesa, relações entre Estado e mercado, desenvolvimento. Publicou artigo na revista *Desenvolvimento em Debate*, “A Desaceleração da China e o ‘Novo Normal’”, e na *Ponto de Vista*, “Estado, Mercado e Desenvolvimento: Uma Releitura do Paradigma Neoliberal pela Perspectiva Institucionalista”. Organizou (em parceria com José Szwako e Paulo D’Ávila Filho) o livro *Estado e Sociedade no Brasil: a obra de Renato Boschi e Eli Diniz*.

## 1. Introdução: os dilemas da interlocução entre democracia e desenvolvimento

Este trabalho se debruça sobre a conturbada sequência de eventos políticos e econômicos ocorridos no Brasil nos últimos anos, sempre *à luz das* dificuldades de compatibilização entre a democracia e uma economia capitalista de mercado na conjuntura contemporânea, sobretudo tangendo aos países periféricos ou ditos em desenvolvimento. Ante uma das maiores recessões da história brasileira e um processo de *impeachment* altamente contestado, procederemos com uma abordagem dialogando tanto com a literatura politológica institucionalista quanto da economia heterodoxa a fim de matizarmos os caminhos conducentes ao quadro hoje defrontado pelo país.<sup>1</sup>

Nossa chave explicativa da crise brasileira conjuga perspectivas “externalistas” e “internalistas”. Chamamos de perspectivas *externalistas* as enfáticas sobre tal conjuntura enquanto resultante de variáveis ligadas às transformações no capitalismo globalizado e na estrutura de incentivos e oportunidades defrontadas pelos diferentes Estados-nações no cenário internacional. Chamamos de *internalistas* aquelas ancoradas em fatores endógenos tais como: decisões de política econômica, conflitos distributivos ou por influência no bojo das coalizões societais e partidárias, além de traços do regime produtivo interno da economia doméstica. No capítulo argumentamos que, embora em maior ou menor grau acuradas em seus diagnósticos, tais perspectivas são insuficientes para a montagem de uma explicação sintética acerca da evolução da crise e da ruptura do paradigma político e econômico em vigor no Brasil até 2016.

Em linhas gerais, três conceitos serão particularmente úteis ao nosso argumento: *equilíbrio social-democrata*, *conjuntura crítica* e *trajetória do capitalismo*. A primeira perspectiva alude ao paradigma de condução dos assuntos governamentais no país, emergente através da

---

1 Nos anos de 2015 e 2016, o Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil retraiu respectivamente em 3,77% e 3,6%; sendo esta a recessão mais aguda vivenciada pelo país desde 1990 com o governo Collor de Mello (WORLD BANK, 2017).

pressão das forças da sociedade civil durante a transição à *democracia* nos anos 80 e que finalmente se consolida em 2002 (AMORIM NETO e SANTOS, 2014).<sup>2</sup> Tal paradigma é marcante por seu padrão peculiar de coalizões societais, assentadas em amplos acordos envolvendo empresários, trabalhadores, capital financeiro e movimentos sociais; e político-partidárias, com legendas de distintas posições no espectro ideológico.<sup>3</sup> Já a noção de conjuntura crítica é aqui operada em linha com os trabalhos de Collier e Collier (1991) e de Acemoglu e Robinson (2012), em referência a fatores exógenos e estruturais que independem da vontade e competência dos agentes políticos internos; afetando decisivamente o desempenho macroeconômico. Por fim, com o conceito de trajetória do capitalismo mapeamos a evolução temporal das principais transformações no padrão de coordenação entre Estado e demais atores da sociedade, conforme Boschi e Gaitán (2012). Por esses atores fazemos referência aos representantes do capital (financeiro e produtivo), trabalhadores e classe política no que remete ao processo político decisório.

Assim, sustentamos que a crise brasileira resulta de uma conjuntura crítica que afetou drasticamente a correlação doméstica de forças políticas e levou à ruptura do equilíbrio social-democrata que ditava a agenda nacional desde a aprovação da Constituição de 1988, alcançando hegemonia em termos de recursos de poder com a vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) para a presidência. O *impeachment*, por sua vez, escancarou um processo conducente à inflexão radical no padrão relacional Estado/sociedade anterior na direção de um modelo ancorado no mercado enquanto único elemento coordenador.

A estruturação do trabalho é a seguinte: na segunda seção, sintetizamos diversas óticas teóricas estilizadas da crise. Na terceira, su-

---

2 As pressões de tais forças, inclusive, foram fator decisivo para conferir à Constituição de 1988 seu caráter social-democrático (AMORIM NETO e SANTOS, 2014; BRESSER-PEREIRA, 2014).

3 Igualmente notória é a adoção de políticas públicas robustas, com o cerne da agenda do governo estando agora em medidas de inclusão social, fomento a um mercado interno de consumo de massas e também por uma maior coordenação estatal de investimentos em indústrias específicas (AMORIM NETO e SANTOS, 2014).

marizamos as principais mudanças e continuidades ocorridas com o advento dos governos petistas. Munidos de uma visão de dependência de trajetória da economia política e paralelos com padrões relacionais prévios entre Estado e sociedade, esmiuçamos as bases da governança social-democrata praticadas pelo partido; bem como limitações do presidencialismo de coalizão e do capitalismo financeirizado contemporâneo. A quarta seção, enfim, analisa *elementos exógenos*, a fim de sanar uma lacuna identificada no debate: a desconsideração da real magnitude dos impactos diretos e indiretos da crise financeira de 2008 sobre nossa desaceleração. Na quinta, passamos aos *elementos endógenos*, apontando equívocos na política macroeconômica e na condução da governabilidade por parte da ex-presidente Dilma Rousseff ante o cenário internacional e os crescentes desafios domésticos. Reconstituindo o encadeamento de eventos políticos sucessivos à eclosão da crise a qual lhe acometeu após sua reeleição em 2014, traremos um panorama concomitante sobre a nova coalizão pós-*impeachment* de Michel Temer e sua respectiva agenda. As considerações finais irão sumarizar e discutir brevemente as evidências encontradas.

## **2. Perspectivas da crise brasileira: uma breve radiografia da literatura recente**

A despeito das distintas filiações teóricas, é possível segmentar em duas vertentes as análises sobre os motivos pelos quais a economia brasileira não permaneceu na rota de desenvolvimento socialmente inclusivo na qual parecia se encontrar até princípios do governo Dilma I. Uma primeira vertente, aqui alcunhada de *internalista*, identifica como causas da desaceleração e posteriormente crise fatores como: equívocos de política econômica, ruptura da coalizão societal e político-partidária de sustentação do governo, para além de limites da estrutura produtiva da economia doméstica. A segunda, *externalista*, correlaciona a mesma variável dependente – desaceleração e crise – a fatores estruturais e à

nova configuração do capitalismo financeirizado e globalizado. Esmiuçaremos os argumentos de ambas as vertentes, estejam eles próximos da *ótica* econômica da ortodoxia neoclássica, do “novo desenvolvimentismo” ou do marxismo; apontando ao final da seção uma possível síntese desses diversos aportes com finalidade de montarmos um argumento parcimonioso do cenário brasileiro atual.

Bons exemplos de trabalhos pertencentes ao que chamamos de chave internalista encontram-se em Bresser-Pereira (2014), Bonelli (2016) e Boito Júnior e Berringer (2013). Para os dois primeiros, as políticas governamentais equivocadas foram significativas para a emergência do cenário de semi-estagnação e conseguinte derrocada da economia nacional. Conforme a análise de Bresser-Pereira, a despeito dos inegáveis avanços no plano social projetados desde a transição democrática com a Constituição de 1988 e encorpados notoriamente com os governos petistas, também é observado um processo precoce e significativo de desindustrialização e perda do ímpeto de crescimento (BRESSER-PEREIRA, 2014). Dessa forma, conforme o autor, embora os governos de Lula e Dilma tenham sido pautados pela forte inclusão social, não materializaram um programa plenamente desenvolvimentista, tendo sido vacilantes neste sentido por vários fatores. Dentre eles, pelas próprias limitações encontradas no modelo de crescimento assentado unicamente nos salários e no mercado interno, de *fôlego curto* e que não equacionaria debilidades produtivas e estruturais mais graves, como a apreciação da taxa de câmbio e o baixo crescimento da produtividade.<sup>4</sup> Assim, a incapacidade de fundamentar o processo de desenvolvimento na indústria – o meio por excelência de transbordamento dos ganhos de produtividade para salários e renda – teria obstaculizado um ciclo virtuoso e longo de crescimento (BRESSER-PEREIRA, 2014).

A lógica argumentativa de Bonelli (2016), por sua vez, também aponta políticas econômicas equivocadas – no que tange às decisões de

---

4 A problemática da apreciação da taxa de câmbio é que arrefece a competitividade da indústria no plano externo. Remete, também, ao uso de tal variável pelo Banco Central enquanto instrumento de contenção do aumento de preços desde a adoção do Regime de Metas da Inflação no Brasil (PAULA e PIREZ, 2017).

investimentos e alocação de recursos – enquanto conducentes ao quadro de crise. Diante de câmbios estruturais do perfil produtivo e ocupação laboral do setor industrial para o de serviços, com menor poder de alavancagem em termos de ganhos de produtividade, o autor imputa à Nova Matriz Econômica (NME) responsabilidade por “distorções” no ambiente de negócios, provocando assim ineficiências nas decisões de alocação de ativos (BONELLI, 2016).

Num outro veio da explicação internalista, Boito *Júnior* e Berringer argumentam que a frente “neodesenvolvimentista” montada pelo PT, heterogênea e moderada, guardaria em si própria impedimentos políticos e de classe a um projeto transformador capaz de se desvencilhar do legado neoliberal no país (2013). Ante limites da divisão internacional do trabalho, das desregulamentações dos anos 1990, e também de dispositivos institucionais como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e o Tripé Macroeconômico, a coalizão neodesenvolvimentista, por conta mesmo de suas contradições e fissuras internas, mostrar-se-ia incapaz de romper com a orientação primário-exportadora emergente após a crise da dívida dos anos 1980 (BOITO JÚNIOR e BERRINGER, 2013).<sup>5</sup>

Exemplos do que chamamos de perspectiva externalista da crise brasileira, por sua vez, encontram-se em Daniela Campello (2015) e Bráulio Borges (2016). Campello (2015), com base na experiência histórica latino-americana recente, investiga a postura reativa dos mercados financeiros no que tange às eleições e governabilidade de partidos de esquerda incumbentes no continente, e como introduziriam empecilhos adicionais a qualquer agenda transformadora não-alinhada ao fundamentalismo de mercado. A capacidade dos detentores de capitais e títulos públicos disciplinarem os governos de esquerda, ao menos em nosso continente, seria função direta de ciclos exógenos, graças à dependência estrutural dos países latino-americanos da exportação de commodities e

---

5 O tripé macroeconômico, estabelecido no segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), diz respeito à tríade *superávits primários; câmbio flutuante e regime de metas de inflação*.

seus baixos níveis de poupança.<sup>6</sup> Em regimes produtivos um pouco mais diversificados e menos vulneráveis a tais oscilações, a maior integração financeira acabaria por pressionar e convergir governos social-democratas à acomodação dentro do arcabouço neoliberal (CAMPELLO, 2015).

Ainda na linha externalista, Borges (2016) mensura o peso de fatores endógenos e exógenos para a desaceleração econômica durante o governo Dilma; para além de quais destes seriam temporários e quais seriam mais longevos e estruturais. Fazendo uso de modelos econométricos englobando variáveis como termos de troca, demografia, volume do comércio global, entre outros, Borges (2016) demonstra que a corrosão dos indicadores de desempenho econômico durante a primeira gestão de Dilma encontra-se fortemente associada à inversão dos termos de troca e à crise energética de 2012/2013 que abate o país. Isto é, fatores inteiramente alheios à vontade dos atores econômicos e à natureza da coalizão societal e política de endosso ao governo.

Munidos dessas óticas, argumentamos que nenhuma das mesmas apresenta um quadro sucinto e explicativo da crise política e econômica brasileira em todas as suas dimensões. Contudo, todos esses autores arrolados dão contribuições analíticas relevantes e se somam à discussão mais ampla tecida pelo resto deste artigo, tentando compreender melhor os processos ocorrentes no país ao longo das duas últimas décadas.

---

6 Isto tornaria os governos demandantes da capitalização de recursos no estrangeiro sujeitos aos juros internacionais pagos em dólar. Assim, no longo prazo, essas imposições “informais” dos mercados terão distintas consequências (fortalecimento ou enfraquecimento) para as agremiações partidárias no espectro ideológico, dependendo do grau de exposição de cada país aos ciclos de *boom* e crise de *commodities*.

### 3. O paradigma social-democrata e a ascensão do PT ao governo: uma visão de trajetória das principais transformações políticas e sociais no país

O cenário político latino-americano em princípios do século XXI trouxe consigo uma grande viragem ideológica, com a eleição inédita de candidatos assentados em plataformas populares e antípodas à ideologia neoliberal predominante, prometendo reverter ou remodelar os padrões vigentes de atuação econômica do Estado (BOSCHI e GAITÁN, 2012). Tal “onda rosa”, de certo modo, foi também uma resposta política a um projeto responsável por marginalizar os representantes do trabalho das arenas decisórias num continente de histórica dívida social, sendo incapaz de lograr legitimidade na sociedade em meio a uma década de baixo crescimento, desemprego, instabilidades financeiras e choques cambiais.<sup>7</sup> Assim, os governos progressistas eleitos no bojo desse “pós-neoliberalismo” trouxeram novas agendas programáticas contendo elementos e perspectivas para projetos de desenvolvimento paradigmáticos em função de sua construção coletiva (BOSCHI e GAITÁN, 2012; BOSCHI, 2014).

No caso brasileiro, é interessante denotar que, mesmo com as elites empresariais apoiando em larga monta a agenda liberalizante dos anos 1990, os limites mostrados por esta asseguraram também a existência de setores mais críticos ao desenho institucional da abertura dos

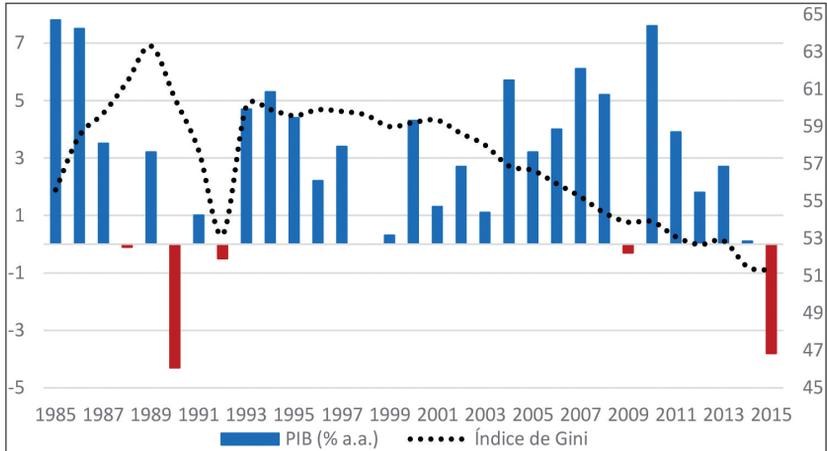
---

7 Cabe lembrar que as décadas de 1980 e 1990 foram de pesadas restrições às margens de manobra de países periféricos, em vista da severa deterioração fiscal herdada das crises da dívida e também das políticas de austeridade em prática. Particularmente no Brasil, a combinação dessas diretrizes galvanizadas pelo Consenso de Washington foi elemento-chave para o desmonte de todo o paradigma do nacional desenvolvimentismo industrializante e substitutivo de importações que orientou governantes e *policymakers* do país desde a modernização autoritária varguista nos anos 1930. Assim, foram introduzidas reformas estruturais ortodoxas forçadas, principalmente, por emergências e vicissitudes macroeconômicas de curto prazo, incluindo extinção de barreiras comerciais e desregulamentações de mercados. Concomitantemente, contudo, a precarização do tecido social ocasionada pelo fraco desempenho no cenário doméstico e as volatilidades acentuadas pelas crises internacionais contribuíram, paulatinamente, para revigorar as forças políticas defensoras desses projetos nacionais autônomos (BOSCHI e GAITÁN, 2012).

mercados. Foi assim que, durante o segundo mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), por exemplo, adotaram uma posição cética e crítica – incluindo a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) – ante a perseguição desregrada dos “fundamentos” da estabilidade monetária, a saber: altas taxas de juros, altos superávits primários e, principalmente, a alta carga tributária (BOSCHI e GAITÁN, 2012). Com o governo Lula, entretanto, é perceptível uma mudança na preferência manifestada pelos atores corporativos, agora próximos de um novo projeto de desenvolvimento mais centrado no mercado interno e na necessidade de investimentos produtivos e em infraestrutura; ao mesmo tempo sem abdicar da defesa da estabilidade monetária enquanto um bem público.

A eleição do ex-metalúrgico Luiz Inácio Lula da Silva em 2002 significou, primordialmente, uma transformação no padrão relacional vigente entre Estado e sociedade no país, graças à abertura de canais participativos para representantes do sindicalismo e do trabalho de maneira geral nas arenas definidoras das políticas públicas, somando a isto a ampliação da antes frágil cobertura social para segmentos excluídos (BOSCHI e GAITÁN, 2012; SANTOS, 2012; BRESSER-PEREIRA, 2014; IANONI, 2016). A orientação da nova coalizão no poder reconfigurou diversas bases do capitalismo nacional, abrindo perspectivas para um processo de desenvolvimento endógeno em meio à globalização contemporânea e tendo na inclusão social o eixo primordial da agenda programática, visando reduzir desigualdades persistentes no Brasil através de um leque de distintas políticas públicas (BOSCHI, 2014). É, assim, que o governo Lula logra as maiores taxas de crescimento econômico pós-redemocratização no país, somadas à redução gradual e consistente das desigualdades de renda, conforme atesta o gráfico 1 a seguir:

## Gráfico 1 – Taxas de Crescimento Econômico e Desigualdade de Renda no Brasil



Fonte: WORLD BANK, *World Development Indicators*; IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Ademais, a nova interação entre o Estado e demais atores da sociedade civil inaugura também um “corporativismo societal”, corrigindo o modelo prévio bipartite onde o diálogo se dava apenas entre governo central e agentes do mercado. Dessa forma, a incorporação de organizações ligadas ao trabalho na burocracia engendra, em última instância, uma relativa democratização dos elos Estado-sociedade (BOSCHI, 2014; IANONI, 2016).<sup>8</sup> Esse novo corporativismo societário no Brasil é relevante por pelo menos três (3) motivos: *a*) a criação e reativação de fóruns amplos para a formulação de políticas públicas em

8 Destacamos também que, dentro do contexto da Constituição “cidadã” de 1988, a estrutura corporativista manteve-se como a mais durável e estável das instituições republicanas, justamente por sua capacidade de contínua adaptação (BOSCHI, 2014). Foi assim que sobreviveu, na década de 1990, à reconfiguração do papel relativo do Estado e dos atores sociais ante a redefinição das formas de intervenção, com as regras de mercado tornando-se a fundamentação da interação entre Estado e sociedade. Tais processos guiaram o capitalismo doméstico brasileiro na direção de uma variedade mais liberal, não obstante o Estado tenha preservado, como visto, parte de sua capacidade discricionária via manutenção de setores estratégicos no seio da burocracia.

diferentes esferas<sup>9</sup>; b) Posições-chave no Poder Executivo e em grandes estatais concedidas a figuras ligadas ao movimento trabalhista; e c) setores sindicais se tornando parceiros da dinâmica do desenvolvimento via crescente participação dos fundos de pensão. A junção desses pontos denota exatamente a democratização do acesso ao aparato estatal em muitas áreas e também novas formas de coordenação extra-mercado no capitalismo doméstico. Este novo arranjo institucional, evidentemente, seria bastante distinto do corporativismo oriundo do Estado Novo; imprimindo ao novo contexto um caráter mais social-democrático (BOSCHI, 2016).

A chegada ao governo federal, por outro lado, demandou do PT considerável moderação e readequação de diversos pontos contidos em sua agenda programática original; de modo a enquadrar-se aos limites impostos pela institucionalidade do presidencialismo de coalizão (AMARAL, 2009). O aprendizado com pleitos eleitorais anteriores (1989, 1994, 1998) levando à profissionalização das campanhas; a extrema fragmentação partidária do sistema político brasileiro; o avanço das políticas neoliberais – compelindo sindicatos a uma postura mais defensiva e conciliadora, optando por negociar – e, por fim, a ascensão de uma ala mais pragmática na liderança do partido foram alguns dos fatores que conduziram o PT à sua moderação. Dessa forma, é latente constatar como o ambiente institucional de fato flexibilizou o partido rumo ao “centro” do espectro ideológico, moderando parte de suas aspirações originais para acomodar as forças políticas diversas da coalizão montada (AMARAL, 2009: p.128).<sup>10</sup>

Outro elemento diz respeito ao momento presente do capitalismo internacional, onde a globalização financeira impõe consideráveis

9 Com destaque para as conferências nacionais e também para o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, vulgo “*Conselhão*”.

10 No entanto, tal processo acabou engendrando inevitáveis tensões internas, com grupos radicais deixando a agremiação para fundar o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Tal cisão acaba contribuindo para consolidar ainda mais o poder dos moderados (aglutinados principalmente na corrente interna “CNB – Construindo um Novo Brasil”) dentro do partido, o que pode ser constatado a partir do PED 2007 (AMARAL, 2010).

vetos à governança social-democrata, seja nos países desenvolvidos ou nos pobres (KEOHANE e MILNER, 1996; WEISS, 2003; CAMPELLO, 2015). No arcabouço pós-Bretton Woods a partir de fins da década de 1970, com a erosão do paradigma de bem-estar social keynesiano do pós-guerra e uma queda drástica nos custos transacionais, desmantelou-se uma série de barreiras à circulação de fluxos. Com isto, o mundo tornou-se crescentemente integrado no âmbito financeiro, com desregulações ampliando a mobilidade de capitais e conferindo poder de barganha considerável a esses atores representativos (do K) vis-à-vis os do trabalho. Isto se deu pelo fato dos governos nacionais, de forma mais sensível nos países em desenvolvimento, se verem tolhidos em promover políticas fiscais expansionistas ou demasiadamente redistributivas (aumentando a cobertura da proteção social), em função das ameaças de fuga de investimentos e recursos podendo conduzir a instabilidades e choques no câmbio (KEOHANE e MILNER, 1996; WEISS, 2003).<sup>11</sup>

No caso brasileiro em específico, a menor vulnerabilidade do regime produtivo ao ciclo de *commodities*, quando comparado a vizinhos como Equador e Venezuela, configura elemento adicional a compelir a agenda dos governos de esquerda ao centro, em função da ausência de uma janela de oportunidades para guinadas heterodoxas ou enfrentamento dos interesses dos mercados de capitais (CAMPELLO, 2015). Dessa forma, a globalização financeira impacta decisivamente nas capacidades estatais para a promoção do desenvolvimento econômico, trazendo desafios adicionais à já árdua consecução de uma aliança social-democrata; sendo esta outra adversidade presente no contexto de chegada de Lula ao Poder Executivo em 2003 (SANTOS, 2012).

Não obstante essas limitações, o PT opera no governo um câmbio significativo no bloco no poder, incluindo uma parcela do empresário nacional associado ao capital produtivo doméstico numa frente

11 A fuga de capitais, conforme a “lógica política de saída” tal como pensada por Albert Hirschman, induziria à desvalorização da moeda nacional, implicando consequentemente em perdas no valor das exportações, diminuição da arrecadação do Estado por causa das menores receitas e, ao fim, menos verbas para políticas públicas (CAMPELLO, 2015).

política ampla a qual também estavam compreendidas, pela primeira vez, classes populares. Boito Júnior e Berringer (2013) alcunham tal frente de “neodesenvolvimentista”, por representar uma coalizão que traz de volta ao debate público a tônica das políticas de desenvolvimento, ainda que dentro dos marcos limitados e viáveis do capitalismo financeirizado contemporâneo. Muito embora Lula e Dilma não tenham rompido com fundamentos importantes do paradigma neoliberal progressistas como o regime de metas de inflação e a Lei de Responsabilidade Fiscal, foram capazes de engendrar, graças às bases populares representativas de seu apoio eleitoral, mudanças importantes tanto na economia quanto na política, além é claro da atuação internacional do Estado (BOITO JÚNIOR e BERRINGER, 2013).

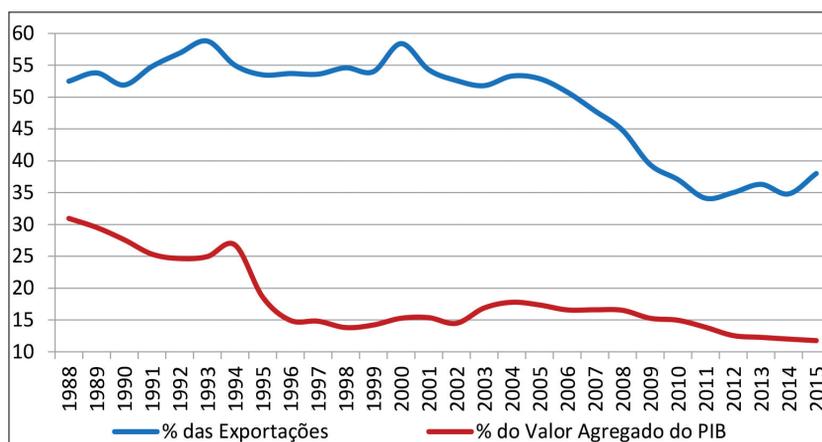
Enfatizamos aqui que é preciso proceder sempre com cautela ao matizarmos o governo PT enquanto desenvolvimentista; ainda que, de fato, economistas importantes da legenda se identifiquem com tal veio.<sup>12</sup> Afinal, durante o período em que Lula e Dilma ocuparam a presidência, a despeito do fôlego momentâneo proporcionado pelo crescimento do mercado interno graças ao aumento real da renda, dos salários e do consumo, não foi revertido o quadro crônico de desindustrialização e reprimarização da pauta exportadora pelo qual passa o país<sup>13</sup>, corroborado pelo gráfico 2:

---

12 Exemplos notórios são Ricardo Bielschowsky, Aloízio Mercadante, e o próprio ex-ministro da Fazenda Guido Mantega.

13 Quadro este que se encontra presente desde a crise do nacional-desenvolvimentismo autoritário na década de 1980; persistindo pelas décadas seguintes e sendo inclusive acentuado pelo Plano Real e a paridade cambial por ele instaurada. Para um debate mais aprofundado sobre a desindustrialização no Brasil, ver Oreiro e Feijó (2010) e Bresser Pereira (2014, capítulo 23).

**Gráfico 2 – Perfil Industrial do Brasil: produtos manufaturados como porcentagem (%) do PIB e do total de exportações**



Fonte: WORLD BANK, *World Development Indicators*.

A despeito disto, tal nova frente política teria como características principais sua heterogeneidade e contradições; sendo representada no plano partidário pelo PT e, no plano não-partidário, por segmentos do empresariado doméstico, baixa classe média, trabalhadores urbanos e também o campesinato. Em termos de uma política econômica materializando as aspirações desses atores, Boito Júnior e Berringer (2013) identificam quatro (4) grandes eixos: *a*) as políticas de valorização do salário mínimo e transferência de renda, ampliando o poder aquisitivo das camadas mais pobres; *b*) a elevação do orçamento e da condição estratégica do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para financiar via taxa de juros subsidiada as grandes empresas nacionais; *c*) uma política externa de apoio à internacionalização das grandes firmas brasileiras; e, finalmente, *d*) uma política macroeconômica anti-cíclica, objetivando sustentar a demanda agregada em momentos de crise, algo claro após a eclosão da bolha financeira.

Também é nítido como, após deterem protagonismo considerável

sobre as ações do Estado brasileiro durante os governos Collor de Melo (1990-1992), Itamar Franco (1993-1994) e também Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), os representantes do capital financeiro internacional e aliados perderam parcela da posição hegemônica a qual usufruíam desde a década liberalizante de 1990, passando à oposição (BOITO JÚNIOR e BERRINGER, 2013). Desse modo, a nova frente social-democrata galvanizada pelo PT passou a antagonizar diretamente, no espectro político e ideológico, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que foi se tornando a opção eleitoralmente crível desses atores de visão econômica neoliberal e ortodoxa.<sup>14</sup> Dessa forma, ambas as agremiações partidárias passaram a estruturar a competição política do país, não obstante o cenário congressional fragmentado (SANTOS, 2012; BOITO JÚNIOR e BERRINGER, 2013; AMORIM NETO e SANTOS, 2014).<sup>15</sup>

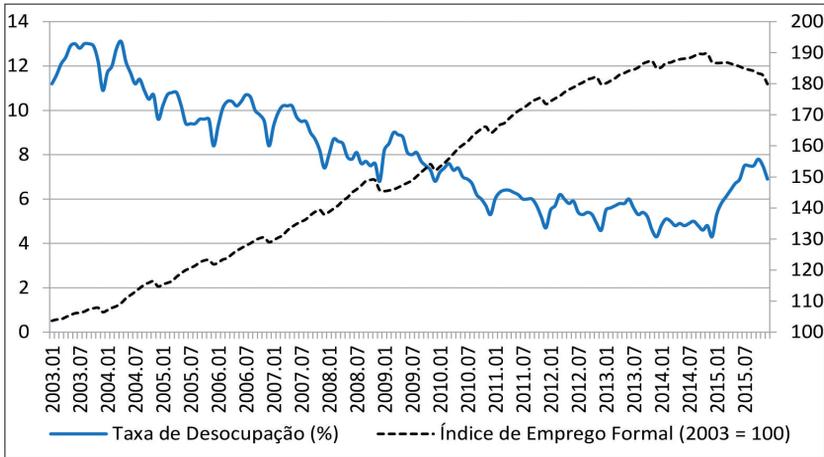
No caso brasileiro, o caráter social-democrata do PT também fica mais evidente quando olhamos dados referentes ao mercado de trabalho, com o país se aproximando de condições próximas ao pleno emprego no final do primeiro governo Dilma, graças ao fomento à geração de postos de trabalho formais que ampliaram, por sua vez, a própria base de arrecadação fiscal do Estado. O gráfico 3 é ilustrativo neste ponto:

---

14 Tal campo opositor arregimentado pelos tucanos teria como principais forças componentes: o capital financeiro internacional e seus simpatizantes; o empresariado rentista integrado a esse mesmo capital; parcela dos grandes latifundiários (embora muitos desses compusessem o governo petista); e, finalmente, parte da alta classe média do setor público e privado.

15 É interessante assinalar, ante tal antagonismo entre os principais grupos partidários e sociais brasileiros, que a ordem capitalista histórica das sociedades industriais modernas se pautou exatamente pela clivagem fundamental entre as forças eleitoralmente críveis dos social-democratas e dos liberais (SANTOS, 2012). Nela, as primeiras defendem um Estado vigoroso para sanar as desigualdades sociais, norteado pelos princípios do universalismo e desmercantilização; e com políticas de transferência de renda, taxação, ampliação da cobertura de saúde e educação, etc. Os liberais, por sua vez, manifestam preferência por intervenções apenas residuais da autoridade pública sobre os mercados. Os social-democratas, até mesmo por seu enraizamento junto ao sindicalismo, se mostram sempre mais enfáticos à geração de empregos, enquanto que os liberais guardam predileção pelo combate ao recrudescimento inflacionário, sendo esta linha divisória de preferências um reflexo dos eleitorados que cada uma dessas forças políticas almeja atingir (SANTOS, 2012; AMORIM NETO e SANTOS, 2014).

Gráfico 3 – Geração de Empregos durante o governo PT



Fontes: IPEA; BCB.

Em síntese, a conjugação das características acima elucidadas mostra como a plataforma econômica social democrata ou neodesenvolvimentista dos governos do PT, não obstante seus méritos, foi bem mais moderada vis-à-vis o desenvolvimentismo clássico, encontrando-se inserida nos limites e marcos dados pelo paradigma capitalista neoliberal ainda vigente (BOITO JÚNIOR e BERRINGER, 2013). A própria inclusão social dos segmentos mais pobres não se deu pela via da desmercantilização, mas sim pelo consumo e crédito eminentemente, com a incorporação se dando de forma simultânea a outras tendências como a financeirização, o endividamento familiar e a colateralização das políticas públicas na economia brasileira (LAVINAS, 2017).<sup>16</sup>

Após elucidar as transformações e mudanças ocorridas nos governos petistas, na próxima seção adentramos enfim nos determinantes

<sup>16</sup> Nesse sentido, as taxas menores de crescimento do PIB não podem ser descontextualizadas de um arcabouço onde o Estado se vê compelido a abrir mão de parte de suas inversões produtivas em prol da rolagem da dívida pública; e a abertura comercial, somada à vocação agrário-exportadora da economia, constituem a via de crescimento plausível ante a política econômica em voga. A confluência desses fatores age de forma deletéria à implantação de qualquer política mais vigorosa e estrutural de desenvolvimento.

externos gerados pelos desdobramentos geopolíticos e produtivos da crise financeira estadunidense de 2008; que, somados às limitações estruturais aludidas, tolheram criticamente o horizonte de possibilidades para o crescimento econômico do Brasil.

#### **4. A conjuntura crítica pós-2008: elementos externos e sistêmicos contribuintes para a desaceleração econômica nacional**

Nesta seção, refletiremos sobre os impactos do macroambiente exógeno sobre a economia brasileira, contribuintes para a reconfiguração das forças políticas e o consequente fim do ciclo do PT no poder. Como instrumental teórico, faremos largo uso do conceito de *conjuntura crítica*, entendida enquanto “grande acontecimento ou confluência de fatores que vêm romper o equilíbrio econômico ou político existente na sociedade” (ACEMOGLU e ROBINSON, 2012: p.79-80), ou como ponto de transição drástico reorientando os rumos vigentes e estabelecendo novas clivagens societais com seus novos legados “*path dependent*” (COLLIER e COLLIER, 1991).

Dessa forma, três desdobramentos diretos da crise de 2008 serão esmiuçados: o conflito cambial ocasionado pelas inflexões nas políticas monetárias dos países desenvolvidos em resposta ao episódio; as mudanças no mercado de petróleo em função da nova política energética estadunidense; e, por fim, a desaceleração dos preços das *commodities* em consequência da mudança no padrão de crescimento da China. A concatenação dessas três variáveis reverteu completamente o cenário antes favorável o qual auxiliou o ex-presidente Lula e sua concertação social-democrata; reconfigurando-se num contexto adverso de estrangulamento externo e baixo crescimento.

A *primeira* variável analisada contribuinte para a conjuntura crítica infortuna, e a pioneira em termos temporais, é a das políticas monetárias “conflitivas” entre diversos países desenvolvidos após a eclosão da crise financeira sistêmica de 2008 e as incertezas lançadas sobre o

futuro da economia mundial.<sup>17</sup> Em função da severidade dos impactos e riscos da crise, diversas nações procederam mediante rodadas do chamado “*quantitative easing*” (afrouxamento quantitativo), instrumento de política monetária onde os respectivos Bancos Centrais expandem a oferta de moeda comprando compulsoriamente títulos do Tesouro em poder do público.<sup>18</sup> Uma cronologia de tais medidas pode ser vista na Tabela 1:

**Tabela 1 – Cronologia dos “Afrouxamentos Monetários” em Países Selecionados**

Novembro 2008 – Março 2010	1º “Quantitative Easing” nos Estados Unidos (EUA).
Março 2009 – Outubro 2009	1º “Quantitative Easing” na Inglaterra.
Mai 2009	Início do “Quantitative Easing” na Zona do Euro.
Outubro 2010 – Agosto 2011	“Quantitative Easing” do Japão, em etapas.
Novembro 2010 – Junho 2011	2º “Quantitative Easing” nos EUA.
Outubro 2011 – Junho 2012	2º “Quantitative Easing” da Inglaterra.
Setembro 2012 – Outubro 2014	3º “Quantitative Easing” nos EUA.
Agosto 2016	Ampliação do “Quantitative Easing” na Inglaterra em função de incertezas advindas do BREXIT.

Fonte: FORBES, 2015; BBC, 2016.

Em resposta aos afrouxamentos monetários iniciais dos EUA, outros países (exemplo: Zona do Euro; Inglaterra; Japão) adotaram a mesma medida, favorecendo seus setores domésticos exportadores de manufaturas para não ficarem em desvantagem pela depreciação do dó-

17 A assim chamada “guerra cambial” foi uma alusão feita pelo ex-ministro da Fazenda Guido Mantega ao padrão de medidas executadas por esses mesmos países em resposta a tal evento (O GLOBO, 2010; VALOR ECONÔMICO, 2012).

18 Tal injeção de moedas guarda o efeito causal de desvalorizar bastante as mesmas (visto que ficam mais abundantes em um cenário de liquidez), fornecendo vantagens competitivas às exportações dessas respectivas nações nos mercados internacionais onde as transações são realizadas em dólar, graças ao seu barateamento. Por via oposta, encarecem produtos dos concorrentes estrangeiros, prejudicando-os (FORBES, 2015).

lar. Evidentemente, a capacidade de cada país para lidar com tal “guerra ao fundo” ou guerra cambial variou bastante, e o Brasil encontrou suas devidas limitações. Um dos instrumentos usados pelo governo brasileiro (no caso a presidente Dilma Rousseff, de forma mais coesa e sistemática) para responder a tal desafio – contenção da apreciação do câmbio para evitar piora na competitividade da indústria – foi o do maior controle regulatório sobre a mobilidade de capitais, tanto via aumento das alíquotas do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) quanto pelo aumento dos compulsórios (CAGNIN *et al*, 2013; SINGER, 2015; PAULA e PIRES, 2017; CARVALHO, 2018).<sup>19</sup> Abaixo, segue tabela elucidando as principais dessas tentativas:

**Tabela 2 – Medidas tomadas pelo governo Dilma para controle de capitais e contenção da apreciação cambial**

<b>Data</b>	<b>Medida tomada pelo Governo Federal</b>
06/01/2011	Recolhimentos compulsórios sobre posições vendidas à vista no mercado cambial.
29/03/2011	6% de IOF sobre ingresso de capital estrangeiro de até 1 ano, principalmente o destinado a garantias do mercado de derivativos.
04/04/2011	Extensão do IOF às renovações de captações externas.
06/04/2011	Extensão do IOF às captações externas por até 2 anos.
08/07/2011	Aumento dos compulsórios sem posições cambiais vendidas.

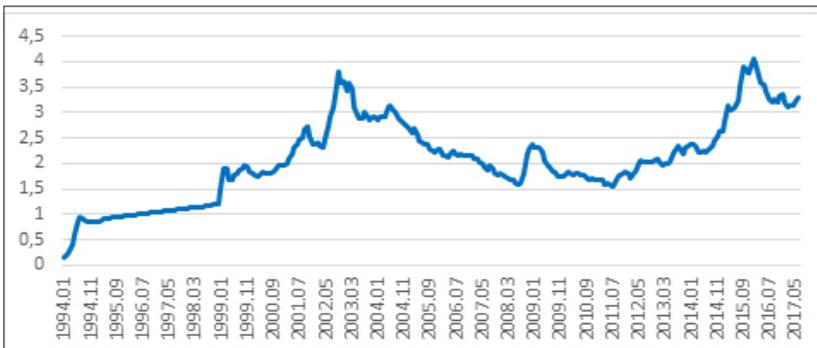
<sup>19</sup> O que, evidentemente, desagradou parcela dos investidores e *stakeholders* que realizam suas operações financeiras em dólar e são pró-desregulamentação. Valendo lembrar ainda que uma série de tais políticas foi revista pelo governo Dilma na segunda metade de seu mandato, em parte como tentativa de repactuação com o mercado e em parte pela própria desvalorização cambial moderada que ocorreu ao longo de tal período, reflexo da aproximação do calendário eleitoral de 2014 (SINGER, 2015).

27/07/2011	1% de IOF sobre posições líquidas vendidas em derivativos cambiais que superassem 10 milhões de dólares (US\$).
29/02/2012	6% de IOF estendido para captações externas de até 3 anos.
01/03/2012	Proibição de pagamento antecipado de exportações acima de 1 ano.
12/03/2012	6% de IOF estendido para captações externas de até 5 anos.

Fonte: CAGNIN *et al*, 2013; CARVALHO, 2018.

Contudo, boa parte dessas medidas se mostrou inócua para impedir ou mesmo mitigar a apreciação da taxa de câmbio brasileira, um dos muitos fatores deletérios para as exportações nacionais, particularmente de produtos industrializados. É preciso aqui salientar outro ponto importante: tal tendência de apreciação, embora intensificada e agravada com a guerra cambial pós-crise, encontra origem bem antes, no início do governo Lula (Gráfico 4). A entrada de divisas e recursos oriunda do bom momento vivenciado pelo país, quando ainda surfava na onda CCC (*commodities*, consumo e crédito), foi aproveitada para mitigar impactos inflacionários, mesmo acentuando a queda da competitividade industrial (BRESSER-PEREIRA, 2014; CARVALHO, 2018).

**Gráfico 4 – Taxa de Câmbio no Brasil (Real frente ao Dólar)**



Fonte: IPEA.

Somente com o fim do primeiro mandato da presidente Dilma, com maiores dificuldades de governabilidade e queda da popularidade da mandatária, desaceleração econômica, termos de troca agora desfavoráveis e uma rejeição crescente do mercado à tentativa de inflexão heterodoxa do PT em importantes dimensões que o câmbio voltou a se desapreciar e garantir um pequeno alívio às contas externas (SANTANA, 2016).<sup>20</sup>

Passaremos agora para nossa *segunda* variável conjuntural externa: a mudança no mercado petrolífero ocorrida na última década e meia. Ao longo dos anos 2000, objetivando autossuficiência energética no longo prazo, os Estados Unidos – e também o Canadá, em menor medida – deram início a uma política ambiciosa de ampliação da extração e produção comercial em larga escala do chamado “*shale gas*” (gás de xisto), com propriedades análogas às do petróleo. Tal estratégia permitiu um grande salto produtivo cujos resultados passaram a ser mais veementes no início da presente década, com os EUA saltando de aproximadamente 5.500 barris de petróleo diários no final de 2010 para mais de 9.500 em meados de 2015 (O GLOBO, 2015; U.S. EIA, 2017).

Embora os impactos econômicos definitivos dessa transformação ainda estejam se delineando e só possam ser delimitados apropriadamente no médio-longo prazo, algumas consequências imediatas já podem ser apontadas, dentre elas a redução drástica das importações estadunidenses (U.S. EIA, 2017). Essa “revolução energética” trouxe consequências profundas para o mercado mundial de petróleo e gás, particularmente para o Brasil. Algumas das mais relevantes foram: a queda dos preços em função do aumento da oferta; considerações ambientais em função dos impactos extrativos perniciosos do “*fracking*”; reordenamento das relações geopolíticas energéticas; etc (ZIMMER e

---

20 Como diz Carvalho (2018), contudo, mesmo tal desvalorização não foi suficiente para revigorar o desempenho da indústria nem conferir alívio ao setor exportador. Segundo a professora, isso se deu pelo fato da pauta comercial brasileira ser excessivamente concentrada em bens primários com demanda-preço altamente inelástica, estando desacoplada de uma política industrial clara capaz de aproveitar tal janela de oportunidades para diversificar a estrutura produtiva (CARVALHO, 2018: p.61-2).

WELCH, 2013; RÜHL, 2014).<sup>21</sup> Somente em 2014, os preços dos barris de petróleo tiveram o tombo de maior magnitude desde a eclosão da crise financeira, conforme será visto mais adiante no Gráfico 5. Isto foi reflexo, como dito, do aumento exponencial dos estoques nos EUA, somado a uma demanda menor na Europa e Ásia (RÜHL, 2014; COLOMER, 2015; O GLOBO, 2015).

No Brasil, tal tombo contribuiu indelevelmente para uma menor rentabilidade da Petrobras e vários de seus projetos de exploração.<sup>22</sup> Isto, somado ao desalinhamento dos preços domésticos vis-à-vis os internacionais, consequência da política discricionária de represamento de preços colocada em prática no primeiro mandato de Dilma Rousseff para conter a inflação, agravou bastante a situação do fluxo de caixa da empresa (CARVALHO, 2018). Com a posterior deflagração da Operação Lava Jato pela Polícia Federal, engendrando uma paralisa decisória na estatal e em suas obras e contratos junto a outras empresas de infraestrutura, estava praticamente decretado o esgarçamento quase completo das capacidades estatais em um setor antes responsável por forte geração de renda e postos de trabalho (PINHO e MOURA, 2016).

Por fim, a *terceira* variável exógena aqui trabalhada será o arrefecimento do ciclo de *commodities*, consequência inexorável das mudanças ocorridas na República Popular da China (RPC). A partir do início da década de 2000, particularmente após o ingresso chinês na Organização Mundial do Comércio (OMC) em fins de 2001, uma série de desdobramentos positivos foram gerados para as nações exportadoras de *commodities*. O apetite do país por bens agrícolas pertinentes à garantia da segurança alimentar de sua gigantesca população e de minerais para sustentar sua vigorosa industrialização e urbanização valorizaram tais

21 “Desconsiderando” o fato do setor petrolífero ser cartelizado pela OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo), se essa não baixar seu teto de produção para manter a rentabilidade, a tendência natural dessa ampliação da oferta será a queda contínua do preço de tal commodity. Um fator particularmente importante a ser salientado é a provável (e geopoliticamente conveniente aos estadunidenses) redução nas fatias de mercado de Rússia, Irã, Qatar e Venezuela em tal nicho.

22 Incluindo neste bojo os do Pré-Sal.

produtos e deram ao Brasil terreno fértil para aumentar suas vendas (PEREIRA e RIBEIRO, 2016).

A crise financeira de 2008, não obstante, mudou esse quadro. Com a recessão na Europa e nos Estados Unidos prejudicando os principais demandantes das manufaturas chinesas e com a proximidade da fronteira tecnológica na indústria, a margem de crescimento da China advinda do comércio exterior e dos investimentos (em função das oscilações negativas no volume de inversões externas diretas – IED) foi bastante prejudicada (MOURA, 2015). Embora as políticas fiscais contracíclicas chinesas tenham surtido efeitos positivos no curto prazo, as próprias autoridades nacionais englobadas em torno do gabinete (*Politburo*) do presidente anterior Hu Jintao e do atual mandatário Xi Jinping reconheceram o imperativo de se mudar os fios condutores do crescimento, dando um salto qualitativo de modo a mitigar a dependência do cenário externo. Assim, reformas institucionais e macroeconômicas viriam permitindo ao país se voltar mais para o consumo interno e para o setor de serviços, altamente promissor em função do aumento do poder de compra da população ao longo dos últimos anos.

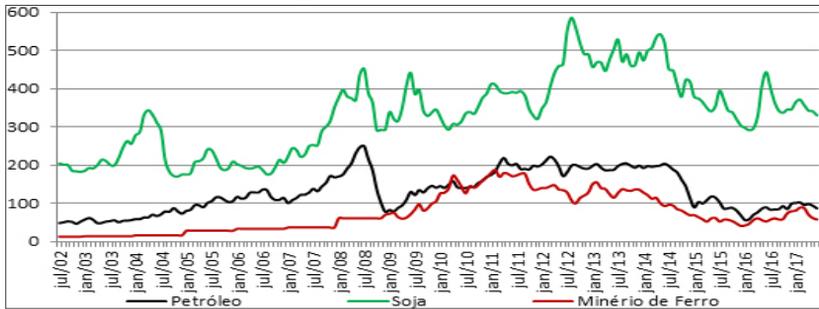
Com relação ao Brasil, essa reorientação do padrão de desenvolvimento chinês reverteu por completo a tendência de crescimento dos preços dos produtos primários (ver Gráfico 5), com uma queda acentuada coincidindo exatamente com o calendário eleitoral de 2014 dando, assim, ainda menos tempo de resposta por parte do governo (PEREIRA e RIBEIRO, 2016; SANTANA, 2016). Tendo em vista que em 2014 o Brasil tinha mais de 65% de sua pauta exportadora concentrada exclusivamente na cadeia de *commodities*; e que, entre 2002 e 2015, a participação chinesa como destino final de nossas vendas saltou de 4,2% para quase 20%, o “Novo Normal” do país asiático tem e terá ainda impactos bem severos para o desempenho econômico do Brasil vis-à-vis a bonança experimentada pelo governo Lula (UNCTAD, 2015; PEREIRA e RIBEIRO, 2016).<sup>23</sup> A isto soma-se a especialização regressiva que o país

---

23 Atualmente, a China é responsável pela absorção de 58% de todo o minério de ferro não aglomerado e por quase 70% da soja brasileira exportada (PEREIRA e RIBEIRO, 2016: p.260).

atravessa, acentuada pelo desalojamento de nosso mercado interno e externo graças à inundação de produtos chineses; tornando as possibilidades reativas no horizonte escassas, ainda mais dentro da acirrada competição global de manufaturados (GALA, 2018).

**Gráfico 5 – Evolução dos preços das Commodities (R\$)**



Fontes: FMI; INDEX MUNDI.<sup>24</sup>

Assim, portanto, reconhecendo a conjuntura crítica enquanto ciclo de transições políticas estabelecendo grandes mudanças institucionais e reorientações de um caminho “*path-dependent*” progresso (COLLIER e COLLIER, 1991); ou uma situação onde diversos elementos estruturais – econômicos, culturais, ideológicos ou organizacionais – influenciam a ação política de forma radical durante um breve interregno (CAPOCCIA e KELEMEN, 2007), é plausível, até este ponto do artigo, responder de forma afirmativa à questão de pesquisa colocada. A coadunação desses vetores externos foi decisiva para restringir as possibilidades de crescimento econômico nacional; e, dessa forma, reverter a conjuntura que favoreceu o desenvolvimento com distribuição de renda ocorrido na década anterior, restringindo a margem de manobra governamental.

24 Os dados pertinentes à cotação da soja e do minério de ferro dizem respeito, respectivamente, aos valores dos contratos futuros negociados na Bolsa de Chicago e no Porto de Tianjin (ambos por tonelada métrica). Quanto ao petróleo, foi realizada uma média entre os índices dos barris Brent, WTI (West Texas Intermediate) e Dubai Fatch. 2005 = 100.

## V – Elementos internos da crise: ruptura do equilíbrio social-democrata e a reorientação do capitalismo brasileiro

Nesta penúltima seção do *paper* discutiremos a conjuntura do fim do governo petista e a deterioração de sua base de apoio; em um contexto de arrefecimento das capacidades estatais e renascimento do projeto neoliberal ortodoxo capitaneado pelo ex-vice-presidente Michel Temer (PMDB) e sua nova coalizão montada, incluindo notórios setores perdedores do pleito eleitoral de 2014. Para qualificar tal debate, tangenciaremos também respostas governamentais aos desafios do novo cenário econômico pós-crise e alguns acontecimentos políticos de maior relevo conforme nosso juízo.

Em primeiro lugar, é necessário frisar que, no contexto macroeconômico global consequente à crise financeira de 2008, o desempenho brasileiro, traduzido em termos do PIB per capita, está “em linha” com a média observada dos demais países (BORGES, 2016).<sup>25</sup> Este dado coloca novos termos sobre a retórica que imputa unicamente aos percalços e insuficiências das políticas de Lula e Dilma a responsabilidade pelas problemáticas do baixo crescimento e crise; mostrando como tiveram devida influência elementos estruturais sistêmicos – discutidos na seção pregressa – para além do arrefecimento da bolha CCC (BORGES, 2016; CARVALHO, 2018).

A tentativa de resposta mais notória do governo Dilma para lidar com o cenário adverso de desaceleração foi a Nova Matriz Econômica (NME) em 2012, lançando ofensiva direta contra os elevados juros, câmbio e custos, diagnosticados naquele momento como as mazelas mais deletérias ao regime produtivo brasileiro (MANTEGA, 2012). A NME constituiu então, ao menos na intencionalidade, uma clara inflexão heterodoxa, neodesenvolvimentista e industrializante (SINGER, 2015).<sup>26</sup> O receituário contido em seu programa propunha elementos

25 Entre 2009 e 2015, por exemplo, o PIB per capita brasileiro retraiu em 2%, ante uma queda média de 2,2% de 184 países do globo.

26 Ou seja, uma inflexão comprometida com a mudança estrutural e não meramente com a manutenção dos fundamentos macroeconômicos, tal como apregoa a ortodoxia convencional.

como: políticas de controle de capitais e intervenção direta no mercado financeiro (descritas na seção IV); utilização dos aportes do BNDES para alavancar firmas “campeãs nacionais”, principalmente nos segmentos de infraestrutura ou outros imbricados ao setor primário; etc (CARVALHO, 2018). Não obstante, um equívoco importante na análise do governo petista possivelmente foi a desconsideração dos desgastes e obstáculos políticos potenciais gerados pela NME concernindo setores e atores afetados diretamente por suas medidas, principalmente pela intervenção no mercado de capitais para induzir o valor do câmbio que prejudicava a competitividade da indústria no plano exterior (BASTOS, 2012; BRESSER-PEREIRA, 2014; PAULA e PIRES, 2017).

Neste sentido, por exemplo, é elucidativo como a questão dos altos juros (e *spreads* bancários a eles atrelados), elevando os custos do crédito disponível à atividade produtiva, chegou a protagonizar momentaneamente o debate público e o centro de divergências entre governo e entidades representativas do capital financeiro (no caso a Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN), com os fluxos externos atraídos pelos juros elevados se orientando quase que exclusivamente para nichos especulativos.<sup>27</sup> Tais juros traziam ainda um fardo considerável ao Estado no que tange ao pagamento do serviço dos títulos da dívida pública (Letras do Tesouro Nacional – LTN), tendo em vista a indexação direta destes pela taxa Selic, acabando por mostrar seu grande caráter deteriorante para a economia (BRESSER-PEREIRA, 2014; SANTANA, 2016: p.8; PAULA e PIRES, 2017).

A inflexão imprimida pela Nova Matriz desnudou, assim, um conflito de interesses fulcral no bojo da coalizão governista entre grupos e setores acomodados no pacto capital-trabalho prévio construído pelo presidente Lula; dando margem às interpretações trazidas por Singer (2015: p.65-6) de que o descolamento do empresariado da coalizão atendeu a claras motivações tanto estruturais quanto ideológicas. Seriam elas: *a*) a financeirização do capitalismo e das economias

27 A retórica de tal entidade – e do campo econômico ortodoxo também alinhado aos interesses financeiros – era de que a inflação de demanda ainda se encontrava demasiadamente pressionada (pelo mercado interno aquecido) para suportar um afrouxamento da política monetária em tal monta.

nacionais tornou tênue a linha divisória entre atividades industriais e financeiras, com o elo íntimo entre ambas descambando, em certo sentido, numa captura da atividade produtiva pelos interesses rentistas. Esta dupla condição dos representantes da classe empresarial industrial serviu para inibir seu empenho, enquanto atores políticos, na viabilização de uma plataforma mais produtivista e neodesenvolvimentista. E *b*) o afastamento dos representantes do capital com relação ao governo também se deu em função do aumento relativo do poder de barganha dos setores ligados ao trabalho, com ampliação das greves e também da polarização.<sup>28</sup> O pleno emprego, sistematicamente prezado pelo PT e pelas forças social-democratas da coalizão, auxiliou os sindicatos na pressão sobre empregadores.<sup>29</sup>

Portanto, em meio aos avanços e recuos da implementação da Nova Matriz, que não iam apresentando os retornos desejados (ampliação dos investimentos e sinais de melhoras do quadro macroeconômico) e continuavam a ampliar o desgaste político da presidente com os agentes do mercado, eclodiu o inesperado episódio das manifestações em junho de 2013, danificando irreversivelmente a popularidade da presidente Dilma.<sup>30</sup> Tal episódio, pondo o PT e sua agenda no momento de maior “fragilidade” ante a opinião pública desde a chegada à presidência, forneceu uma grande oportunidade para a reorganização do campo opositor neoliberal em torno uma vez mais do PSDB, visando uma inflexão do regime produtivo para uma variedade capitalista mais liberal e desregulamentada; ainda que, formalmente, os órgãos representativos do empresariado tenham declarado neutralidade no pleito de 2014. O fortalecimento da retórica liberalizante antagônica ao governo heterodoxo (no campo econômico) e social-democrata – corroborada

28 No ano de 2013, por exemplo, o Brasil chegou a um total de 2050 paralisações, recorde histórico para o país (REDE BRASIL ATUAL, 2015).

29 No que tange a este segundo item, contudo, destacamos que é árduo mensurar fidedignamente o impacto do avanço da massa salarial no fardo incidente sobre os empresários, muito embora seja verdade que o crescimento dos rendimentos do trabalho tenha sido superior à produtividade geral da economia brasileira (BONELLI, 2016).

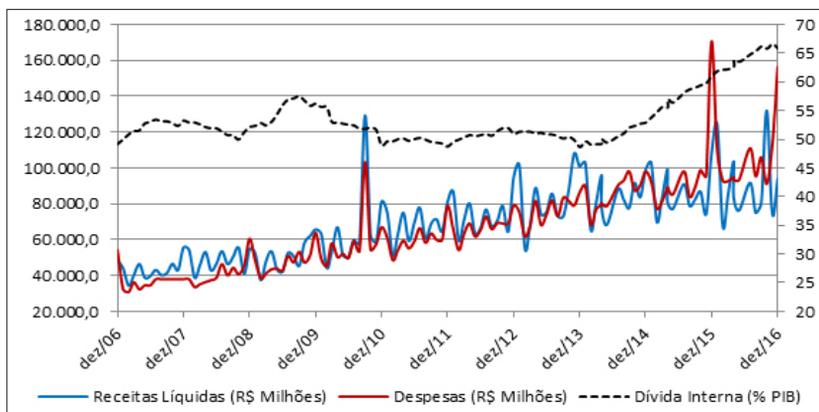
30 Entre o início e o fim do mês de junho de tal ano, que compreendeu larga maioria dos protestos, os índices de aprovação de Dilma Rousseff tombaram de mais de 60% de “Bom” ou “Ótimo” (cifra esta a qual jamais conseguiu recuperar) para menos de 30% (FOLHA DE SÃO PAULO).

pela capitalização eleitoral dos setores oposicionistas – ditou a tônica das eleições naquele ano, vencidas por Dilma Rousseff em estreita margem contra o senador tucano Aécio Neves (51,6% a 48,4%); mas com o PT amargando redução de sua bancada tanto no Câmara dos Deputados quanto no Senado, enquanto os opositores cresceram (SANTOS e CANELLO, 2015).

Dilma adentra em seu segundo mandato, portanto, em condições bem mais precárias: diante de um Congresso com perfil mais conservador; com a economia brasileira entrando em estágio de recessão técnica; desconfiança crescente dos atores empresariais; instabilidades políticas causadas pelas investidas da Operação Lava-Jato e o ativismo político do Judiciário e, ao fim, uma paralisia decisória em firmas nacionais de grande envergadura, particularmente na cadeia produtiva de construção civil e infraestrutura (SANTANA, 2016).

Com sua margem de manobra tolhida pelos vetores econômicos e políticos tanto internos quanto externos, a presidente ensaiou uma repactuação com o mercado e os setores financeiros, nomeando o ortodoxo Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda a fim de restabelecer a confiança junto a tais atores descontentes. Para além de causar um desgaste natural com sua base de apoio, tendo em vista a contradição diante da própria retórica eleitoral da então candidata à reeleição durante o pleito de 2014 de aprofundar a guinada neodesenvolvimentista, tal nomeação também significou um diagnóstico liberal e neoclássico para equacionar o grave quadro das contas públicas, pressionadas cada vez mais pelo arrefecimento da arrecadação tributária gerada pela maior massa de desempregados e pelo cenário adverso, conforme mostra o Gráfico 6:

Gráfico 6 – Receitas, Despesas e Dívida Interna Governamental



Fontes: BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB); SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN).

O governo, assumindo a retórica conservadora do imperativo de se adotar medidas pró-poupança a fim retomar dos investimentos, adotou uma política econômica de “terapia de choque” em sinalização aos atores privados associados ao setor financeiro-rentista.<sup>31</sup> Nenhuma de tais medidas de repactuação, contudo, facultou a recuperação dos indicadores da economia nacional. A nova política econômica ortodoxa adotada, combinando austeridade fiscal (contração dos gastos públicos) e monetária via elevação dos juros, muito longe de reverter as tendências da economia brasileira, incidiu de forma aguda e negativa sobre o tecido social, acentuando o desemprego, a queda nos salários reais e produzindo ainda o chamado “*Credit Crunch*”, fator de atraso para a recuperação (PAULA e PIRES, 2017: p.132).<sup>32</sup>

31 Possivelmente o maior exemplo de tal “terapia de choque” foi o realinhamento abrupto dos preços administrados, defasados ante os patamares internacionais. Os mesmos foram responsáveis por quase 40% da inflação no ano de 2015 (CARVALHO, 2018: 68).

32 Somente nos anos de 2015 e 2016, conforme a Organização Internacional do Trabalho (OIT), os salários reais tiveram uma queda acumulada de 9,9%; arrefecendo ainda mais o consumo das famílias que respondem por mais de 60% da atividade econômica do país (ESTADÃO, 2016). Neste sentido, o aumento da população desocupada e agravamento da crise reduziram drasticamente o poder de barganha dos setores ligados ao trabalho na pressão por melhores rendimentos.

Dessa forma, somando a reorientação da política econômica ao “abandono” da plataforma de proteção social presente ao longo de todo o governo petista até aquele momento e à sucessão de escândalos de corrupção, o já bastante abalado índice de popularidade de Dilma continuou a cair agudamente, indicando poucas probabilidades de solução política para a crise (SANTANA, 2016).<sup>33</sup> Com manifestações nas ruas contrárias à presidente e também o agravamento da relação com o poder Legislativo, as entidades patronais/empresariais enfim decidiram endossar o processo de *impeachment*, embora não o justificassem pela retórica das “pedaladas fiscais” (imputada no processo legal) e sim pela incapacidade de articulação política governista para concretizar uma nova agenda de reerguimento do país (FIESP, 2015; CNA, 2016; CNT, 2016).

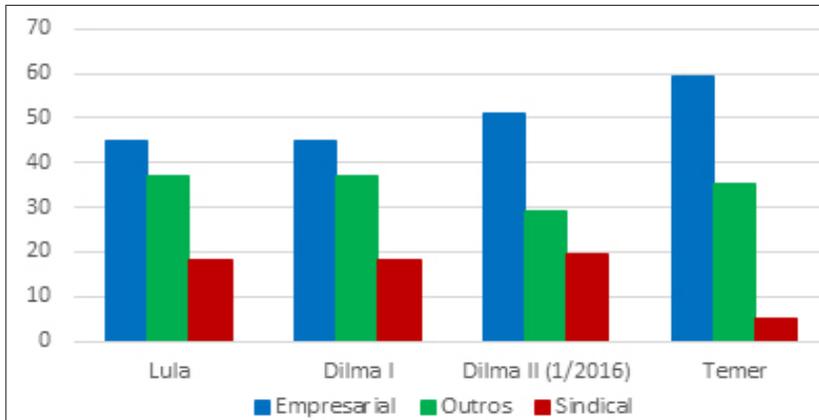
Sintetizando, em meio às problemáticas econômicas, com a nova política de austeridade adotada pelo gabinete Levy; e também as institucionais, com o grupo congressional fisiológico chamado “centrão” impondo obstáculos a projetos de interesse do governo após a eleição do deputado opositor Eduardo Cunha (PMDB-RJ) para a presidência da Câmara dos Deputados, a margem de Dilma Rousseff para uma re-pactuação pró-retomada do crescimento era ínfima (SANTANA, 2016). Acrescentando a isto o fato de maioria considerável dos representantes no Congresso ter se descolado gradualmente da presidente ante sua baixa popularidade e incertezas sobre o avanço das instituições de controle sobre os poderes Legislativo e Executivo no âmbito da Operação Lava-Jato, o governo petista – com o qual as entidades patronais e representantes do empresariado já haviam rompido – se encerra com a aprovação do impeachment contra a presidente Dilma em 17 de abril de 2016.

O novo presidente interino Michel Temer, vice na chapa de Dilma e com atuação decisiva na mobilização informal de parlamentares em prol da destituição da ex-presidente, assume o governo montando uma coalizão com participação orgânica de empresários e segmentos

33 O “abandono” entre aspas aqui alude ao fato de que a margem de manobra governamental se via severamente comprimida, com queda drástica da arrecadação do Estado ponto em cheque a capacidade tanto da gestão honrar tanto os superávits primários quanto a ampliação de políticas públicas.

historicamente antagônicos ao projeto de inclusão petista, consolidando a agenda derrotada no pleito de 2014 de regresso à plataforma econômica neoliberal. Esta se evidencia por três propostas do novo Executivo incumbente, todas contemplando os representantes do capital (K): a *Reforma da Previdência*; a *Reforma Trabalhista* e a *Projeto de Emenda Constitucional (PEC) 241/55*. A primeira visa aumentar o tempo de contribuição e também a idade mínima para requisito do direito à aposentadoria (O GLOBO, 2016). Por sua vez, a segunda objetiva, através da precarização dos direitos laborais, diminuir os custos do trabalho para os empregadores, com o negociado entre patrão e empregado sobrepujando o legislado previsto pela Consolidação das Leis Trabalhistas (EL PAÍS, 2017). A terceira e última, possivelmente a mais drástica das medidas, impõe um teto severo sobre a escalada dos gastos públicos em até vinte anos ou cinco mandatos presidenciais, sendo uma constrição mais grave do que a própria Lei de Responsabilidade Fiscal em termos de obstaculizar qualquer política fiscal vigorosa ou contra-cíclica, algo eventualmente importante ao país em um quadro de recessão ou de vontade de promoção de políticas públicas (EL PAÍS, 2016).

Para viabilizar tais propostas, além de montar um gabinete da Fazenda liderado por Henrique Meirelles e uma autoridade monetária nas mãos do também ortodoxo Ilán Goldfajn, Temer incluiu em sua composição ministerial quadros do PSDB, rechaçado pelo crivo popular nos últimos quatro pleitos eleitorais, dentre eles o vice na chapa de Aécio Neves, Aloysio Nunes Ferreira; e o senador José Serra, derrotado por Lula em 2002 e por Dilma em 2010. Assim, a coalizão em voga dá sinais claros de convergência às tendências observadas durante o governo no tucano nos anos 1990. Isto pode ser visto também noutras instâncias como na composição do CDES, organismo de interlocução entre os diferentes atores políticos e econômicos durante o governo Lula e que, após uma relativa negligência por parte de Dilma em seu primeiro mandato, é retomado por Temer com alijamento drástico dos representantes do trabalho (Gráfico 7).

**Gráfico 7 – Média de Membros do CDES por setor (%)**

Fonte: RIBEIRO, 2015; CDES, 2017.

Encerrando esta penúltima parte do artigo antes de adentrarmos nas conclusões, aqui foi realizada uma amálgama dos principais acontecimentos políticos conjunturais no país ao longo dos últimos anos. Embora sem a pretensão de dar conta da totalidade de aspectos presentes na crise brasileira, que ainda apresenta seus desdobramentos no momento em que escrevemos este artigo, elucidamos os principais pontos que consideramos relevantes para o entendimento das causas da queda da presidente Dilma Rousseff e o abandono de sua coalizão por alguns dos atores produtivos que antes a compunham, migrando para a nova concertação liberal de forças no poder.

## VI - Considerações finais

À guisa de conclusão, o delineamento aqui traçado corrobora uma reversão drástica do cenário externo e no equilíbrio de forças políticas entre os atores nacionais, induzindo à reorientação da agenda econômica. Após a introdução, na segunda seção do capítulo levantamos diversas teses e autores cujas ideias seriam discutidas pelas páginas

consequentes, em íntimo diálogo com nosso objetivo e hipótese aventada. A terceira, em seu turno, demonstrou como o experimento social-democrata brasileiro foi, de certa forma, função direta do crescente poder político acumulado pelo campo progressista da esquerda. Em parte, tal poder foi se agregando desde o fim do represamento às demandas da sociedade civil após décadas de autoritarismo; e em parte pelas próprias idiossincrasias e incapacidade do neoliberalismo em atender às mesmas, com a chegada do PT ao poder materializando, enfim, a plataforma socialmente inclusiva prevista pela Constituição de 1988 (AMORIM NETO e SANTOS, 2014).

Entretanto, o caso brasileiro esbarra ainda em outras variáveis estruturais e políticas. Algumas são: um sindicalismo fraco dentro de um contexto de baixa cobertura da barganha coletiva, reflexo da histórica informalidade laboral (mesmo com melhorias durante os governos Lula e Dilma); e empecilhos econômicos advindos de um modelo excessivamente primário-exportador, enquanto gargalos educacionais e infraestruturais persistem (SCHNEIDER e SOSKICE, 2009; BRESSER-PEREIRA, 2014). Outro obstáculo foi o sistema político nacional e sua estrutura de incentivos compelindo à formação de coalizões “centristas” no espectro ideológico (algo refletido nas alianças tecidas pelo PT após chegar ao poder), para além da tênue manutenção de um arco abrangendo setores do capital produtivo de modo a manter a concertação em prol do crescimento com distribuição de renda (AMORIM NETO e SANTOS, 2014).

O objetivo deste trabalho não foi apontar de forma simplista ou totalizante a causa da desaceleração brasileira enquanto oriunda unicamente da crise internacional ou de equívocos específicos nas políticas macroeconômicas conduzidas por Lula e Dilma. Ambos os fatores tiveram participação indelével. De fato, é inconteste que o fim da bonanza internacional introduziu obstáculos crescentes à manutenção do crescimento e maiores vetos à capacidade de manobra por parte do governo, dando margem às insatisfações populares e aos tensionamentos da tentativa de conciliar capital e trabalho. As principais adversidades

engendradas pelas variáveis exógenas em escrutínio foram: apreciação do câmbio colocando dificuldades às exportações de manufaturados brasileiros no mercado internacional; queda nos preços do petróleo prejudicando tal cadeia produtiva no âmbito doméstico; e, finalmente, a desaceleração dos preços das demais commodities mitigando a entrada de divisas no país.<sup>34</sup>

Finalizando este capítulo, à luz dos dados empíricos e da interlocução com a bibliografia, analisamos a conjuntura contemporânea e o epílogo de um ciclo de crescimento vinculado ao fortalecimento do mercado interno, redistribuição de renda, inclusão social e também de trabalhadores e movimentos sociais às arenas decisórias. Concomitantemente, esmiuçamos fatores geopolíticos externos que incidiram negativamente sobre o desempenho produtivo brasileiro; fornecendo os ingredientes para uma conjuntura crítica de reorganização de forças, atestada pelo aumento nas manifestações contra o governo e a composição congressual conservadora eleita para o mandato 2015-2018. Gestava-se, assim, o cenário de renascimento da ortodoxia e regresso à agenda econômica neoliberal nos anos 1990, com intensidade ainda maior.

O cenário político e econômico brasileiro atual, portanto, poderia ser definido pela *internalização* de uma crise com forte componente exógeno, reverberando na estrutura produtiva regressiva do país, altamente dependente da cadeia de *commodities*. A reversão desse cenário originou uma nova correlação de forças e dotação de recursos de poder, com a coalizão neoliberal agora incumbente privilegiando a austeridade fiscal em detrimento da inclusão social, impactando assim de forma deletéria sobre o aspecto mais estratégico e prezado pelas forças social-democratas galvanizadas pelo Partido dos Trabalhadores entre 2003 e 2014: o mercado doméstico de consumo de massas.

---

34

E em alguns casos também da demanda, como ocorrido com o minério de ferro.

## Referências Bibliográficas

- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. *Por que as Nações fracassam: As origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- AMARAL, Oswaldo. “Adaptação e resistência: o PT no governo Lula entre 2003 e 2008”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.4, 2009. pp.105-134.
- AMORIM NETO, Octávio; SANTOS, Fabiano. “La experiencia socialdemocrática de Brasil (1985-2010)”. In.: LANZARO, Jorge (Ed.). *Social Democracias “Tardías”: Europa Meridional y América Latina*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). *Série Histórica da Dívida Líquida e Bruta do Governo Federal*. Disponível em: < <http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/seriehistDLSPBruta2008.asp> >. Acesso em 20 de fevereiro de 2017.
- \_\_\_\_\_. *Sistema Gerenciador de Séries Temporais*. Disponível em: < <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries> >. Acesso em 15 de junho de 2018.
- BASTOS, Pedro Paulo Zaluth. “A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo”. *Economia e Sociedade*, Campinas, v.21, Número Especial, 2012. pp.779-810.
- BBC. “What is quantitative easing?”. 04/08/2016. Disponível em: < <http://www.bbc.com/news/business-15198789> >. Acesso em 11 de agosto de 2017.
- BOITO JÚNIOR, Armando; BERRINGER, Tatiana. “Brasil: Classes Sociais, Neodesenvolvimentismo e Política Externa nos Governos Lula e Dilma”. *Revista de Sociologia Política*, V.21, n.47, 2013. pp.30-38.
- BONELLI, Régis. “Sobre o enigma do lento crescimento brasileiro”. In.:

- BONELLI, Régis; VELOSO, Fernando (Orgs.). *A Crise de Crescimento do Brasil*. 1.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016. pp.61-86.
- BORGES, Bráulio. "Bad Luck or Bad Policy: uma investigação das causas do fraco crescimento da economia brasileira nos últimos anos". In.: BONNELLI, Régis; VELOSO, Fernando (Orgs.). *A crise de crescimento do Brasil*. São Paulo: Elsevier, 2016. pp.19-59.
- BOSCHI, Renato. "Politics and trajectory in Brazilian capitalist development". In: BECKER, Uwe (Ed.). *The Brics and emerging economies in comparative perspective: political economy, liberalization and institutional change*. London: Routledge, 2014. pp. 123-143.
- BOSCHI, Renato. "Corporativismo societal: a democratização do Estado e as bases social-democratas do capitalismo brasileiro". In: SZWAKO, José; MOURA, Rafael; D'ÁVILA FILHO, Paulo (Orgs.). *Estado e Sociedade no Brasil: a obra de Renato Boschi e Eli Diniz*. Rio de Janeiro: INCT/PPED; Ideia D, 2016. pp.93-105.
- BOSCHI, Renato; GAITÁN, Flavio. "Politics and Development: Lessons from Latin America". In.: BOSCHI, Renato; SANTANA, Carlos (Eds.). *Development and Semi-Periphery: Post-neoliberal Trajectories in South America and Central Eastern Europe*. London: Anthem Press, 2012. pp.45-63.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A construção política do Brasil: Sociedade, economia e Estado desde a Independência*. São Paulo: Editora 34, 2014.
- CAGNIN, Rafael *et al.* "A gestão macroeconômica do governo Dilma (2011-2012)". *Novos Estudos*, n.97, 2013. pp.169-195.
- CAMPELLO, Daniela. *The Politics of Market Discipline in Latin America*. Cambridge University Press, 2015.
- CAPOCCIA, Giovanni; KELEMEN, R. Daniel. "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative and Counterfactuals in Historical Institutionalism". *World Politics*, Vol. 59, N.3, 2007.

pp.341-369.

CARVALHO, Laura. *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018.

COLLIER, Ruth Berins; COLLIER, David. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton University Press, 1991.

COLOMER, Marcelo. “Os impactos da queda do petróleo no mercado de gás natural”. *Blog Infopetro*. 11/05/2015. Disponível em: < <https://infopetro.wordpress.com/2015/05/11/os-impactos-da-queda-do-preco-do-petroleo-no-mercado-de-gas-natural/> >. Acesso em 12 de agosto de 2017.

CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL. “CNA anuncia apoio ao impeachment da Presidente Dilma Rousseff e defende pacto nacional para retomada do crescimento do país”. 06/04/2016. Disponível em: < <http://www.cnabrazil.org.br/noticias/cna-anuncia-apoio-ao-impeachment-da-presidente-dilma-rousseff-e-defende-pacto-nacional-para> >. Acesso em 12 de março de 2017.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. “Nota à Imprensa”. 14/04/2016. Disponível em: < <http://www.cnt.org.br/Imprensa/noticia/notaa-a-imprensa-cnt-declara-apoio-ao-impeachment-da-presidente-dilma-rousseff-cnt> >. Acesso em 12 de março de 2017.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (CDES). “Quem são os conselheiros?”. Disponível em: < <http://www.cdes.gov.br/conselheiros.html> >. Acesso em 1 de junho de 2017.

EL PAÍS. “Entenda o que é a PEC 241 (ou 55) e como ela pode afetar sua vida”. 13/12/2016. Disponível em: < [https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/10/politica/1476125574\\_221053.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/10/politica/1476125574_221053.html) >. Acesso em 23 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. “Reforma trabalhista: seis mudanças que vão afetar sua rotina de trabalho”. 22/07/2017. Disponível em: < <https://bra->

- [sil.elpais.com/brasil/2017/07/13/politica/1499958789\\_546835.html](http://sil.elpais.com/brasil/2017/07/13/politica/1499958789_546835.html) >. Acesso em 23 de setembro de 2017.
- ESTADÃO. “OIT mostra queda de 10% dos salários reais no biênio 2015/2016”. 22/12/2016. Disponível em: < <http://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,oit-mostra-queda-de-10-dos-salarios-reais-no-bienio-20152016,10000096012> >. Acesso em 25 de setembro de 2017.
- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. “Fiesp e Ciesp definem apoio a processo de impeachment”. 14/12/2015. Disponível em: < <http://www.fiesp.com.br/noticias/fiesp-e-ciesp-definem-apoio-a-processo-de-impeachment/> >. Acesso em 12 de março de 2017.
- FOLHA DE SÃO PAULO. “Avaliação Datafolha da Presidente Dilma”. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/infograficos/2015/02/118652-avaliacao-datafolha-da-presidente-dilma.shtml> >. Acesso em 21 de setembro de 2017.
- FORBES. “Quantitative Easing: the U.S. Experience”. 16/11/2015. Disponível em: < <https://www.forbes.com/sites/greatspeculations/2015/11/16/quantitative-easing-in-focus-the-u-s-experience/#18843948528d> >. Acesso em 11 de agosto de 2017.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). *IMF Primary Commodity Prices*. Disponível em: < <http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.aspx> >. Acesso em 15 de janeiro de 2018.
- GALA, Paulo. “A China ‘destruiu’ o Brasil com dois golpes fatais”. Disponível em: < <http://www.paulogala.com.br/evolucao-da-complexidade-economica-no-brasil-e-na-china/> >. Acesso em 24 de março de 2018.
- IANONI, Marcus. “Coalizão e política macroeconômica nos dois governos de Lula: do tripé rígido ao flexibilizado”. *Ponto de Vista – Perspectivas sobre o desenvolvimento*, número especial, novembro de 2016. pp.1-35.
- INDEX MUNDI. *Index Mundi Database - Commodities*. Dis-

- ponível em: < <http://www.indexmundi.com/commodities/> >. Acesso em 11 de agosto de 2017.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Séries Estatísticas*. Disponível em: < <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=1&op=1&vcodigo=SCN53&t=produto-interno-brutobrvariacao-volume> >. Acesso em 20 de fevereiro de 2017.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Ipeadata Database*, 2017. Disponível em: < <http://ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=38389> >. Acesso em 11 de agosto de 2017.
- KEOHANE, Robert; MILNER, Helen (Eds.). *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge University Press, 1996.
- LAVINAS, Lena. "How Social Developmentalism Reframed Social Policy in Brazil". *New Political Economy*, 2017. pp.1-16.
- MANTEGA, Guido. "O primeiro ano da nova matriz econômica". *Valor Econômico*, 19 de dezembro de 2012. Disponível em: < <http://www.valor.com.br/brasil/2945092/o-primeiro-ano-da-nova-matriz-economica> >.
- MOURA, Rafael. "A desaceleração chinesa e o 'Novo Normal': implicações estruturais para a economia e o setor financeiro doméstico". *Revista Desenvolvimento em Debate*. Vol.3, N.2, 2015 pp.79-109.
- O GLOBO. "Entenda o que é 'guerra cambial'". 09/11/2010. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/economia/entenda-que-guerra-cambial-2928807> >. Acesso em 11 de agosto de 2017.
- \_\_\_\_\_. "Veja as propostas do governo Temer para a reforma da Previdência Social". 06/12/2016. Disponível em: < <https://g1.globo.com/economia/noticia/veja-as-mudancas-que-o-governo-propoe-com-a-reforma-da-previdencia.ghtml> >. Acesso em 20 de setembro de 2017.
- \_\_\_\_\_. "Entenda a queda do preço do petróleo e seus efeitos". 16/01/2015. Disponível em: < <http://g1.globo.com/economia/>

- [noticia/2015/01/entenda-queda-do-preco-do-petroleo-e-seus-efeitos.html](#) >. Acesso em 12 de agosto de 2017.
- OREIRO, José; FEIJÓ, Carmem. “Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro”. *Revista de Economia Política*, vol.30, n.2 (118), 2010. pp.219-232.
- PAULA, Luiz Fernando de; PIRES, Manoel. “Crise e perspectivas para a economia brasileira”. *Estudos Avançados*, vol.31, n.89, 2017. pp.125-138.
- PEREIRA, Lia Baker; RIBEIRO, Lívio. “A nova fase do modelo chinês e principais questões para o Brasil”. In.: BONELLI, Régis; VELOSO, Fernando (Orgs.). *A crise de crescimento do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016. pp.243-281.
- PINHO, Carlos; MOURA, Rafael. “O Brasil nos Contextos Internacional e Doméstico: crises e resiliência do neoliberalismo (2003-2015)”. *Revista Brasileira de Administração Política*. Volume 9, N.2, 2016 (Artigo no prelo). pp.1-38.
- REDE BRASIL ATUAL. “Greves em 2013 atingiram recordes e mobilizaram 2 milhões de trabalhadores”. 22/12/2015. Disponível em: < <http://www.redebrasilatual.com.br/trabalho/2015/12/greves-em-2013-atingiram-recorde-e-mobilizaram-2-milhoes-7006.html> >. Acesso em 21 de setembro de 2017.
- RIBEIRO, Daniela. *Interações estratégicas para o desenvolvimento e vantagens institucionais: o caso do CDES*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Sociais e Políticos, UERJ, 2015.
- RÜHL, Christof. “The five global implications of shale oil and gas”. *Energy Post*, 2014. Disponível em: < <http://energypost.eu/five-global-implications-shale-revolution/> >. Acesso em 12 de agosto de 2017.
- SANTANA, Carlos Henrique. “Trade-Off Eleitoral do PT e o Esgotamento do Centro Político”. *Ponto de Vista – Perspectivas sobre o desenvolvimento*, N.1, janeiro de 2016. pp.1-38.
- SANTOS, Fabiano. “The Lula Government and the Social Democratic Experience in Brazil”. In.: BOSCHI, R.R.; SANTANA, Carlos

- Henrique (eds.). *Development and Semi-Periphery: Post-neoliberal Trajectories in South America and Central Eastern Europe*. London: Anthem Press, 2012. pp.305-326.
- \_\_\_\_\_. CANELLO, Júlio. "Brazilian Congress, 2014 elections and governability challenges". *Brazilian Political Science Review*, Vol.9, N.1, 2015. pp.115-134.
- SCHNEIDER, Ben Ross; SOSKICE, David. . "Inequality in Developed Countries and Latin America: coordinated, liberal and hierarchical market economies". *Economy and Society*, Vol. 38, No 1, 2009. pp.17-52.
- SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). *Séries Temporais*. Disponível em: < <http://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacoes/series-temporais> >. Acesso em 12 de junho de 2018.
- SINGER, André. "Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)". *Novos Estudos*, n.102, 2015. pp.39-67.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). *The State of Commodity Dependence 2014*. 2015. Disponível em: < [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/suc2014d7\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/suc2014d7_en.pdf) >. Acesso em 12 de agosto de 2017.
- UNITED STATES ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION (U.S. EIA). *Monthly Energy Review*, julho de 2017. Disponível em: < <https://www.eia.gov/totalenergy/data/monthly/> >. Acesso em 12 de Agosto de 2017.
- VALOR ECONÔMICO. "Mantega critica medida dos EUA e diz que guerra cambial volta à cena". 20 / 09 / 2012. Disponível em: < <http://www.valor.com.br/brasil/2837996/mantega-critica-medida-dos-eua-e-diz-que-guerra-cambial-volta-cena> >. Acesso em 11 de agosto de 2017.
- WEISS, Linda (Ed.). *States in the Global Economy: Bringing the Domestic Institutions Back In*. Cambridge University Press, 2003.
- WORLD BANK. *World Development Indicators*. Disponível em: < <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indi>

cators >. Acesso em 31 de Agosto de 2017.

ZIMMER, Michael; WELCH, Elissa. "The Geopolitical Implications of U.S. Shale as a Global Resource". *Consortium of Energy, Economics & the Environment Working Paper*, 2013. pp.1-6. Disponível em: < <https://library.ecc-platform.org/news/geopolitical-implications-us-shale-global-resource> >. Acesso em 12 de agosto de 2017.



V

**Sobre as Raízes e as  
Influências Intelectuais  
do Pensamento de  
Ignacio Rangel**

Elias Jabbour \*

---

\* Professor Adjunto da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FCE-UERJ). Geógrafo com Mestrado e Doutorado em Geografia Humana pela FFLCH-USP. Foi - entre abril de 2006 e fevereiro de 2007 - Assessor Econômico da Presidência da Câmara dos Deputados (Brasília-DF). Tem experiência na área de Geografia e Economia com ênfase em Geografia Humana e Econômica, Economia Política, Economia Política Internacional e Planejamento Econômico atuando principalmente nos seguintes temas: China, Categorias de Transição ao Socialismo, Estratégias Nacionais de Desenvolvimento, Categoria Marxista de Formação Social e Pensamento Independente de Ignácio Rangel. Email: eliasjabbour@terra.com.br

## Introdução

O ano de 2014 guardou grande particularidade ao debate nacional sobre as possibilidades, ou não-possibilidades, ao nosso processo de desenvolvimento. O centenário de nascimento de Ignacio de Mourão Rangel tornou-se um motivo para debates de fundo envolvendo não somente suas ideias *per se*, mas também a assuntos relacionados ao desenvolvimento socioeconômico do Brasil. Certa coincidência de fatores adensaram a discussão sobre o referido centenário de nascimento, entre eles o impasse do desenvolvimento brasileiro, sintetizado, no baixo crescimento econômico, a barbárie social ainda presente na realidade nacional, o início das primeiras grandes concessões de serviços públicos – sob a forma de concessões de infraestruturas estranguladas à iniciativa privada – e a *historicidade* da relação entre Estado e iniciativa privada na atual quadra histórica brasileira

Este trabalho tem por objetivo buscar as principais influências intelectuais exercidas sobre o mesmo e que moldaram sua “visão de mundo”. Para tanto, o artigo está dividido em três seções, a contar esta pequena nota introdutória. Na seção 2 buscamos elencar as influências intelectuais do pensador marxista Ignacio Rangel, desde seu pai até Hegel e Kant; passando por Adam Smith, Karl Marx e Vladimir Lênin até o “levantar do véu monetário” na influência exercida por J. M. Keynes e a objetividade intrínseca na relação entre ciclos econômicos, investimento e progresso técnico inerente à obra de J. Schumpeter. Também faz-se necessária a lembrança da influência do *estruturalismo cepalino* à formação do economista Ignacio Rangel. A seção 3, a título de conclusão, alguns comentários serão tecidos acerca da importância da obra do autor.

## 2. As influências

A sofisticação, o senso crítico e completa independência intelectual são resultado, em Rangel, da combinação entre abstração e dialética

que muito cedo chegou a si pelas palavras de seu próprio pai, José Lucas Mourão Rangel –, juiz de direito, crítico à República Velha e simpatizante da Coluna Prestes –, sua primeira grande influência intelectual, sob a forma do ensino da *ciência das leis* de forma peculiar a um menino. Menino este que, no futuro, seguindo os passos do pai e do avô se formaria em direito. Seu caminho de combate o tornaria, ainda com 16 anos de idade, parte – com armas em punho – da Revolução de 1930 e da Intentona Comunista de 1935<sup>1</sup>.

### 2.1. Historicidade das leis da ciência e o duplo processo evolutivo da ciência econômica

Em combinação à sua iniciação científica no seio da própria família e da lógica dialética intrínseca à *Filosofia do Direito*, a filosofia clássica alemã é o assento por onde, não somente suas ideias, mas – também, e principalmente – sua própria visão de ciência econômica ganharam contornos originais. Hegel e Kant transparecem nos enunciados rangelianos sob forma de filosofia aplicada ao método da Economia Política. A visão *marxiana* de *correlação múltiplas dos fenômenos*, ocultas à observação *micro* já estava presente em Hegel e na sua compreensão totalizante e sociológicas das ideias. A própria dualidade básica, categoria rangeliana basilar, é um exercício de abstração inspirada em

1 Existem muitos textos de caráter biográfico sobre Ignacio Rangel, dentro tais sugerimos: De MAMIGONIAN, A: “Introdução ao pensamento de Ignacio Rangel”. **GEOSUL**. v. 2, n 3. 1987. p. 63-71.

“Notas sobre as raízes e originalidade do pensamento de Ignacio Rangel”. In: MAMIGONIAN, A. (Org.): **O pensamento de Ignacio Rangel**. Florianópolis: Fundação Banco do Brasil – CNPq – PPGG-UFSC, 1997. p. 133-140. “O retorno do profeta desarmado”. **Carta Capital**. nº 352. 2005. p 56-62. De BRESSER-PEREIRA, L. & REGO, José M. “Um mestre da economia brasileira: Ignacio Rangel”. **Revista de Economia Política**. v. 13, nº 2 (50). Abril-junho/1993. p. 98-118. RANGEL, I: **Um fio de prosa autobiográfica com Ignacio Rangel**. São Luis: IPES/UFMA/. SIOGE, 1991.

Hegel<sup>2</sup>. Da própria abstração hegeliana vem a transformação do Estado – não somente como ente político – em categoria analítica e historicizada por Marx e Engels. A ideia de um Estado forte, com porte de certa “divindade”, em Hegel, é muito explorada por Rangel em toda sua obra, onde o autor não o reduz a um certo balcão de negócios das classes dominantes, o que o é, porém é deste mesmo Estado, sob intensa pressão “de baixo” e “de cima”, por onde se processam – e deverão continuar a processarem-se – as transformações institucionais necessárias a abertura de horizontes e mesmo, do caminho peculiar e brasileiro ao socialismo.

Kant pode ser observado, em Rangel, como uma outra combinação original. O que o autor sintetiza como *historicidade das leis da ciência* é encerrado numa visão da ciência econômica como matéria *histórica*, conseqüentemente, sensível a um duplo processo evolutivo. Nas palavras de Ignacio Rangel:

A economia é uma ciência histórica por excelência – qualidade que partilha das outras ciências sociais. Quer isso dizer que está submetida a um duplo processo evolutivo: o fenomenal e o nomenal. E quer dizer também que, ao contrário das ciências da natureza, especialmente as da natureza não viva, não pode ser estudada senão nesse duplo contexto. (RANGEL, 2005, p. 204).

Tendo como pressuposto o caráter histórico e, conseqüentemente, o duplo caráter evolutivo da ciência econômica, os limites de fronteira com os desígnios da “economia vulgar”, tornam-se mais claros. Para Rangel:

O conceito vulgar admite explicitamente apenas a evolução fenomenal da economia. Cada nova teoria

2 Segundo MERCADANTE (1997, p. 47): “Mas a dualidade básica é resultado sobretudo de um admirável processo de abstração, inspirado em Hegel. Neste pensador deram-se a su-pervalorização da abstração e uma desvalorização do abstrato. Para ele, abstrair era superar e reduzir a matéria sensível, que é simples fenômeno, ao essencial, que só se manifesta no conceito”.

surge como resultado de uma representação mais precisa da realidade transcendente, a qual, explicitamente, permaneceria sempre igual a si mesma. Assim a análise smithiana seria, em comparação com a fisiocrática, apenas uma representação mais perfeita, que considera certas facetas que Quesnay e seus amigos uniria a análise neoclássica à clássica, a keynesiana à neoclássica. (RANGEL, 2005, p. 204-205).

Em contraponto à perspectiva “vulgar”, vaticina Rangel:

Se admitirmos que a economia, além dessa evolução “fenomenal” (como representação, como ideia da coisa, como ‘coisa para nós’, no sentido kantiano), é também susceptível de outra evolução (a evolução “nominal” como objeto, coisa representada, ‘coisa em si’) seremos levados a uma atitude mais respeitosa para com o que os antigos pensaram. Esse pensamento seria talvez prejudicado pelas claudicâncias do método, pelo instrumental imperfeito de análise, mas continha uma espécie de verdade que não passou às teorias mais recentes pelo simples fato de que refletia uma realidade que deixou de existir, que se transformou, por seu próprio impulso interno noutra realidade. (RANGEL, 2005, p. 205)

Talvez seja essa postura para com as ditas “fronteiras de conhecimento” e sua relação com a evolução da ciência econômica é que Rangel, muitas vezes de forma carinhosa, outras de forma pejorativa, é visto como um “heterodoxo eclético”. O respeito aos clássicos é um imperioso de seu comportamento e expressão de sua amplitude e tolerância típicas dos valores nascidos da filosofia clássica grega de Platão, Sócrates, Aristóteles e Heródoto que ganha grande expressão em

*O Fausto*, de Goethe<sup>3</sup>. Essa *objetividade histórica* levou Rangel a perceber que o pressuposto da *utilidade marginal do capital* não deve ser ideológico e sim apresentado em seu aspecto *abstrato* em conformidade com seu lugar na história. Da mesma forma, é que o planejamento econômico, influenciado pela visão hegeliana de Estado, e os resultados apresentados pela vitória da URSS na 2ª Guerra Mundial, é o principal componente comprovante de validação científica da ciência econômica.

## 2.2. Adam Smith e Marx: a Economia Política da nação

Sobre a influência smithiana na obra rangeliana, duas considerações. A primeira referente ao próprio título de seu clássico, *A Riqueza das Nações*. O tempo histórico da escrita do livro nos permite contextualizá-lo nos marcos da *transição feudalismo-capitalismo* e da consolidação da própria nação como ente histórico, consolidada – sobretudo entre as três últimas décadas do século XVIII até as unificações ocorridas a partir de 1840 na Europa; na metamorfose, no âmbito da Economia Política, de transformação da “ordem revelada” em “ordem natural”<sup>4</sup>. Ora, se temos como um dos objetos da Economia Política a compreensão das leis que regem o processo de desenvolvimento em uma economia de mercado, porém sob regulação do Estado, fica óbvia a relação entre a obra de Smith, a moderna Economia Política e a importância, sem nenhuma relatividade, da nação – e no caso brasileiro, em Rangel, na centralidade da *Questão Nacional (imperialismo x socialismo/projetos nacionais autônomos)*. A segunda questão refere-se, necessariamente, na concepção – no bojo das unificações políticas europeias e sua correspondência na unificação,

3 Neste aspecto, segundo Mamigonian (1997) cabiam a Rangel as palavras de Goethe sobre o papel das influências intelectuais: “somente quando transformamos as riquezas dos outros em nossas próprias riquezas seremos, de fato, capazes de dar vida a algo de grandioso”.

4 Sobre esta metamorfose na, e da, Economia Política, sugerimos a leitura de: BELLUZZO, L. G.: **Valor e capitalismo: um ensaio sobre a Economia Política**. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 1998.

também, de mercados nacionais<sup>5</sup> – da categoria smithiana de *divisão social do trabalho* como expressão de dois processos simultâneos: 1) a expansão da economia de mercado como expressão máxima do processo de desenvolvimento e da diferenciação social e 2) O progresso técnico como uma das *leitmotivos* indutoras da expansão da *economia de mercado* e, conseqüentemente, da *divisão social do trabalho*. Todo esse enunciado está, de forma ampla e criativa, presente em Ignacio Rangel.

Sobre Karl Marx, de antemão, duas questões seguidas de algumas observações. Como enquadrar o sistema teórico fundado em Ignacio Rangel? É possível classificar o autor dentro de uma rigidez teórico-metodológica limitada pelas circunstâncias da história e do *modo de produção complexo* em desenvolvimento no Brasil dos anos de 1930 a 1960? Às duas questões, a resposta é sim. Ignacio Rangel foi um marxista de alta consequência na proporção da clareza que tinha sobre as *leis econômicas* e sua *não universalidade*, daí seu êxito na busca de uma visão de conjunto do processo de acumulação no Brasil, adaptando o materialismo histórico às peculiaridades de uma formação social complexa, como a brasileira. Este aspecto fundamental ao método da Economia Política, pode se resumir, como segue:

As condições sob as quais os homens produzem e trocam o que foi produzido variam muito para cada país e, dentro de cada país, de geração para geração. Por isso, a Economia Política não pode ser a mesma para todos os países nem para todas as épocas históricas. (ENGELS, 1990, p. 127).

O realismo, sob forma de abstração, é intrínseco na análise de elementos vivos; abstração esta permitiu também a Rangel, à moda *marxiana*, a percepção de relações gerais abstratas, entre elas divisão social

---

5 Ao caso brasileiro tal correspondência ocorre no bojo da Revolução de 1930 encetando mudanças institucionais que viabilizaram o início do processo industrial de substituição de importações e a unificação do mercado nacional, quebrando a lógica de *hinterland* expressada no papel gravitacional das cidades portuárias (porto-empório).

do trabalho, dinheiro e valor até a observação e percepção de complexos sistemas econômicos, que ao elevarem-se do *simples*, permite maior totalidade na análise da categoria valor seguindo até o valor de troca para o Estado, à troca internacional e para o mercado mundial. Neste sentido, sua maior proeza intelectual, que o distingue diante de outros marxistas brasileiros e latinoamericanos, está na *transformação do marxismo em algo profundamente brasileiro*<sup>6</sup>, o que não nega – ao contrário – somente amplifica a própria universalidade do *materialismo histórico* cuja validação teórica só se demonstra no “pouso no concreto”: na análise de determinada *formação social*<sup>7</sup>.

Rangel observava o capital e sua reprodução como um fenô-

6 Tal postura diante da ciência, não somente como instrumento de análise, mas principalmente de transformação revolucionária da sociedade dá pleno sentido à seguinte afirmação de Bielschowski (1996, p. 210), onde se lê: “A obra de Ignacio Rangel corresponde a um original ensaio de adaptação do materialismo histórico e da teoria econômica à análise do caso brasileiro, que o autor empreendeu com sentido da busca sistemática da especificidade das leis da formação de formação histórica e de funcionamento da economia brasileira.”

7 Marx utilizou de forma muito genérica a categoria de formação social como se vê no *Prefácio à Crítica da Economia Política* onde emprega esta expressão no mesmo sentido que deu à categoria de sociedade. A expressão e/ou categoria de formação social ganha força na análise estruturalista, porém ainda muito pobre, pois a relaciona sem muito rigor à categoria de modo de produção e que em muitos casos, como frequentemente pode se observar em Althusser, acaba negando a unidade dialética de continuidade e descontinuidade do tempo histórico. Em oposição à leitura estruturalista, Emilio Sereni aufere que a noção de formação social permite revelar o funcionamento lógico-estrutural e/ou sociológico de uma dada sociedade. Assim, em Sereni, a categoria de formação social ganha mais corpo e mais legitimidade epistemológica. Porém, numa visão particular, é em Milton Santos que essa categoria atinge sua maturidade e ápice como unidade científica, pois para ele, mesmo que a formação social seja intrinsecamente ligada à categoria de modo de produção, ela está ligada à evolução de uma dada sociedade em sua totalidade histórica. De nosso turno, acreditamos que a categoria de *formação social* é a fronteira última, e mais sofisticada, das ciências sociais. Acrescentamos, ainda, que sendo a economia a primeira das ciências sociais e a última das ciências naturais, a categoria de formação social é um instrumento de altíssima sofisticação, cuja validade científica a demanda se tornar em verdadeira essência da Economia Política. Sobre esta categoria, sugerimos: SERENI, E. “La categoria de formación económico-social”. *Cuadernos de Pasado e Presente*. n.º 73. Córdoba. Siglo XXI, 1976; SANTOS, M. “Sociedade e Espaço: a formação social como teoria e como método”. In: SANTOS, M.: *Espaço e Sociedade*. 1 ed. Petrópolis: Vozes, 1982; MAMIGONIAN, A.: “A geografia e a formação social como teoria e como método”. In: SOUZA, M. A. A. (org.): **O mundo do cidadão, o cidadão do mundo**. São Paulo: Hucitec, 1996.

meno cíclico, em perfeita conformidade com a lógica dialética tendo o desequilíbrio como pressuposto, mediado pelo planejamento, do desenvolvimento. Nenhuma oferta produz sua própria demanda, conforme Jean-Baptiste Say. As crises existem, pois é, por demais improvável a manutenção de um “equilíbrio subjetivo” entre produtor e comprador. Em Rangel, esta lógica de círculos, virtuosos e viciosos, no concreto, incidem diretamente sobre nosso país, ao ter nessa manifestação periódica germes de transformações no seio da hegemonia do capitalismo central e entre as formas históricas do capital, conforme a evolução sistêmica do capitalismo comercial, ao industrial daí o financeiro e a sua anomalia financeirizada, num caminho de consolidação do divórcio entre *valor de troca* e *valor de uso*. Marx e Engels foram a trilha objetiva que levou Rangel a Kondratiev. De forma que o materialismo histórico e a sistematização dos ciclos longos da conjuntura (Kondratiev)<sup>8</sup> se combinassem no longo caminho rangeliano de transformação do marxismo em algo profundamente brasileiro e colocação, no âmbito da análise, a variável *comércio exterior* ao nosso processo de acumulação no bojo da *principalidade*. Tão principal que deveria ser objeto de *planificação* e *estatização*.

---

8 Sobre os ciclos de Kondratiev, sugerimos a leitura de: KONDRATIEV, Nicolai. **Los ciclos largos de la coyuntura economica**. México D.F: UNAM, 1992; KOROTAYEV, Andrey, & TSIREL, Sergey V. A Spectral Analysis of World GDP Dynamics: Kondratieff Waves, Kuznets Swings, Juglar and Kitchin Cycles in Global Economic Development, and the 2008–2009 Economic Crisis. **Structure and Dynamics**. v. 4, n° 1. 2010; SCHUMPETER, J. **Business Cycles: A theoretical, historical, and statistical analysis of the capitalist process**. New York-Toronto-London: McGraw-Hill Book Company, 1939. Em especial o capítulo VI “Time series and their normal”; MARTINS, Carlos E.: “A teoria da conjuntura e a crise contemporânea”. **Polis – Revista Latinoamericana**. n° 24/2009. ROSTOV, W. W. “Kondratieff, Schumpeter, and Kuznets: Trend Periods Revisited”. **The Journal of Economic History**, Vol. 35, No. 4 (Dec., 1975). Cambridge University Press. SALOMON, S. **Phases on Economic Growth”, 1850-1973: Kondratieff Waves and Kusnetz Swings**. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

### 2.3. Lênin: dinâmica cidade-campo, imperialismo e desenvolvimento desigual

É de justo tom, e ênfase, que a influência de Lênin deve ser bem assinalada com os tons de sua importância ao pensamento de Ignacio Rangel. Tal influência tem sido frequentemente ignorada e, mesmo, evitada. Como atualização do marxismo à época do imperialismo, Rangel a apropriou de forma que nesta influência encontra-se a raiz das discordâncias entre o pensador maranhense e seus contemporâneos marxistas e estruturalistas, principalmente no que tange a questão agrária e sua anexa dinâmica entre campo e cidade num lado verdadeiro “ato de fé”, onde se sustentava que o não-desenvolvimento de nossa agricultura era fator de retardamento ao desenvolvimento nacional como um todo.

A seguinte manifestação é sugestiva acerca da influência de Lênin sobre o pensamento rangeliano<sup>9</sup>:

---

9 Interessantes artigos de Lênin, escritos no final da década de 1890, sobre a ação das leis econômicas na agricultura, LENIN, V.: *New data on the laws governing the development of capitalism in agriculture. Part One: Capitalism and agriculture in the United States of America.* In: LENIN V.: **Collected Works.** Published in 1915. Published according to the manuscript. v. 22. p. 13-102; \_\_\_\_\_: *On the so called market question.* In: LENIN V., **Collected Works,** 1 th English Edition. Moscow: Progress Publishers, 1963. v. 1 pp. 75-128. \_\_\_\_\_: *“New Economic Developments in Peasant Life”.* In: LENIN V., **Collected Works,** 4 th English Edition. Progress Publishers. Moscou. 1972. Vol. 1 pp. 11-74. A Lênin ainda cabe um desenvolvimento das teses de Ricardo e Marx sobre as rendas diferencial e absoluta da terra, com ênfase na demonstração das formas como a renda absoluta pode travar o desenvolvimento técnico da agricultura e demonstrando a inconseqüência de determinados enunciados vulgares para quem sobre uma suposta existência da “lei da fertilidade decrescente do solo”. Em Rangel, essa influência leniniana sobre as “rendas da terra” é perceptível na elaboração, por Rangel, da chamada 4ª renda da terra (“a terra como parâmetro financeiro”), com grande serventia à explicação do preço da terra no Brasil em tempos de adição por Preferência pela Liquidez. Em: RANGEL, I. “Estrutura agrária, sociedade e Estado”. In: RANGEL, I.: **Obras Reunidas.** v. 2. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. p. 87-95.

(...). It is well known that in all capitalist countries the development of towns, factories, industrial settlements, railway stations, ports, etc., stimulates a demand for this type of product, it pushes up their prices, and increases the number of agricultural enterprises raising them for the market. The average “vegetable” farm has less than one-third of the improved acreage of an “ordinary” farm deriving income chiefly from hay and grain: the former is 33.8 acres, and the latter, 111.1. This means that this particular technical level with this particular accumulation of capital in agriculture requires “vegetable” farms of smaller acreage; in other words, if capital invested in agriculture is to yield a not less-than average profit, a vegetable-raising farm should have, technology being what it is, a smaller acreage than a hay-and grain farm. (LENIN, 1975, p. 75)

Outro ponto leniniano, absorvido por Rangel, está na relação – em Lênin – *imperialismo/desenvolvimento desigual*, como segue:

However strong the process of levelling the world, of leveling the economic and living conditions in different countries, may have been in the past decades as a result of the pressure of large-scale industry, exchange and finance capital, considerable differences still remain; and among the six countries mentioned we see, firstly, young capitalist countries (America, Germany, Japan) whose progress has been extraordinarily rapid; secondly, countries with an old capitalist development (France and Great Britain), whose progress lately has been much slower than that of

the previously mentioned countries, and thirdly, a country most backward economically (Russia), where modern capitalist imperialism is enmeshed, so to speak, in a particularly close network of pre-capitalist relations. (LENIN, 1963, p. 156).

Seguindo esta linha de raciocínio, na obra rangeliana, observa-se o seguinte pressuposto:

Com efeito, já Lenin havia observado que o desenvolvimento desigual é uma lei do capitalismo. Contra a noção vulgar de um desenvolvimento fazendo-se com a ordem de uma parada militar, guardando cada unidade as distâncias regulamentares relativamente às que a precedem ou sucedem, mostrou ele que, na vida real, as posições se trocam, se embaralham, mudam-se constantemente os balanços mundiais de força, passando inoptadamente um retardário, para uma posição de vanguarda, e vice-versa. (RANGEL, 2005, p. 271).

No concreto, isso significa capacidade do Brasil tirar proveito dos choques *interimperialistas* e as respectivas transformações históricas no âmbito da hegemonia no centro do sistema capitalista. É fato objetivo que ao capital industrial inglês interessava nossa independência de Portugal e, conseqüente, desenvolvimento do *capitalismo comercial brasileiro*. Da mesma forma aos EUA, o rompimento brasileiro com a Inglaterra – no âmbito da Revolução de 1930 – seria interessante, e diante, à mudança de formas de exportações de capitais que passaram a ser concentrada em implantação de cadeias produtivas, dos EUA à periferia do sistema. Da mesma forma que o imperialismo passou a ser hostil à fusão de nosso *capital industrial com o capital financeiro nacional*.

Sobre a leitura de Rangel de *O desenvolvimento do capitalismo na*

*Rússia*<sup>10</sup>. Cabe destacar a relação entre o suposto leniniano no citado livro com a problemática central da economia brasileira. Na Rússia do final do século XIX o avanço do capitalismo irradiava profundas mudanças em sua estrutura industrial e agrária, tendo como manifestação mais perceptível no desmonte do complexo rural, minando as bases de um sonho de transição ao socialismo partindo do *mir* rural, como acreditavam os *narodniks* (populistas). Acreditavam os *populistas* sobre a impossibilidade de realização da *mais-valia* por ausência de *pequenos produtores* e o *próprio mercado externo*. A resposta de Lênin, baseando-se no desenvolvimento como um processo movido pela cidade, está no fato, para quem a que a diferenciação social (por exemplo, na *via americana*, onde pequenos produtores se transformam em *granjeiros* ou em trabalhadores assalariados) era fator central à formação do *mercado interno*, a *especialização da agricultura* (divisão social do trabalho) e as respectivas *substituições naturais e artesanais de exportações*.

Rangel nunca pôs a si a tarefa de explicar as razões do atraso brasileiro e de seu subdesenvolvimento. Colocou-se a tarefa de apontar os caminhos que explicativos de nosso dinamismo, os limites ao nosso desenvolvimento e onde se localizavam as possibilidades ao próximo passo (síntese) numa espiral que converteria o capitalismo industrial em capitalismo de Estado (via formação de um amplo aparelho de intermediação financeira nacional), e daí ao socialismo. Maria da Conceição Tavares, confirma esta postura, conforme segue:

A esta altura, entre os chamados ‘economistas heterodoxos’, primava ainda, a interpretação estagacionista, derivada de uma análise da tendência, projetada e entendida como o ‘limite’ do modelo de

---

10 Trata-se de um longo livro lançado em 1899, onde cerca de 4000 dados estatísticos servem de *rock bottom* ao argumento do autor. Do ponto de vista do método da Economia Política, esta obra insere-se em um momento onde a matemática não se aplicava de forma arbitrária nos trabalhos econômicos, pois a estudo das múltiplas determinações do processo, partindo da observação/percepção dos fatos já era uma prática recorrente à época onde, independente da própria experiência, observava-se uma questão sair das raias da descrição à explicação.

expansão anterior. Um dos poucos economistas brasileiros do meu conhecimento que não participava dessa visão era Inácio Rangel, ao qual devo as mais importantes intuições sobre a natureza central da acumulação naquele período de transição – a necessidade de transferir excedentes dos setores atrasados ou poucos dinâmicos para os de maior potencial de expansão. (TAVARES, 1977, p. 18).

Voltemos a Lênin, e de forma mais preciso ao uso da categoria de *formação social* em *O desenvolvimento do capitalismo na Rússia*. Explicar como o capitalismo se desenvolvia (na Rússia), *cercado de feudalismo*, levou Lênin à elaboração de uma chamada *lei objetiva da formação social* intrínseca na relação entre *atraso x dinamismo*. O Brasil do final do século XVIII e nos séculos XIX e XX é expressão desta lei objetiva onde o escravismo não impediu o país de inundar o mundo de café e colocar o Brasil em franca concorrência com os EUA ao suprimento de algodão à Inglaterra. O século XX foi marcado pelo fato de o Brasil ter sido o país que mais cresceu no período e mesmo o neoliberalismo não impediu – de forma direta – a transformação da região nordeste na maior incubadora de empreendedores individuais do país. Longe de ser uma combinação de *atraso x estagnação*, de forma brilhante implantou-se no Brasil um moderno Departamento 1 Novo (indústria mecânica pesada) e um sofisticado sistema financeiro.

As desigualdades persistem – fruto de uma via prussiana, industrialização sem reforma agrária. Porém, o processo de industrialização deve ser vista não sob o ângulo da “filosofia da miséria” e sim em dinâmica que deverá ser encerrada em outra vaga de crescimento acelerado, altas taxas de investimento e plena tomada do papel histórico pela iniciativa privada nacional e do Estado como regulador do comércio exterior e dos instrumentos cruciais ao processo de acumulação (câmbio, juros, crédito e sistema financeiro). É perceber a contradição gerada pelo processo, porém se se perder em tal. É concentração na síntese, não na antítese.

## 2.4. Ciclos, desequilíbrio e desenvolvimento: Keynes e Schumpeter

Cabe destaque à influência exercida por Keynes e Schumpeter sobre o pensamento de Ignacio Rangel. A aceitação de pressupostos keynesianos e schumpeterianos foi inserida, partindo da constatação marxista da possibilidade de crises sistêmicas, diretamente relacionadas à *contradição principal do modo de produção capitalista* (produção social x apropriação privada do excedente) expressadas na quebra do ciclo do capital, D-M-D'. Portanto, uma apropriação de conceitos que ocorre, sob a ótica marxista rangeliana, de forma *historicizada*. Daí a periodicidade das crises e o papel do Estado como reator virtuoso, em uma economia onde a expansão da economia de mercado é o pressuposto de sua reprodução, e pela via do, nos marcos de uma economia monetária, *Princípio da Demanda Efetiva*; e a respectiva centralidade do investimento e, respectivamente, do progresso técnico<sup>11</sup>. Na visão de Rangel, tal como em Hirschman, o desenvolvimento é um processo de saltos entre um desequilíbrio e outro (logo, gerador de *elos fortes* e *elos débeis* em sua estrutura industrial) e de transferência de recursos de setores superinvestidos para outros onde a possibilidade de expansão é iminente (*dialética da capacidade ociosa*). Além da visão nacional muito precocemente embutida em sua atividade política e intelectual, certamente o desenvolvimentismo de Rangel está intimamente relacionada com a leitura de *Keynes*: se o desenvolvimento econômico é observado como *fenômeno*, certamente seu aspecto *nomenal* deve residir na relação que faz Keynes entre Estado, iniciativa privada e a

11 Além do *Princípio da Demanda Efetiva*, esta questão da *dialética da capacidade ociosa* deve ser vista como um dos pontos de encontro entre Rangel e Kalecki. Segundo ambos o grau de monopolização das economias capitalistas é fato explicativo à operação do sistema em capacidade ociosa induzida e respectivas anomalias do que tange o sistema de formação de preços. Kalecki não poderia, neste caso, ser assinalado como uma das influências de Rangel. Rangel, certamente, não o conheceu apesar da convergência de sínteses entre os dois; resultado do ponto de partida de ambos no marxismo. Sobre a questão da *dialética da capacidade ociosa*, além de *A Inflação Brasileira*, sugerimos a leitura de: RANGEL, I.: “Recursos Ociosos e Política Econômica”. In: RANGEL, I.: **Obras Reunidas**. v. 1. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. p. 447-550.

*variável independente* no investimento<sup>12</sup>.

Colocamos em evidência, acima, a intimidade – para Rangel – na relação entre ciclos econômicos, o papel do Estado pelo instrumento do *Princípio da Demanda Efetiva* e o indutor nela encerrado pelo investimento. O investimento é parte essencial do processo de reprodução do capital, sendo, evidente; ao lado, a importância do progresso técnico ao próprio espiral do processo de acumulação de capital. Ora, a questão que se coloca é como Rangel – partindo do vértice inerente à *historicidade germânica* de Hegel e Marx, acrescido do binômio *imperialismo/desenvolvimento desigual* de Lênin – empreende uma síntese de tais categorias com as noções de ciclos de acumulação, investimento e progresso técnico, de forma que as críticas ao seu “ecletismo” se esvaizem diante da *totalidade histórica* comum à *Crítica da Economia Política* de Marx e seu desenvolvimento rangeliano às condições do nosso país. O encontro de Rangel com as ondas largas da economia internacional ocorre de seu contato com a obra e o pensamento, e posterior influência, de Joseph Schumpeter. Autor este responsável direto pela sobrevivência intelectual *post mortem* de Nicolai Kondratiev. Em Schumpeter (1939), baseado em Kondratiev, os limites do processo de acumulação residem justamente na capacidade do sistema como um todo de não somente produzir novíssimas tecnologias, mas principalmente em absorver o progresso técnico – dada a *unidade de contrários* entre empresas de ponta e outras de caráter marginal –, gerando assim um novo ciclo ascendente na economia, após uma, nas palavras de Rangel, *verdadeira metástase tecnológico-econômica*<sup>13</sup>.

Outra questão que se coloca diante desta influência intelectual de Rangel é a relação entre os ciclos longos, que são gerados no centro

12 Assim como M. Kalecki, Thorstein Veblen é outro autor cuja convergência com a obra de Rangel pode ser observada. Segundo MITIDIERI (2014, p. 286), “A descrição de Rangel sobre o modus operandi do setor agrícola se aproxima muito do conceito de Sabotage, desenvolvido pelo economista americano Thorstein Veblen em seu livro *The engineers and the price system*. Em Veblen, o conceito de Sabotage é muito mais complexo, sendo que a inflação é uma forma de Sabotage. (...)”.

13 A utilização e caracterização desta citação rangeliana foi muito bem analisada em: TOLMASQUIM, M. T.: *O Brasil e o ciclo de Kondratieff e Juglar na obra de Ignacio Rangel*”. *Revista de Economia Política*. v. 11, n° 4 (44). Outubro-dezembro/1991.

do sistema capitalista, com a lógica reprodutiva do capital no Brasil e suas *dualidades* mediadas por grandes arranjos de caráter *institucional*<sup>14</sup>. Resumidamente, é de conhecimento geral que grandes desarranjos nas economias centrais refletem-se diretamente sobre não somente o processo periférico de acumulação de capital (dada a importância da variável comércio exterior às *diferentes periferias*), mas redundam em transformações qualitativas, ou não, no âmbito de suas superestruturas. Ao Brasil, de forma coincidente, transformações institucionais demandaram precedência de crises sistêmicas. Neste sentido é fundamental relacionar 1888/1889 com a crise europeia datada no mesmo período, assim como a Revolução de 1930, e a inauguração do processo de substituição de importações. Isso não significa uma linha reta, determinista entre um processo e outro. *Correlações de forças* em âmbito mundial e, mesmo, a própria – e atual – natureza das classes dominantes brasileiras são elementos fundamentais à análise no âmbito, e em nome da própria evolução, da *Economia Política da nação brasileira*.

## 2.5. Rangel e o estruturalismo cepalino

Encerrando a análise sobre as influências intelectuais sobre Rangel, cabe tecermos comentários sobre a corrente de pensamento *estruturalista/cepalina*. Esta influência deve ser assinalada, inclusive diante das diferentes visões de mundo e de Brasil entre Rangel e esta importante corrente de pensamento. Tais diferenças estão longe da superficialidade, portanto obedecendo a profundas questões de conteúdo em detrimento

---

14 O Brasil, por seu caráter *reflexo* das economias centrais não foi ainda capaz de gerar/internalizar os seus próprios ciclos longos. Este longo processo histórico está diretamente determinado pela própria internalização do capital financeiro sob os auspícios de um *aparelho nacional de intermediação financeira* capaz de fundir-se com nosso *capital industrial* já existente. A *contrarrevolução monetarista*, e sua face brasileira, tem sido um imenso retardamento do referido processo.

da própria forma, as quais não são objeto deste trabalho<sup>15</sup>. Observamos duas influências fundamentais da citada corrente de pensamento sobre o economista maranhense<sup>16</sup>.

A primeira influência reside no *processo histórico* cuja essência está na combinação entre o reconhecimento do comércio exterior como variável estratégica e sua consequência no processo de *substituição industrial de importações*. O primeiro, de origem, capaz de conceber a evolução da formação social brasileira como causa e consequência de *fatores* externos, caracterizando-nos como uma economia dependente do processo de expansão-retração das economias centrais. A descoberta do Brasil foi um ato de comércio exterior e as descobertas de nossas potencialidades – pretéritas e futuras – são resultado dos desequilíbrios em economias outrem que nos desafiam – ciclicamente a um perpétuo esforço de ajuste estrutural da base de oferta à demanda em movimentos de crescimento “para dentro” e “para fora”. Os reflexos da transformação estrutural são refletidas nas múltiplas determinações sintetizadas em transformações cíclicas no desenvolvimento, expansão de nossa economia de mercado e, consequente evolução na divisão social trabalho. A principalidade objetiva do comércio exterior como base objetiva a, cada vez mais amplos, processos de substituição de importações constitui-se, assim, o núcleo do processo de rompimento entre aparência e essência das leis que re-

15 Três ótimos artigos recentes chamam atenção às diferenças entre Rangel e a CEPAL, sendo que o primeiro sugerido trata de diferenças que vão além da questão da inflação e centradas na problemática do próprio planejamento econômico, em: PEDRÃO, F.: “A dialética da rebeldia desde Rangel até hoje”. In: HOLANDA, F. M.; ALMADA, J.; AFFONSO DE PAULA, R. Z. (orgs.): **Ignacio Rangel, decifrador do Brasil**. São Luis: EDUFMA, 2014. p. 83-99. Os dois seguintes tratam, diretamente da questão inflacionária, como segue: DIAS PEREIRA, J. M. O centenário de Ignacio Rangel. **Revista de Economia Política**. v. 34, nº 4 (137). Outubro-dezembro/2014 MORENO, O.; MODENEZI, A.: A curva de Rangel: origem, desenvolvimento e a formalização de Bresser-Pereira e Nakano. **Revista de Economia Política**. v. 34, nº 4 (137). Outubro-dezembro/2014.

16 Sobre a visão de mundo estruturalista, ler: PREBISCH, R.: **The economic development of Latin America and its principal problems**. Santiago: *United Nations Publication, Economic Commission for Latin America*, 1950.

gem o processo de desenvolvimento brasileiro. Neste sentido é mister situar a Dualidade Básica rangeliana como um modo de produção complexo é síntese da interação entre as leis econômicas do capitalismo central com as leis internas do processo histórico de acumulação de capital no Brasil<sup>17</sup>.

Outra precisão estruturalista vem de Celso Furtado e sua observação acerca da *internalização do centro dinâmico* como processo inerente à substituição industrial de importações<sup>18</sup>. O reconhecimento deste processo por Rangel reside, não somente, no processo *strictu sensu* inerente à internalização de setores *externos* (Departamento 1 *artesanal* [oficinas mecânicas], Departamento 1 [siderurgia]; Departamento 1 Novo [indústria mecânica pesada]), em momentos de crise cambial no país. A influência essencial exercida pelo *materialismo histórico* é sentida na extensão deste processo à internalização de modos de produção do próprio centro do sistema e as respectivas transformações políticas, institucionais e no âmbito da relação entre *forças produtivas* x *relações de produção*. Eis a chave à compreensão do próprio fenômeno da dualidade básica e sua evolução na internalização do capitalismo comercial (1822), industrial (1930) e a atual quadra de embate político contra a política monetária presente, inibidora da completa internalização do capitalismo financeiro nacional e sua expressão máxima no *capitalismo de Estado brasileiro*. O comércio exterior e sua *estatização*, dado como variável principal e caracteres de bem público, é parte deste *todo complexo* que envolve não somente a plena realização do capitalismo brasileiro. É a chave por onde o Brasil deverá abrir seu caminho próprio e nacional ao grau máximo da evolução econômica e social da humanidade. Referimo-nos a transição ao *socialismo* como a *deus ex machina* perseguida por Ignacio Rangel sintetizada em sua obra única, profunda e original.

17        Neste particular, é essencial a leitura de: RANGEL, I.: “A história da dualidade brasileira”. In: RANGEL, I.: Obras Reunidas. v. 2. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. p. 655-686.

18        Sobre isto ler o capítulo XXXII (“Deslocamento do centro dinâmico”) do clássico de Furtado, *Formação Econômica do Brasil*.

### 3. Considerações finais sobre a importância da obra de Ignacio Rangel

O desafio de situar o corpo científico construído por Ignacio Rangel ainda está em aberto. E este trabalho não encerra a questão. O contrário é totalmente verdadeiro, tanto quanto as próprias ideias de Rangel ainda estão na sua infância de desenvolvimento, o que significa que o todo explicativo de sua obra ainda tem um largo caminho a trilhar, diante dos caminhos palmilhados pela história econômica recente do Brasil e, principalmente, do futuro de nossa construção nacional e seu impacto à própria América Latina.

Este trabalho tentou construir a anatomia de um pensador marxista, original e profundamente brasileiro. Desde a herança familiar de independência e combatividade política, passando pelo precoce contato com o *contraditório* inerente à formação jurídica. Da influência da filosofia clássica grega ao iluminismo que o preparou à Karl Marx, da mesma forma que preparou o próprio Marx:

Esse culto não era um simples ritual, como o que antes se ensinava nas faculdades. Estava lastreado política e socialmente, e seu conteúdo real era a construção desta extraordinária nação. Seus nomes mais ilustres não estavam em Roma ou Bizâncio, mas na França de 1789. A lei não passava de uma encarnação da razão, e o seu culto era, de fato, um racionalismo. A *Enciclopédia* preparava-me para Karl Marx, como havia preparado o próprio Karl Marx. (RANGEL, 2005, p. 552).

Seu espírito independente aliado a uma objetividade histórica incomum o levou a ser ao mesmo tempo um pensador para quem o início de todo processo de criação e compreensão de fenômenos econômicos complexos deveria partir da Economia Clássica até o outro polo: crítico ao próprio marxismo, ou ao menos, crítico da importação de teorias prontas à explicação de uma *formação social complexa* como o Brasil. Seu *parti pris* não era ideológico redundando numa visão histórica acerca do papel do Estado, da iniciativa privada, do planejamento e do mercado. Daí seu próprio marxismo ter sido radical: foi à raiz na busca

de um sentido ao processo evolutivo do Brasil transformando o materialismo histórico, lastreado por sua universalidade, em algo brasileiro. A validade teórica do marxismo, assim como a Economia Política, só pode ser perceptível, e potencializado, à medida em que se aproxima do concreto, da essência encerrada na própria formação social. Daí, se tornando um poderoso instrumento de compreensão e transformação da realidade. O contrário é o dogma, a profissão de fé, a ideologização, o sectarismo político e o academicismo. A anti-ciência, enfim.

O pressuposto da radicalidade (visão de *processo histórico*, de formação social) reside no (não) paradoxo da amplitude. A postura rangeliana intrínseca à *historicidade das leis da ciência* e do *duplo caráter evolutivo da ciência econômica* o levou a ter uma atitude de respeito e reconhecimento aos pensadores mais antigos, ao essencial de Keynes e Schumpeter e alguns supostos estruturalistas. Praticava não a negação e sim a *negação da negação*. O que implicava, ao lado de sua amplitude e visão larga de ciência, a tomada de posições desde o levantamento do véu leniniano encerrada na questão agrária, na análise do *imperialismo*, do *desenvolvimento desigual* e a *lei objetiva da formação social* até a denúncia do poder destrutivo do imperialismo e sua face de “inimigo número um da humanidade”. Da necessidade de transferência à iniciativa privada nacional de infraestruturas estranguladas concomitante com a necessária estatização/planificação do comércio exterior. E assim, dialética e, sucessivamente.

Enfim, o desafio brasileiro e latino-americano está diante de nós e não deve ser concebido no *abstrato* (visão ideologizada) e sim pela *abstração* (visão de processo histórico). Desta forma a contínua revisitação à obra de Ignacio Rangel é uma necessidade imposta pela realidade. Se não somente pela realidade, que seja por força de nossa própria formação intelectual, humana e humanística. O que por si já pode fazer diferença considerável diante do piso em que se encontra o debate de ideias, mais próximo de um “mercado de ideias” marcado pela intolerância ante a diferença e divergência; criador e criatura, de uma dita “ciência” por onde a filosofia e a economia estão prestes a sucumbir ao

irracionalismo que prescreve Hegel e Kant, colocando em relevo – novamente – a fúria irracional desde Shelling, passando por Schopenhauer, Nietzsche – em paralelo com o neoclassicismo econômico – atingindo auge em Hayek e Von Mises. Desembocando em Heidegger, Spengler e E. Jünger<sup>19</sup>. Caminho por onde a base da teoria do conhecimento passa a ter centro no *relativismo neopositivista*, pós-moderno e onde a realidade tende a ser absorvida sob forma de “fotografias”. Expressões, causas e consequências inerentes à era da *financeirização* e da força de gravidade ainda, e com muita força, exercida pelo imperialismo sobre nossas vidas e nações.

---

19 Sobre isto, ler: MAMIGONIAN, A.: “Ignacio Rangel e seus interlocutores”. In: HOLANDA, F. M.; ALMADA, J.; AFFONSO DE PAULA, R. Z. (orgs.): **Ignacio Rangel, decifrador do Brasil**. São Luis: EDUFMA, 2014. p. 75-82.

## Referências Bibliográficas

BELLUZZO, L. G.: **Valor e capitalismo: um ensaio sobre a Economia Política**. 1. ed. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 1998.

BIELSHOWSKY, R. **O Pensamento Econômico Brasileiro. O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. & REGO, José M. Um mestre da economia brasileira: Ignacio Rangel. **Revista de Economia Política**. v. 13, nº 2 (50). Abril-junho/1993.

DIAS PEREIRA, J. M. O centenário de Ignacio Rangel. **Revista de Economia Política**. v. 34, nº 4 (137). Outubro-dezembro/2014.

ENGELS, F.: **AntiDüring**. 3.ed. São Paulo: Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1990.

KONDRATIEV, Nicolai. **Los ciclos largos de la coyuntura economica**. México D.F: UNAM, 1992.

KOROTAYEV, Andrey, & TSIREL, Sergey V. A Spectral Analysis of World GDP Dynamics: Kondratieff Waves, Kuznets Swings, Juglar and Kitchin Cycles in Global Economic Development, and the 2008–2009 Economic Crisis. **Structure and Dynamics**. v. 4, nº 1. 2010.

LENIN, V.: Imperialism, the highest stage of capitalism. In: LENIN, V. **Collected Works**, 1 th, English Edition. Moscow: Progress Publishers, 1963. Disponível em: <http://www.marxists.org/archive/lenin/works/1916/imp-hsc/> Acesso em: 07 de jan de 2015.

\_\_\_\_\_ : New data on the laws governing the development of ca-

pitalism in agriculture. Part One: Capitalism and agriculture in the United States of America. In: LENIN V.: **Collected Works**. Published in 1915. Published according to the manuscript. v. 22. p. 13-102. Disponível em: < <https://www.marxists.org/archive/lenin/works/1915/newdev/>> Acesso em: 08 de jan de 2015.

\_\_\_\_\_ : On the so called market question. In: LENIN V., **Collected Works**, 1 th English Edition. Moscow: Progress Publishers, 1963. v. 1 pp. 75-128. Disponível em: < <https://www.marxists.org/archive/lenin/works/1893/market/>> Acesso em: 17 de jan de 2015.

\_\_\_\_\_ : “New Economic Developments in Peasant Life”. In, LENIN V., **Collected Works**, 4 th English Edition. Progress Publishers. Moscou. 1972. Vol. 1 pp. 11-74.

MAMIGONIAN, A: “Introdução ao pensamento de Ignacio Rangel”. **GEOSUL**. v. 2, n 3. 1987. p. 63-71.

\_\_\_\_\_ : “Notas sobre as raízes e originalidade do pensamento de Ignacio Rangel”. In: MAMIGONIAN, A. (Org.): **O pensamento de Ignacio Rangel**. Florianópolis: Fundação Banco do Brasil – CNPq – PPGG-UFSC, 1997. p. 133-140.

\_\_\_\_\_ : “O retorno do profeta desarmado”. **Carta Capital**. nº 352. 2005. p. 56-62.

\_\_\_\_\_ : “A geografia e a formação social como teoria e como método”. In: SOUZA, M. A. A. (org.): **O mundo do cidadão, o cidadão do mundo**. São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_ : “Ignacio Rangel e seus interlocutores”. In: HO-

- LANDA, F. M.; ALMADA, J.; AFFONSO DE PAULA, R. Z. (orgs.): **Ignacio Rangel, decifrador do Brasil**. São Luis: EDUFMA, 2014. p. 75-82.
- MARTINS, Carlos E.: “A teoria da conjuntura e a crise contemporânea”. **Polis – Revista Latinoamericana**. nº 2009/24. Disponível em: <<http://polis.revues.org/1684>> Acesso em 05 de jan 2015.
- MERCADANTE, P. “Ignacio Rangel e a substância de nossa realidade”. In: MAMIGONIAN, A. (Org.): **O pensamento de Ignacio Rangel**. Florianópolis: Fundação Banco do Brasil – CNPq – PPGG-UFSC, 1997. p. 40-48.
- MORENO, O.; MODENEZI, A.: A curva de Rangel: origem, desenvolvimento e a formalização de Bresser-Pereira e Nakano. **Revista de Economia Política**. v. 34, nº 4 (137). Outubro-dezembro/2014.
- PEDRÃO, F.: “A dialética da rebeldia desde Rangel até hoje”. In: HOLLANDA, F. M.; ALMADA, J.; AFFONSO DE PAULA, R. Z. (orgs.): **Ignacio Rangel, decifrador do Brasil**. São Luis: EDUFMA. São Luís. 2014. p. 83-99.
- PREBISCH, R.: **The economic development of Latin America and its principal problems**. Santiago: *United Nations Publication, Economic Commission for Latin America*, 1950.
- RANGEL, I: *Um fio de prosa autobiográfica com Ignácio Rangel*. São Luis: IPES/UFMA/. SIOGE, 1991.
- \_\_\_\_\_: “Fogo, blindagem e conjuntura”. **GEOSUL**. v. 5, n 10. 1990. p. 7-19.

\_\_\_\_\_ : “Ciclo, tecnologia e crescimento”. In: RANGEL, I.: **Obras Reunidas**. v. 2. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. p. 255-408.

\_\_\_\_\_ : “Desenvolvimento e projeto”. In: RANGEL, I.: **Obras Reunidas**. v. 1. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. p. 203-284.

\_\_\_\_\_ : “Estrutura agrária, sociedade e Estado”. In: RANGEL, I.: **Obras Reunidas**. v. 2. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. p. 87-95.

\_\_\_\_\_ : “A história da dualidade brasileira”. In: RANGEL, I.: **Obras Reunidas**. v. 2. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. P. 655-686.

\_\_\_\_\_ : “A inflação brasileira”. In: RANGEL, I.: **Obras Reunidas**. v. 1. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. p. 551-679.

ROSTOV, W. W. “Kondratieff, Schumpeter, and Kuznets: Trend Periods Revisited”. **The Journal of Economic History**, Vol. 35, No. 4 (Dec., 1975). Cambridge University Press. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2119182>> Acesso em 10 de jan de 2015.

SALOMON, S. **Phases on Economic Growth”, 1850-1973: Kondratieff Waves and Kusnetz Swings**. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

SANTOS, M. “Sociedade e Espaço: a formação social como teoria e como método”. In: SANTOS, M.: **Espaço e Sociedade**. 1 ed. Petrópolis: Vozes, 1982.

SERENI, E. “La categoria de formación económico-social”. **Cuadernos de Pasado e Presente**. nº 39. Córdoba: Siglo XXI, 1976.

SCHUMPETER, J. **Business Cycles: A theoretical, historical, and statistical analysis of the capitalist process.** New York-Toronto-London: McGraw-Hill Book Company, 1939. Disponível em: < [http://www.espiritodafenix.com/index\\_arquivos/Arquivo/50\\_Schumpeter\\_Ciclos\\_de\\_Negocios/schumpeter\\_business\\_cycles.pdf](http://www.espiritodafenix.com/index_arquivos/Arquivo/50_Schumpeter_Ciclos_de_Negocios/schumpeter_business_cycles.pdf) > Acesso em 13 de mar de 2014.

TAVARES, M. C.: **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro.** Zahar. 6. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

TOLMASQUIM, M. T.: O Brasil e o ciclo de Kondratieff e Juglar na obra de Ignacio Rangel". **Revista de Economia Política.** v. 11, nº 4 (44). Outubro-dezembro/1991.



# VI

## Que fazer? Que não fazer? Impasses do Brasil entre a linha do trem e a beira do abismo ou como refundar a esperança

Rossini Corrêa \*

---

\* Advogado, Escritor e Filósofo do Direito, com mais de 35 livros publicados, entre os quais se destacam: Saber Direito-Tratado de Filosofia Jurídica; Jusfilosofia de Deus; Crítica da Razão Legal; Bacharel, Bacharéis: Graça Aranha, discípulo de Tobias e companheiro de Nabuco; Teoria da Justiça no Antigo Testamento; José Américo, o Jurista; Política Externa Independente: contribuição crítica à história da diplomacia nacional; O Liberalismo no Brasil: José Américo em perspectiva; Brasil Essencial: para conhecer o país em cinco minutos; e O Bloco Bolivariano e a Globalização da Solidariedade: bases para um contrato social universalista. É membro correspondente da Academia Maranhense de Letras Jurídicas – AMLJ e do Instituto Histórico e Geográfico do Maranhão – IHGM. Pertence à Academia Brasileira de Letras - ABrL e à Associação Nacional de Escritores - ANE.

“Entretanto, a emancipação sucessiva das colônias portuguesas e espanholas das Américas do Sul e Central fundaram esses Estados que tendem, todos, desde a origem, por sua forma democrática e por sua base de direito público, para a organização nacional, mas dentre os quais um pequeno número – Argentina, Chile e Brasil – ultrapassou os estágios da tirania, da oligarquia e das formas primitivas de Estado “

Marcelo Mauss

‘O Brasil que eu quero’ - pelo sim, pelo não, ganhou o repentino estatuto de nexos frasal corrente, depois que uma poderosa rede privada de televisão passou a motivar munícipes de todo o país, a gravarem vídeos de até 30 segundos, veiculando sonhos e desejos quanto ao futuro nacional. Na terra em que, ainda pouco, em meio ao vazio franciscano de ideias, intelectuais reclamavam, no seu muro das lamentações, a falta de projetos para o Brasil, viralizou o ânimo midiático de respostas, nas quais, em uma espontânea mirada, duas recorrências são verificáveis: a) a crítica à corrupção e b) a solução pelo moralismo.

Todo aquele que conheça, minimamente, o Brasil, logo compreenderá que nenhuma das variáveis em questão é novidade, constituindo autêntico remédio para imbróglios históricos de uma formação social periférica, que nunca alcançou consciência quer de si, quer para si. Sob a hipnose de místicas ancestrais, produzidas pela fornalha ideológica da sua sub ou não anti elite, o povo brasileiro, representado pelo homem médio, dormitou embalado pelo berço nada esplêndido da enganosa promessa de que, seguro celeiro do mundo, seria o país do futuro. Sustentava o sonho, por suposto, a dimensão como quê continental do país, em um mundo advindo do Pacto Colonial, cujo fundamento das

riquezas das nações residia na conquista do espaço subordinado nas periferias do mundo desigual e integrado.

Subjacente àquela perspectiva estava o equívoco raciocínio de que o Brasil, que transitara do estatuto colonial para a condição de Estado Nacional, já estava preparado para substantivar o sonho de ser o país do futuro. A expectativa em questão tinha por fundamento a vastidão da territorialidade brasílica, segundo o quase infantil raciocínio lógico, de que, à luz ou à treva do determinismo, em havendo “A” (Espaço) seria “B” (Riqueza). Logo, na conclusão do imperfeito silogismo, o restante seria a inexorável projeção do Brasil nas relações internacionais, com a comunidade de nações a receber o país tropical, por oferecer à humanidade um novo e singular modelo civilizatório.

Nada podia difratar mais a realidade, tanto em seu rio profundo quanto em sua navegação de superfície. O Brasil se é um fragmento de um grão de areia na história universal, muito pouco significa no epicentro definidor, econômico e político, das relações internacionais. Somente a visão provinciana, de quem desconhece a complexidade do mundo, pode explicar a crença da sub ou anti elite brasileira, ilimitada em ignorância, de que seria grande no concerto internacional, degradando a sua gente. Nunca se perguntou a sub ou anti elite brasileira, a respeito do essencial: como poderá o mundo ficar curvado ao Brasil e a seu pretenso acréscimo civilizatório, se em nossa ambiência doméstica, particular, tropical, nunca cogitamos e aprendemos a tratar gente como gente?

Sobre a geografia mantida íntegra, em virtude de uma vitoriosa engenharia política e militar portuguesa, a contrastar com o destino fragmentário que conheceria a América Espanhola, não erguemos, em definitivo, a civilização prometida, com o acréscimo histórico cantado em prosa e em verso pelo ufanismo. O Brasil, que a política ideológica do imaginário prefigurava como o celeiro do mundo, com efeito, é o país em que a fome reproduz

legiões, desde o nascimento, condenadas aos vazios sem horizontes da inclusão pela inclusão, em viveiros de cérebros queimados e de neurônios comprometidos. Se, sucessivamente, transitamos do colonialismo de saque para a condição de subdesenvolvidos, e desta para a integração em bloco globalizado, enquanto periferia de centros metropolitanos, desenvolvidos e globalizantes, de certo poderíamos ser e estar outros, a melhor, em diferente condição.

Em busca do moderno, mudamos pela recriação do arcaico, posto que não nos libertasse das cadeias do condicionante e redivivo passado. Buscamos, nos séculos XIX e XX, sob rubricas verbais distintas, ora melhoramentos e progressos, ora desenvolvimento e integração no primeiro mundo, e, sem dúvida, mudamos, porém, fiel a si mesmo, o país como quê decidiu, por meio da sub ou anti elite brasileira, transfigurar o corpo conservando a alma, para reiterar a deformação do corpo pela degeneração da alma, em uma autofagia perversa e neurótica, geradora do mal-estar na barbárie.

O Brasil, na sua dialética pela estática, que enlouqueceria, se vivos fossem – Heráclito e Parmênides – transitou de rural para urbano, acrescentando a improvável condição industrial à sua dimensão agrária, dissolvendo formas feudais herdadas da tradição ibérica pelo avanço de conteúdos capitalistas em si desembarcados desde a integração periférica ao sistema mercantilista decorrente do Pacto Colonial. Todavia, a preservação das estruturas agrárias como privilégio, e não como direito, unificou as experiências concentracionárias e excludentes das capitânicas hereditárias e do sistema sesmario, reinventados do latifúndio ao agro-negócio. Desta maneira, o campo degenerou a cidade, cercanda-a com a miséria e o abandono a que lhe relegaram, como as antigas senzalas transmutadas em criatórios de mocambos, favelas, alagados, palafita, enfim, no caos urbano sob o signo da violência, em territórios disputados pela ordem pública em decomposição e pelo crime organizado em busca do império de sua desordem.

São torres gêmeas, o campo e a cidade no Brasil. Não por acaso, o país que vomita, orgulhoso, permanecer posicionado entre as dez principais economias do mundo, não tem a mínima vergonha em ostentar, ao reverso, indicadores sociais sofríveis, os quais o colocam na comissão de frente das nações mais injustas da história moderna. Sucede que, debaixo de múltiplas sonoridades - que vão das rodas de sambas aos terreiros de macumba, dos cordões de frevo aos batalhões de bumba-meu-boi, das radiolas de reggae aos bailes funks, das modas de viola aos sertanejos universitários - a gente botocuda simplesmente escuta, pelos cinco sentidos, a voz monocórdia da sub ou anti elite brasileira.

Nada mais revelador do que a profusão reiterada de caminhos de reconstrução do trabalho escravo em pleno século XXI, na aurora do terceiro milênio. Não bastassem o genocídio e a sifilização do indigenato, senhor da terra confiscada, quando do encontro desigual de culturas, entre o europeu e o ameríndio, bem como séculos de trabalho africano escravo, responsável, sem proveito, pela construção da civilização material no Brasil, nos quatro cantos do país os mais avançados empreendedores recuam, recorrem e retrocedem ao trabalho escravo, reinventando-o, com ou sem analogia.

Milênios foram vividos a cada sufocante dia, quando índias foram prostituídas a laço de bicho pelos colonizadores; quando negras escravas tiveram o ventre varado pela sanha possidente dos senhores rurais e urbanos; quando moçoilas sem eira nem beira, de todos os matizes, trilharam o caminho da servidão doméstica e viraram pasto de abutres: o apetite bestial do patrão e a iniciação erótica dos seus filhos; quando a cerca itinerante do latifúndio avançou sobre vidas e sonhos de sem terras e de posseiros, irri-gando o chão com o sangue dos cordeiros desvalidos de Deus sem tirar os pecados do mundo; quando a rua se transformou no asilo violável de crianças, craqueiros, mendigos, prostitutas, travestis e, porventura, um índio perdido na cidade, a ser queimado por en-

gano, posto que os filhos das classes médias pensaram tratar-se de um esmoler; quando a Mata Atlântica foi debastada, a Amazônia derrubada, o Rio Doce destruído, em síntese, a natureza poluída em suas fontes vitais, sob o silêncio cúmplice de autoridades legais, políticas e administrativas; quando as gerações porvindouras, que ainda não foram concebidas, mas nascerão, viram-se condenadas a chegarem ao mundo em um país sem direito à vida, porquanto sem direito à esperança. E quando...

O Estado Metropolitano (Portugal) remeteu para a Colônia (Brasil) a escória do Reino: juntamente com degredados e aventureiros, desembarcaram religiosos e privilegiados detentores das cartas de foral, títulos possidentes das terras do sem-fim. A tomada de posse e estabelecimento do domínio sobre o território pertencente ao indigenato, entre alianças e guerras com os Tupis, do litoral e os Tapuias, do sertão, e as diferentes famílias e ramificações, de onde grassavam puris, machacalis, botocudos, patachós, malalis, timbiras, craugés, xamecrans, aimorés, pomecrans e camecans-mongóis, consumiu cuidadosa energia, posto que apreciavam a carne humana. E outros navegantes europeus, mesmo sabendo que os indígenas gostavam de degustar a humana carne, com semelhante apetite com o qual deglutiam, no geral, guariba ou macaco, buscavam comércio consigo, levando franceses e outros mais a ameaçarem o estabelecimento português.

A catequese, a escravidão e o genocídio disputaram entre si os lugares móveis das violências simbólica e material, ensinando o país, quase um continente, com gosto de sangue, a falar, rezar, sofrer, sentir saudade e suplicar em língua portuguesa. Nela – a quase última flor do Lácio – aquele cadinho de gente fundaria a sua alegria, o seu calor, o seu afeto, a sua poesia, bem como uma teimosa disposição para a esperança, que a iconofagia é, sobretudo, da sub ou anti elite brasileira, em seu artifício sígnico, mais figurado do que próprio, do que do povo: fiel, sofrido e substantivo. Povo já descrito por Capistrano de Abreu como capado e re-

capado, sangrado e ressangrado e havido por San Thiago Dantas como melhor, enquanto povo, do que as elites enquanto elites. Ou melhor: sub ou anti eleites brasileiras.

Não por falta de cruentas tentativas, não foi possível conduzir o desavindo índio coletador para a disciplina do produtor, que o negro já vivenciava nos conflitos tribelistas africanos. Assentar o estabelecimento colonial significou promover o genocídio indígena sob vigorosa resistência, no litoral e no sertão; consumir a transumância africana debaixo de rebeliões escravas, de oposição ao desenraizamento subordinante, colocando o sistema produtivo em funcionamento; resistir às presenças de forças colonialistas concorrentes, portadoras de vontades de dominação sobre a feitoria portuguesa de saque, a exemplo de espanhóis, ingleses, franceses e holandeses; e, no mínimo, pôr em marcha o sistema de exploração, extraindo da terra tudo quanto tivesse valor mercantil na Europa e no mundo conhecido: pau de tinta, ouro, prata, açúcar, peles, couros, arroz, algodão, e, mais tarde, o ouro verde do café.

Sucedede que, do consórcio das exigências em epígrafe, surgiu a visceral necessidade da substantivação de alguma ordem jurídica e administrativa, a ser guiada pelos ditames políticos de extração absolutista, comprometido com a transferência de riqueza e de tributos. Como o Estado Metropolitano não dispunha, inclusive, de estoque demográfico para distribuir, em grandes contingentes, na Ásia, em África e na América Portuguesa, a estratégia de dominação empoderou os donatários das terras do sem-fim, fundadores das vilas e das câmaras do eu quero, eu mando, eu posso e manejadores das máquinas jurídicas, religiosas, militares, enfim, administrativas, para si e para El Rey. Como o colonialismo era negócio moralmente iníquo, não inspirava nenhuma eticidade privada e/ou pública e todos os seus agentes tinham, a despeito da presença da cruz na empresa d'além mar, a tentação de descumprir o primeiro dos dez mandamentos, no exercício da arte de furtar.

Na ambiência espúria em questão – ora, em se plantando tudo dá, como consignou Pero Vaz de Caminha – frutificou a corrupção, tornada crônica no Brasil, posto que o círculo de ferro do poder a praticava sem admiti-la, valsando no seu baile de máscaras bipolares. Sem admiti-la, por ter a posse da Esfera Pública como um excludente privilégio do círculo de ferro do poder, dispondo-se, ainda que fosse uma sub ou anti elite corrupta, a moralizar decididamente os outros, a começar pela escória desterrada pelo Estado Metropolitano para a Terra de Santa Cruz, a qual, detendo a tecnologia, não dispunha da concessão para participar do banquete em que, comida a carne, eram chupados os ossos do bem comum.

Gêmeos siameses, um espírito e uma mentalidade nasceram no Brasil: o espírito do privilégio (a coisa é nossa) e a mentalidade prepotente (coloco em seu lugar). O estabelecimento social, sem distinguir Família e Estado, privado e público, oficioso e oficial, querendo botar canga, cangalha nos outros, se defendeu ameaçadoramente com o escudo perfurante do cangaço, como o faria com a rodeira de pau dos capangas, com as patentes da Guarda Nacional, com os braços armados das Polícias Civil e Militar, com o mercado aberto da pistolagem, do esquadrão da morte e dos milicianos, com os aparelhos de repressão do Estado, com...

O dna da sub ou anti elite brasileira foi ali definido: familismo, oligarquismo, patrimonialismo, autoritarismo, estatismo, negocismo, oportunismo e, sem exaustão do inventário, antissolidarismo. Sem dúvida, se dois movimentos puderem resumir a tradição da casta dirigente brasílica, ei-los revelados: extrema prespotência para baixo, por der antipovo e suprema subserviência para cima, por ser subalterna, com psicopatológica bipolaridade – feroz, no hemisfério doméstico; dócil, no epicentro internacional. A sub ou anti elite brasileira, tanto na Colônia quanto no Império, alimentou seu corpo e conformou sua alma, à luz e/ou à sombra da escravidão, tornando-se escrava da prepotência senhorial ali e

na República, humilhando e ofendendo a gente simples brasílica desde a casa-grande, curvando-se, porém, menor do que a senzala, frente a qualquer semideus potentado do ponto nuclear do mundo, com ou sem pés de barro.

O dna da sub ou anti elite brasileira, plasmado pelo decálogo em encimado, constitui a sùmula magna, enquanto causa e efeito, efeito e causa, das complexas raízes do Brasil, de Sérgio Buarque de Hollanda; do nosso feudalismo, de Joaquim Nabuco; do acampamento apressado, de Gilberto Amado; da casa-grande e sobrado, da senzala e mocambo, de Gilberto Freyre; ; da alma de escravos, de Afonso Arinos de Melo Franco; da dualidade básica, de Ignácio Rangel; da incorporação ao capitalismo, de Caio Prado Júnior; do desenvolvimento nacional, de Celso Furtado; da teoria da dependência, de Fernando Henrique Cardoso; da revolução burguesa, de Florestan Fernandes; do estamento patrimonialista, de Raymundo Faoro; da redução sociológica, de Guerreiro Ramos; do neodesenvolvimentismo nacional, de Bresser Pereira; e, enfim, do sonhado povo brasileiro, de Darcy Ribeiro.

Fiel a si mesmo, o Brasil reflete, em toda a pirâmide de Pareto, a deseducação cívica de uma sociedade formada sem espírito comunitário, desorganizada pela prevalência despótica do grão-senhor de terras e de destinos, a cavalgar compadres e a escorraçar os outros, os demais, aqueles excluídos de tudo, sujeitos aos rigores da Lei. Tradição prepotente que retardou a parcial e seletiva chegada aos direitos civis, sob o império do patriarcalismo irrigado em todo decálogo do dna da sub ou anti elite brasileira. O alcance deformado dos direitos civis, de vez a vez, representou variável impeditiva da conquista verdadeira dos direitos humanos, havidos por múltiplas vezes como diabólicos, no país pretensamente abençoado por Deus... Nisto reside o entrave da mentalidade: como considerar humano o outro, tornando-o merecedor, enquanto sujeito plural, de direitos? Como?!

O mal secreto da sociedade brasileira consiste no trans-

bordamento global no autoritarismo, em um espírito de prepotência, uma tentação de capangagem, um remédio pela eliminação, uma cólera de déspota, em resumo, uma sentença de senhor de engenho, com ou sem engenho, com ou sem condado, com ou sem domínio, com ou sem possessão. O anátema que repousa sobre o Brasil está esculpido nas palavras finais do filósofo e antropólogo Claude Lévi-Strauss, o qual, tendo vivido no Brasil na juventude, o reencontrou no ocaso da sua existência, concluindo que esse país tropical corre o risco altíssimo de encontrar a barbárie, sem jamais ter ascendido à civilização.

Viveiro fértil de soluções mágicas, os sucessivos salvadores da pátria, a paisana, de farda ou de toga, fracassaram como campeoníssimos da moralidade, pouco moralizando a si, muito moralizando ou desmoralizando os outros, e, desta maneira, succumbindo à corrupção pela gramática corporativa de privilégios, em detrimento de uma sociedade sem direitos. Os arautos da democracia no Brasil fabricam uma antirrevolução francesa a cada dia, da mais reles portaria à interpretação constitucional, criticando a corrupção, todavia, e pregando a solução pelo moralismo, muito moralizando ou desmoralizando a outros e pouco moralizando a si.

Se o país tropical é mais de frasistas do que de pensadores, não é razoável que a retumbância retórica, o culto ao formalismo e a troca do pensamento solar pela palavra sonora, difícil ou obscura, seja atribuída somente aos bacharéis, Ruy Barbosa à frente, casbendo, por dever de justiça, ao engenheiro Euclides da Cunha, aos economistas Roberto Campos e Delfin Netto e, quiçá, até ao médico e diplomata Guimarães Rosa, que radicalizou a volúpia pelo fonema da Coelho Netto, mas sob a hipnose de James Joyce, na prosa, e a Décio Pignatari e a Haroldo e Augusto de Campos, no verso, que imaginaram ser concretos pelo vazio matemático das formas, com a decomposição parnasiana da unidade da língua. Tamanha sedução pela palavra, ultrapassando o verbo pelo verbo,

para o êxtase de quem pretende escutar a própria voz, por não ter descoberto o silêncio reflexivo, com efeito, tem como desafio a construção da alquimia do pensamento, em contenção sensível já evidenciada em Machado de Assis e Ferreira Gullar, Antônio Cândido e Carlos Drummond de Andrade, Graciliano Ramos e Sérgio Buarque de Hollanda.

Foi de Norberto Bobbio o ensinamento de que o profeta, ao não prefigurar tempos felizes, tinha muito mais possibilidades de sucesso, pois os cenários sombrios prevalecem sobre as auroras cantantes na história da humanidade. No tocante ao Brasil, em particular, da visão do paraíso ao berço esplêndido, do palco da nova civilização à nacionalidade de Deus, o país sempre esteve associado à terra da promessa, como a Canaã que Moisés não pisou, febril na sua miragem. Sucede que, ao contrário de quanto foi prefigurado com otimismo a bandeiras despregadas, a bem da verdade, o labirinto de paradoxos em espelhos quebrados - ou seja, o Brasil - constitui uma bem-sucedida nação fracassada. Refundar com responsabilidade e esperança na pode ser, em novo milagre brasileiro, declarar que o patropi está concluído, devendo o paraíso ser colhido na primeira curva da estrada de Santos-SP.

Fiel a si mesmo, o mais provável é que o Brasil venha a ser como é, confirme quanto foi: um dos países urbano-industriais sobremaneira injustos, perversos, desiguais, insensíveis e desumanos da Terra. Nesta hipótese, girando entre a evidência do caos e a quimera da afluência, dividida de maneira abissal a sociedade brasileira, nada a representa melhor do que uma casta privilegiada contraposta à massa dos sem direitos, alimentada pela capacidade pós-moderna de reprodução do estatuto colonial, na agricultura, na pecuária, no comércio, na extração mineral, na indústria e no setor financeiro. É a renúncia do protagonismo quanto ao destino nacional: sócia menor de si mesma, a sub ou anti elite brasileira, confortável sob a ideologia da subalternidade prepotente, com o amanhã segundo a atualidade, construirá o futuro consoante o

passado, com o Estado antidemocrático, o Poder concentracionário, o Direito sem equidade, a Justiça natimorta e a Paz impossível. Será cada vez mais o mundo da bem sucedida nação fracassada, escrava da violência e da (in)segurança, no sobressalto da guerra civil disfarçada, a festejar as conquistas da ultra pós-modernidade, sob a arcaica e a atávica presenças da pré-política do medo e do instinto. Confirmar-se-á, portanto, o império do decálogo em epígrafe, com a interconexão entre a corrupção crônica, a moralização ou desmoralização do outro e os paraísos fiscais, para a lavagem do dinheiro público saqueado.

Só a infidelidade a si mesmo, com a processual desconstrução do decálogo encimado, com certeza, pode significar um caminho aquisitivo quanto à refundação do direito à esperança no Brasil. A organização, a mobilização e a participação da sociedade, as quais não acontecem como lances de mágica, são variáveis necessárias de uma dialética multissecular, contínua, cívica, combatente e propositiva, de consciência e de atitude, de educação e de intervenção, instauradora de agendas abertas e pluralistas de direitos humanos e de políticas públicas, para a metamorfose da realidade brasileira. Trata-se, com efeito, de vencer o improvável e colocar em movimento processos de mudanças de equilíbrios materiais, institucionais e espirituais, em que as múltiplas instâncias da sociedade civil controlem e direcionem a sociedade política, transformando-se para transfigurá-la, na proativa construção de modelos transmutados de neodesenvolvimento sustentável, criativo e vigorosamente solidarista.

Os elementos mínimos de tentativa de refundação do Brasil pela infidelidade a si mesmo pressupõem, sem dúvidas, respostas civilizatórias às demandas materiais, institucionais e espirituais. Da ressignificação de capital e de trabalho na sociedade do conhecimento e na economia criativa; passando pela difusão, pelo controle e pelo direcionamento pluralistas, de novas emergências éticas na Esfera Pública, de construtivismo equitativo na experi-

ência jurídica e de reinvenção democrática no complexo político e administrativo; e alcançando o universo criativo dos valores, o qual é pressuposto de tudo, que o melhor proclama para todos, segundo o código solidarista. Tornando-se permeável ao solidarismo progressista, o mais do que reticente, impermeável Brasil, tem como desafio para as próximas cinco centúrias: a promoção do talento de indivíduos extraordinários; a ascensão das massas, até o presente tratadas como párias; e a difícil, mas necessária formação de uma verdadeira elite, que compreenda, em consciência e em atitude, ser uma nação um projeto de ascensão comum, para a qualificação compartilhada e solidária dos bens soberanos da vida do mundo.

A epidêmica infidelidade do Brasil a si mesmo, para ser novo, outro, diverso, deve ter por propósito tornar-se crônica, a inspirar e a estabelecer políticas públicas estruturantes, perduradoras, dedicadas, por dois séculos, à erradicação da miséria, aos quais serão acrescentadas duas centúrias de combate à pobreza, seguidas de dez décadas entregues à edificação da dignidade. As bússolas desta improvável navegação, de renúncia e de renascimento, compreendem a articulação dinâmica de: humanismo, educação; cultura; conhecimento; ciência; tecnologia; criatividade; sustentabilidade; inovação; produção; conquista; compartilhamento e civilização. Em meio milênio, se tudo caminhar com razoabilidade, o Brasil tenderá a ganhar ao perder: ganhar caminhos de transição para a superação de neuroses históricas que o definiram e o deformaram; perder as cargas pesadas da grosseira, do desprezo, da indiferença, do abandono, da boçalidade e do preconceito com os quais a sub ou anti elite tornou o país uma bem sucedida nação fracassada. Quando não mais houver a entrega do destino a um salvador da pátria paisano, de farda ou toga, o novo Brasil começará a ser gestado, para tratar gente como gente, e só então começar a buscar ultrapassar, corrigindo Marcel Mauss, as formas primitivas de Estado, tirânicas e oligárquicas, que desde

as mais remotas raízes definiram e deformaram, de maneira molecular, o país do presente.

# VII

## O desenvolvimentismo pode ser culpado pela crise? Uma classificação das políticas econômica e social dos governos do PT ao governo Temer

Daniela M. Prates\*,  
Barbara Fritz\*\* e  
Luiz Fernando de Paula\*\*\*

\* Professora do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP) e Pesquisadora do CNPq; email: prates@unicamp.br.

\*\* Professora do Institute for Latin American Studies na Freie Universität Berlin; email: barbara.fritz@fu-berlin.de.

\*\*\* Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ) e do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP/UERJ), e Pesquisador do CNPq; email: luizfpaula@terra.com.br.

## 1. Introdução

No período recente, a economia brasileira passou por altos e baixos. No início dos anos 2010, ela se tornou referência internacional por ter se recuperado rapidamente do efeito-contágio da crise financeira global (CFG), retomando a trajetória de crescimento econômico com distribuição de renda observada no período precedente (2004-2007). O Brasil também ganhou atenção especial por estar indo contra a tendência global de concentração de renda. Poucos anos depois, no biênio 2015-2016, o país enfrentou a pior crise econômica registrada na história. Seu PIB per capita em 2016 foi mais de 10% menor que o registrado em 2013 e a participação da produção industrial tanto no PIB como nas exportações recuou significativamente. Além da crise política que culminou no impeachment da presidente Dilma Roussef em agosto de 2016, há um intenso debate sobre as causas econômicas da crise e sobre as políticas de cunho liberais adotadas durante o governo Temer.

Esse debate engloba defensores e opositores da estratégia seguida de 2003 a meados de 2016 pelos quatro sucessivos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), que muitos denominaram, embora com diferentes prefixos (social ou novo) de “desenvolvimentista” (Ban, 2015). Embora o desenvolvimentismo seja um termo bastante ambíguo por definição, nutrido tanto por conceitos teóricos como por experiências de política econômica (Fonseca, 2014), um denominador comum refere-se ao objetivo de combinar crescimento econômico com reestruturação produtiva e distribuição de renda, concedendo ao Estado um papel ativo.

O objetivo deste artigo é analisar a relação entre essas políticas, seu desmonte no governo Temer e a crise. Mais especificamente, procurar-se-á responder às seguintes questões: (i) as políticas desenvolvimentistas adotadas podem ser culpadas pela crise econômica recente? (ii) o desmonte dessas políticas pelo governo do presidente Michel Temer amenizaram ou contribuíram para intensificá-la?

Para tanto, as políticas econômica e social aplicadas nos gover-

nos do PT e do presidente Temer (2003-2017) serão classificadas em termos da natureza da política adotada – se ortodoxa ou desenvolvimentista. Três hipóteses nortearão a análise. Em primeiro lugar, nem todas as políticas adotadas nos governos do PT podem ser rotuladas como desenvolvimentista: uma grande variedade de políticas foi aplicada entre 2013 e meados de 2016, sendo que algumas destas podem ser classificadas como desenvolvimentistas, mas é necessário especificar qual tipo de abordagem desenvolvimentista foi implementada. Em segundo lugar, as mudanças significativas do *mix* de políticas, especialmente após a CFG, foram condicionadas pelo contexto externo, mas também moldadas por fatores domésticos. Isto porque, na perspectiva aqui adotada, que denominamos de keynesiana-estruturalista (Paula et al., 2017), as assimetrias centro-periferia da economia internacional resultam em um reduzido espaço de manobra para políticas econômicas das economias periféricas como a brasileira, especialmente em períodos de choques externos. Em terceiro lugar, o desmonte de várias políticas desenvolvimentistas pelo governo Temer não logrou êxito em dar sustentação a um crescimento econômico mais robusto e acabou por contribuir para agravar a crise.

Os argumentos serão organizados em quatro seções, além da introdução e da conclusão. A segunda seção sintetiza as novas abordagens de desenvolvimentismo e as contrapõe à abordagem ortodoxa. A terceira seção apresenta fatos estilizados referentes ao contexto externo e aos resultados macroeconômicos no período em análise. A quarta seção avalia as políticas econômica e social aplicadas entre 2013 e meados de 2017 enquanto a quinta propõe uma periodização e uma tipologia de políticas. A última seção apresenta algumas proposições de política para a superação dos dilemas atuais enfrentados pela economia brasileira e a retomada do crescimento com estabilidade e distribuição de renda.

A perspectiva teórica subjacente a essas proposições será a abordagem keynesiana-estruturalista segundo a qual a interação das assimetrias do sistema monetário e financeiro internacional resulta em uma influência-chave da dinâmica externa sobre o desempenho das

economias periféricas emergentes como o Brasil, mediante os ciclos de fluxos de capitais e de preços das commodities. Conseqüentemente, essas assimetrias também limitam a autonomia das políticas econômica e social nessas economias. No entanto, a combinação específica de políticas adotadas depende de fatores internos, dentre os quais o arcabouço institucional e a correlação de forças vigente.

## **2. As novas abordagens desenvolvimentistas em contraposição à visão ortodoxa**

Desenvolvimentismo é um termo bastante ambíguo por definição, envolvendo duas perspectivas que se entrelaçam: i) por um lado, é um fenômeno do “mundo material”, ou seja, um conjunto de políticas econômicas propostas e/ou executadas pelos “*policy makers*”, que se expressa como discurso político; e ii) por outro lado, também é um fenômeno do “mundo das ideias”, isto é, um conjunto de ideias propostas para expressar teorias, conceitos ou visões de mundo (Fonseca, 2014, p.30).

O debate atual é intensamente nutrido e interligado com o discurso da política econômica e a elaboração de políticas, especialmente nos países latino-americanos onde os partidos de esquerda dominaram vários governos até recentemente. Abordagens atualizadas de desenvolvimentismo ganharam espaço em economias semi-maduras do continente, caracterizadas por uma estrutura produtiva mais diversificada, mas com risco de desindustrialização prematura. O profundo descontentamento com políticas baseadas na ortodoxia econômica, conhecidas como “Consenso de Washington”, também estimulou a busca por uma nova estratégia de política. No âmbito da avaliação crítica da agenda ortodoxa de liberalização do mercado interno, aberturas comercial e financeira e redução do papel do Estado, a distribuição de renda surgiu no centro do debate público. A América Latina, região com o maior grau de desigualdade econômica do mundo, experimentou estagnação

ou mesmo agravamento da desigualdade durante o período de liberalização econômica nos anos 1990.

Neste contexto, duas novas abordagens de desenvolvimentismo emergiram: social-desenvolvimentismo (SD) e novo-desenvolvimentismo (ND). Estes atualizaram o desenvolvimentismo clássico<sup>1</sup> e acrescentaram novas dimensões. Ambas rejeitam claramente a ideia neoclássica de maximização do bem-estar quando os países se especializam de acordo com as respectivas vantagens comparativas e, semelhante ao desenvolvimentismo clássico, enfatizam as restrições externas estruturais causadas pela integração das economias em desenvolvimento ao mercado global como determinantes da falta de dinamismo econômico em âmbito doméstico. Dessa forma, apoiam uma estratégia nacional de desenvolvimento econômico na qual o papel ativo do Estado é visto como necessário para viabilizar as mudanças estruturais rumo à (re) industrialização, resultando, assim, na transformação social (Fonseca, 2014, Bielschowsky, 2015).

As novas abordagens de desenvolvimentismo (SD e ND) convergem em seus objetivos de política - mudança produtiva com redistribuição da renda -, mas claramente diferem quanto às metas e os instrumentos para alcançá-las. Assim, para identificar as semelhanças e diferenças entre elas, bem como suas diferenças em relação à ortodoxia, desagregamos as três abordagens analiticamente em três diferentes dimensões: objetivos, metas e instrumentos (ver Tabela 1).

O SD está mais próximo da abordagem clássica do desenvolvimento, pois identifica a demanda doméstica como principal indutora dos investimentos voltados à diversificação produtiva. No entanto, enquanto nesta abordagem a redistribuição de renda é vista mais como resultado de uma mudança estrutural impulsionada pela ação do Estado,

1 O desenvolvimentismo clássico, como conhecido como “estruturalismo latino-americano” usou a metáfora ‘centro-periferia’ para traduzir as assimetrias produtivas e tecnológicas da ordem internacional e sustentava que a industrialização era o único caminho para as economias periféricas usufruírem, mesmo que parcialmente, os frutos do progresso técnico das economias desenvolvidas, o que permitiria elevar progressivamente o padrão de vida da população (Prebisch, 1950; ver também Ocampo, 2001).

o SD propõe uma distribuição pessoal da renda mais igualitária para aumentar o consumo doméstico e, assim, impulsionar o crescimento econômico e a mudança produtiva (Lavinás e Simões, 2015). A restrição estrutural do balanço de pagamentos seria atenuada pelo crescimento das exportações, induzido por efeitos de escala e pela industrialização, bem como fomentado pela demanda doméstica, dada a complementaridade entre mercados interno e externo. Também poderia contribuir para esse crescimento, pelo menos temporariamente, a expansão do setor de recursos naturais intensivos e suas cadeias produtivas (Bielschowsky, 2012).

Diferentemente, o ND tem uma perspectiva predominantemente macroeconômica e identifica dois principais obstáculos o desenvolvimento: primeiro, a tendência à sobreapreciação cambial associada, principalmente, à especialização na exportação de commodities; segundo, os fluxos líquidos de capital estrangeiro, estimulados pela política de crescimento com poupança externa. Além disso, nesta visão existiria uma tendência de os salários crescerem abaixo da produtividade, devido à disponibilidade de uma oferta ilimitada de mão-de-obra. A (re) industrialização estaria diretamente ligada à meta de um superávit na exportação de bens manufaturados, estimulando novos investimentos neste setor. O país deve evitar o endividamento externo e a taxa de câmbio desempenha uma influência fundamental sobre as importações e as exportações. Uma melhoria na redistribuição da renda resultaria basicamente da criação de emprego (formal) por um superávit de exportações de bens manufaturados e do aumento dos salários em linha com os ganhos de produtividade (Bresser-Pereira, 2011).

No que diz respeito aos instrumentos de política associados a cada uma dessas abordagens, a primeira geração de artigos da abordagem SD (Bastos, 2012; Bielschowsky, 2012; Carneiro, 2012) foca exclusivamente nas políticas voltadas para a redistribuição e a mudança de padrões de produção. Considerações macroeconômicas são principalmente incluídas em uma segunda onda de publicações sobre SD. Rossi (2014) faz uma tentativa explícita de incluir instrumentos de política mo-

netária, fiscal e cambial nesta estratégia, mas que permanece imprecisa.

No caso do ND, Bresser-Pereira (2011) deduz claramente os instrumentos de política necessários para esta estratégia de crescimento liderado pelas exportações, dentre as quais se destaca a prioridade à desvalorização cambial e à manutenção subsequente da taxa de câmbio num patamar que garanta a competitividade internacional da indústria nacional. Se necessário, controles de capitais devem ser adotados para sustentar esse patamar.

**Tabela 1. As novas abordagens desenvolvimentistas em contraposição à visão ortodoxa.**

	<b>Abordagem ortodoxa (ORT)</b>	<b>Social-desenvolvimentismo (SD)</b>	<b>Novo desenvolvimentismo (ND)</b>
<b>Objetivos</b>	Aumento da produtividade total dos fatores	Transformação produtiva com ampla redistribuição de renda  Industrialização ancorada no crescimento do mercado interno	Transformação produtiva com moderada redistribuição de renda  Re-industrialização
<b>Metas</b>	Estabilidade de preços  Redução da intervenção do estado  Investimento privado  Competitividade internacional baseado em vantagens comparativas	Expansão do mercado interno (consumo)  Produção industrial  Redução do índice de gini  Equilíbrio em conta corrente	Superávit comercial (ancorado na exportação de manufaturados)  Produção industrial  Redução moderada do índice de Gini

Instrumentos	Metas de inflação	Investimento público	Taxa de câmbio competitiva
	Neutralidade fiscal	Política industrial ativa	Regulação dos fluxos de capitais
	Taxa de câmbio flutuante	Protecionismo comercial moderado	Limite ao endividamento externo
	Privatização (inclusive dos sistemas de pensão)	Política salarial (aumento real do salário mínimo)	Política industrial voltada à promoção das exportações
	Abertura comercial e financeira	Política social (transferência de renda)	Liberalização comercial moderada
	Flexibilização do mercado de trabalho	Política fiscal ativa	Política salarial (aumento real do salário mínimo vinculado aos ganhos de produtividade)
	Política social focalizada	Financiamento do desenvolvimento: bancos públicos; crédito ao consumidor	Equilíbrio fiscal de longo prazo com espaço para política fiscal contra-cíclica
			Reforma tributária progressiva

Elaboração dos autores.

### 3. Avaliação empírica dos resultados baseada em fatos estilizados

Antes de analisar as políticas econômica e social adotadas no Brasil de 2003 ao primeiro semestre de 2018 (seção 4), esta seção resume, com base em fatos estilizados, as mudanças no contexto externo e os resultados macroeconômicos no período em tela referentes aos objetivos de política compartilhados pelas duas novas abordagens do desenvolvimentismo: vulnerabilidade externa, por um lado, e crescimento doméstico, distribuição de renda, e reestruturação produtiva, de outro.

### 3.1. Contexto externo

Durante o período considerado, o contexto externo sofreu importantes mudanças. É possível identificar quatro fases no período em tela, que definiram os limites e as possibilidades das políticas econômica e social internas.

A primeira fase, de 2003 até a eclosão da GCF em 2008, foi benigna em termos de comércio (alta dos preços das commodities e crescimento do volume de comércio mundial) e fluxos de capitais para as economias emergentes.

A segunda fase, de setembro de 2008 a 2010, caracterizou-se, num primeiro momento, pelo efeito-contágio da crise e, num segundo momento, pela rápida recuperação das economias emergentes e o novo “boom gêmeo” (de preços das commodities e fluxos de capitais) (Ocampo, 2007).

A terceira, de 2011 a 2015, foi marcada pela deterioração das condições externas devido a uma conjunção de fatores - crise da área do euro, sinalizações de normalização da política monetária nos Estados Unidos (o chamado “*tapering*”) e desaceleração da economia chinesa – que resultou na redução dos fluxos de capitais para as economias emergentes, na desaceleração da economia e do comércio globais, e na queda dos preços das commodities. Mas, como destacam Biancarelli et al. (2018), de 2011 a meados de 2014 (período que os autores denominam de “pós-bonança”), apesar do menor dinamismo da demanda americana e do acirramento da concorrência chinesa, ainda vigoraram condições favoráveis em termos de preços das commodities e finanças internacionais associadas políticas de afrouxamento quantitativo, embora mais instável que o observado antes da crise e na “retomada súbita” de 2009 e 2010. Já após 2014, essas condições também se deterioraram, resultando numa “dupla tempestade”.

A quarta fase, de meados de 2016 ao primeiro semestre de 2018, foi marcada pela retomada do crescimento das economias avançadas e emergentes, puxada, em grande parte, pelo maior dinamismo do co-

mércio global, que contribuiu para o aumento dos preços das commodities. O comportamento dos fluxos de capitais e do apetite por riscos dos investidores globais também voltou a ser favorável (IMF, 2018).

## 3.2 Fatos estilizados dos resultados econômicos

### 3.2.1. *Desempenho econômico*

A economia brasileira teve um desempenho sem precedentes entre 2004 e meados de 2008 na comparação com as décadas anteriores, com uma taxa de crescimento média de 4,8% ao ano. Durante esse boom que precedeu a CFG, o principal motor do crescimento foi o consumo doméstico (que responde à maior parcela do PIB brasileiro, cerca de 60%)<sup>2</sup> impulsionado pelo crédito para as famílias e pela melhora na distribuição de renda (ver próxima subseção). Neste contexto, o investimento e o crédito para as empresas reagiram.

Assim como em outras economias emergentes, a recessão causada pelo efeito de contágio da CFG foi breve, embora o investimento tenha registrado uma redução abrupta devido às especificidades de seu comportamento cíclico. Contudo, a economia recuperou-se rapidamente e o PIB atingiu uma taxa de crescimento de 7,5% em 2010, puxada, sobretudo, pelo consumo das famílias. O crescimento econômico foi acompanhado por uma forte redução da taxa de desemprego, de 12,4% em 2003 para 5,5% em 2011. A combinação entre o baixo nível de emprego e o aumento dos salários reais contribuiu para a melhoria dos indicadores sociais, como veremos na próxima subseção.

A desaceleração do crescimento teve início no final de 2010 e intensificou-se em 2012. Essa desaceleração decorreu da deterioração do contexto externo (ver seção 3.1), bem como do esgotamento dos pilares do modelo de crescimento vigente entre 2004-2010 ancorado no consumo das famílias (ver mais abaixo). Após breve re-

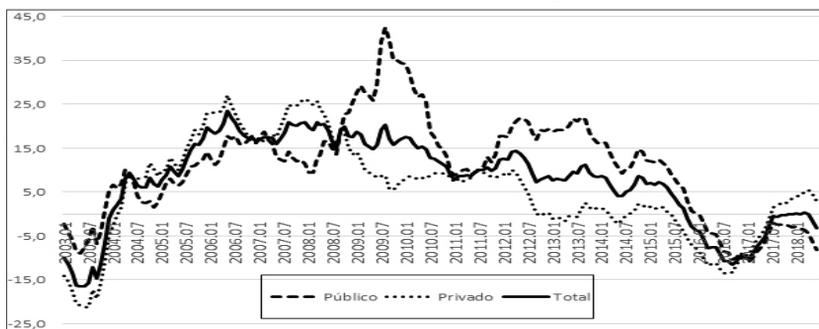
---

2 Somente em 2003 o crescimento foi puxado pelas exportações líquidas (Carneiro, 2018).

cuperação em 2013, a economia perdeu ritmo novamente e entrou em 2015-2016 numa das piores recessões econômicas registradas na série histórica (ver Tabela 1A). Além dos choques enfrentados (deterioração nos termos de troca, inflação acelerada devido a um “descongelamento” de preços monitorados e forte desvalorização da moeda e crise hídrica), o aperto nas políticas fiscal e monetária (ver seção 4.1) contribuiu para o agravamento da crise, resultando em salários e lucros decrescentes. Neste contexto, a oferta de crédito sofreu forte retração (Gráfico 1), o que agravou ainda mais a situação de fragilidade financeira das empresas, retardando a recuperação da economia<sup>3</sup>.

Essa recuperação ocorreu num ritmo bastante modesto em 2017, quando o PIB cresceu apenas 1,0% frente ao ano anterior. Seus pilares do lado da demanda foram as exportações e o consumo das famílias, beneficiados por fatores excepcionais, respectivamente, a safra agrícola e a liberação dos recursos do FGTS e do PIS-Pasep; já o investimento retraiu 1,8%, recuando para 15,6% do PIB (contra 19,9% em 2014). Além disso, desvalorização da moeda brasileira em termos reais em 2015 provavelmente favoreceu a reação das exportações de bens manufaturados.

**Gráfico 1. Oferta de crédito por controle de capital (%)\***



Fonte: Banco Central do Brasil (2018). Elaboração dos autores.

(\*) Taxa de crescimento comparada a 12 meses anteriores, com dados deflacionados pelo IGP-DI para julho de 2018.

3 Para uma análise detalhada da desaceleração econômica em 2014-2016, ver Paula e Pires (2017).

### 3.2.2 Distribuição de renda: funcional e pessoal

Uma característica importante e inédita do desempenho da economia brasileira nos governos do PT foi a redução da pobreza e da desigualdade, tendência também observada em outros países da América Latina (Fritz e Lavinias, 2015). No caso do Brasil, o processo de redistribuição de renda englobou tanto a dimensão pessoal, com a redução do índice de Gini, como a funcional, com um aumento significativo da participação dos salários na renda total (ver Tabela 2). Além disso, a taxa de pobreza diminuiu acentuadamente (Tabela 1A).

Contudo, estudos mais recentes mostram que a redução na concentração real foi menor do que se pensava até então (Medeiros et al, 2015; Morgan, 2017). Para isto eles fizeram uso não somente de dados da PNAD/IBGE, que capta melhor a renda dos mais pobres, mas também de dados agregados do imposto de renda fornecidos pela Receita Federal, que inclui as rendas não só de trabalho, como de capital e propriedade. Segundo Morgan (2017) no período 2001/2015 de 2001 a 2015, os 1% mais ricos aumentaram sua participação na renda total de 25% para 28%, os 50% mais pobres subiram apenas de 11% para 12%, enquanto os 40% intermediários reduziram sua participação de 34% para 32%. Segundo Carvalho (2018, p.50):

“(...) ainda que os salários tenham ficado menos concentrados nos anos 2000 graças ao crescimento acelerado dos rendimentos de trabalhadores da base da pirâmide – fruto da política de valorização do salário mínimo e do crescimento de setores muito intensivos em mão de obra menos qualificada, a renda do capital cresceu ainda mais e se manteve altamente concentrada na mão dos mais ricos”.

O aprofundamento da orientação contracionista da política monetária ao longo de 2016 e o aumento do desemprego durante a recessão

devem ter intensificado esta tendência<sup>4</sup>.

Esse resultado também está associado à estrutura tributária brasileira, que se manteve inalterada no período: ela é altamente regressiva e não atua para redistribuir a renda, já que taxa mais consumo e produção e menos a renda e o patrimônio. Kerstenetsky (2017) resume algumas evidências da regressividade da estrutura tributária no país: por um lado a alíquota máxima do imposto de renda é de 27%, abaixo da média da América Latina (31%) e da média da OECD (42%); de outro, desde 1995 a distribuição de lucros e dividendos aos acionistas é isenta de imposto renda, uma peculiaridade de apenas dois países, Brasil e Estônia.

**Tabela 2. Distribuição funcional da renda \***

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
36,7	35,8	36,8	38,3	39,0	40,0	41,7	41,9	42,8	45,3	45,0	46,8	46,3

Fonte: Bruno e Caffé (2018), com base em dados do IBGE.

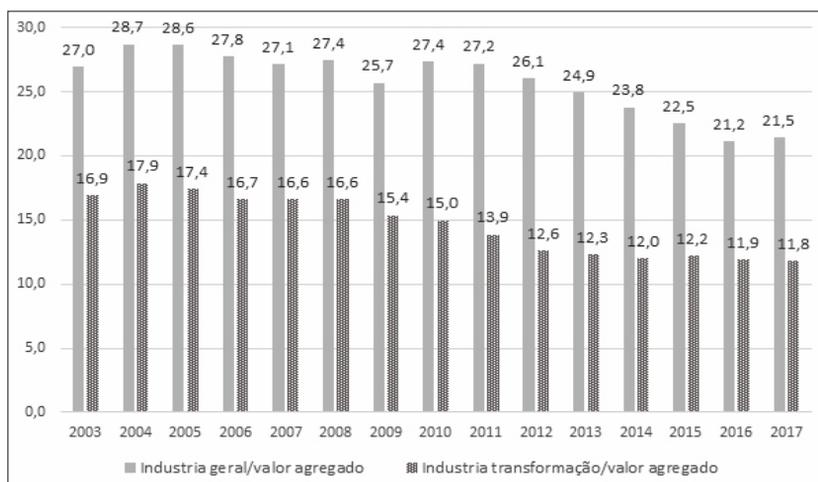
(\*) Massa salarial (deflacionada pelo INPC) dividida pelo PIB (deflacionado pelo deflator implícito)

### 3.2.3 Reestruturação produtiva e vulnerabilidade externa

Além do crescimento econômico e da melhora na distribuição de renda, o terceiro objetivo do desenvolvimentismo é a chamada mudança estrutural ou (re)industrialização. No entanto, no período de 2008-2015, ou seja, durante os governos do PT, a queda da participação da indústria no valor agregado total, iniciada na década de 1990, ganhou força (ver Gráfico 2).

4 Os dados relativos à distribuição funcional e pessoal da renda no governo Temer ainda não tinham sido divulgados no momento em que escrevemos o artigo.

**Gráfico 2: Evolução da participação da indústria no valor agregado (preços correntes)**

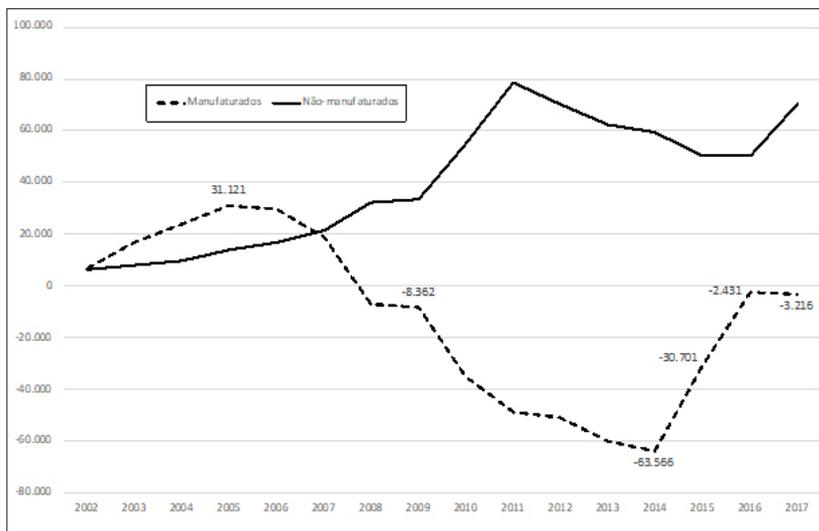


Fonte: FIESP (2018) com base em dados do IBGE.

Além disso, entre 2008 e 2014, o déficit na balança comercial de bens manufaturados percorreu uma trajetória ascendente. Enquanto isso as vendas no varejo e o coeficiente de importação dos insumos da indústria continuaram crescendo, indicando uma substituição da produção doméstica pelas importações tanto de bens finais como intermediários<sup>5</sup>. Com isso, a tendência à desindustrialização em curso desde os anos 1990 foi reforçada num contexto de apreciação cambial (em termos reais até o início de 2013; ver seção 4) e mudanças estruturais em âmbito global (a constituição de cadeias globais de produção e a concorrência da China). Já no biênio 2015-2016, essa trajetória se reverte abruptamente em função da forte contração das importações e da alta (menos expressiva) das exportações, provocadas, sobretudo, pelo contexto recessivo. Outro indicativo do determinante conjuntural dessa reversão é o resultado de 2017, quando o déficit voltou a aumentar, embora moderadamente, reflexo da igualmente tênue recuperação do crescimento

5 De acordo com Sarti e Hirakuta (2018), esse coeficiente aumentou de 20% em 2004 para 28% em 2015.

**Gráfico 3: Saldo comercial dos produtos manufaturados e não-manufaturados**



Fonte: IEDI. Elaboração própria.

Em termos de vulnerabilidade externa, os resultados são mistos. No que se refere à liquidez externa, a situação melhorou devido à política de acumulação de reservas cambiais (ver seção 4), bem como à redução no descasamento de moedas associada à mudança na composição nas obrigações externas de curto prazo. Esta mudança, por sua vez, decorreu de duas tendências simultâneas: uma diminuição da dívida externa e um aumento do investimento de portfólio estrangeiro no mercado interno. Além disso, o aumento do déficit em conta corrente entre 2009 e 2014 foi financiado quase integralmente pelo investimento direto estrangeiro. Assim, no curto prazo, o Brasil não enfrentou uma restrição externa, o que explica, ao lado da política cambial de flutuação suja, por que uma crise de balanço de pagamentos não ocorreu, apesar da enorme saída de investimentos estrangeiros de portfólio no biênio 2015-2016 (Biancarelli et al., 2018; ver Tabela 1A).

Em contrapartida, a solvência externa, que reflete a vulnerabili-

dade externa no médio e longo prazo, deteriorou-se, uma vez que a taxa de crescimento do passivo externo líquido total foi superior à das exportações. A situação revela-se ainda mais adversa quando se considera apenas as exportações de produtos manufaturados, caracterizadas por uma menor volatilidade dos preços e maior elasticidade-renda do que as commodities. Ou seja, a capacidade do país de gerar autonomamente moeda estrangeira para atender suas obrigações externas diminuiu durante o período em tela. Somente em 2017, a tendência de piora se interrompeu nos dois indicadores devido ao melhor desempenho das exportações tanto totais como de bens manufaturados (Tabela 1A) associado a fatores conjunturais.

#### **4. Políticas públicas em 2003-2016**

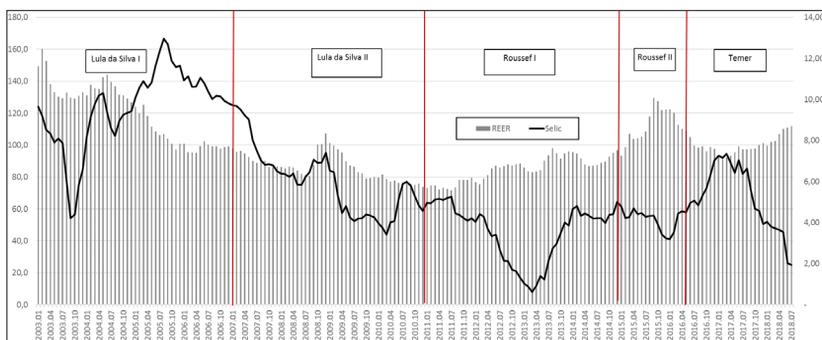
Nesta seção, avalia-se as políticas econômica e social implementadas durante os governos Lula da Silva, Dilma Roussef e Michel Temer. Com base nessa avaliação, apresenta-se na seção 5 uma tipologia dessas políticas, que serão classificadas de acordo com a abordagem subjacente (ou seja, ortodoxa, novo-desenvolvimentista ou social-desenvolvimentista).

##### **4.1. Políticas macroeconômicas**

Após uma crise de confiança em 2002 com um ataque especulativo contra a moeda brasileira, o primeiro mandato do governo Lula da Silva (2003-2006) caracterizou-se pela continuidade da política macroeconômica adotada após a crise cambial de 1999, ou seja, do chamado tripé de política econômica: política de metas de inflação, metas de superávit primário e regime cambial de flutuação suja. As políticas monetária e fiscal mantiveram-se, em grande medida, ortodoxas (superávits primários e taxa de juros real elevada, embora com trajetória decrescente) (Gráfico 5).

No que se refere à política cambial, num contexto externo benigno no âmbito do comércio e dos fluxos de capitais, o elevado diferencial entre as taxas de juros interna e externa estimulou operações especulativas por meio de investimentos estrangeiros de portfólio e derivativos cambiais que, somadas aos superávits em conta corrente, resultaram numa significativa apreciação da moeda doméstica. O Banco Central do Brasil, com sua chamada demanda precaucional por reservas cambiais, contribuiu para a diminuição da dívida externa líquida (Tabela 1A) e, assim, para a melhora da situação de liquidez externa do país.

**Gráfico 4: Taxa Selic real\* e taxa de câmbio real efetiva (junho 1994 =100)**



Fonte: Banco Central do Brasil (2018). Elaboração dos autores.

Nota: (\*) Selic de fim de período deflacionado pelo IPCA 12 meses (% a.a.)

Contudo, tanto a apreciação cambial como o boom de crédito foram revertidos em setembro de 2008, com a eclosão da CFG, que marca o início da segunda fase aqui analisada. As autoridades brasileiras responderam ao efeito-contágio dessa crise com uma série de iniciativas contracíclicas, dentre as quais: (i) o Banco Central do Brasil (BCB) adotou medidas para ampliar a liquidez no mercado interbancário; (ii) o BCB interveio nos mercados de câmbio para ampliar a liquidez em moeda estrangeira; (iii) os bancos públicos expandiram suas operações de crédito diante da forte desaceleração da oferta de crédito pelos ban-

cos privados (Gráfico 1); e (iv) o Ministério da Fazenda adotou medidas fiscais para estimular a demanda agregada (Paula et al., 2015).

A reação contracíclica do governo foi possibilitada pela maior autonomia de política econômica associada à mudança da posição líquida em moeda estrangeira do setor público de devedora para credora. Todavia, com a emergência do novo *boom* de fluxos de capitais para economias emergentes a partir de meados de 2009, impulsionado pelas políticas de afrouxamento quantitativo nos países centrais, a moeda brasileira voltou a ser apreciar. Neste contexto, a economia brasileira tornou-se, mais uma vez, destino privilegiado de fluxos financeiros de curto prazo impulsionados pelo ainda elevado diferencial entre as taxas de juros interna e externa. (Gráfico 3).

Diante das fortes pressões em prol da apreciação num ambiente de abundância de liquidez internacional, em outubro de 2009 o Ministério da Fazenda começou a implementar uma estratégia de regulação dos fluxos de capitais, com a imposição de um pequeno imposto sobre operações financeiras (IOF) sobre os investimentos estrangeiros de portfólio. Como essa medida revelou-se praticamente inócua, um ano mais tarde essa estratégia foi reforçada com o aumento do IOF e a adoção da primeira medida direcionada para operações de derivativos cambiais. Além disso, o BCB adotou regulações macroprudenciais para conter o *boom* do crédito doméstico.

No primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff, foi introduzida uma mudança na política econômica, denominada pelo próprio governo de “Nova Matriz Econômica”. De acordo com o então secretário de política econômica do Ministério da Fazenda, Mário Holland, os pilares dessa matriz seriam taxas de juros baixas, taxa de câmbio competitiva e uma consolidação fiscal amigável ao investimento, o que, ao lado da desoneração dos investimentos e da produção, garantiriam a retomada do crescimento. O diagnóstico subjacente era de que a redução de dinamismo da economia brasileira estaria associada à perda de competitividade da indústria brasileira. Contudo, a implementação dessas medidas não ocorreu simultaneamente.

No primeiro semestre de 2011, as políticas monetária, creditícia e fiscal foram notadamente restritivas, com o intuito de arrefecer a atividade econômica e, assim, conter a aceleração inflacionária. Nesse sentido, o viés das políticas do novo governo vinha complementar as iniciativas do final do governo Lula, tais como as medidas macroprudenciais no mercado de crédito. As regulações sobre os fluxos de capitais e derivativos cambiais foram ampliadas (Prates e Fritz, 2016) para aumentar a autonomia de política e interromper a trajetória de apreciação da moeda diante da forte deterioração da competitividade do setor manufatureiro. A política fiscal contractionista também tinha o objetivo de conter a demanda e, assim, “preparar o terreno” para a mudança desejada nos preços-chave, ou seja, redução da taxa de juros e a depreciação cambial.

Essa mudança teve início no segundo semestre de 2011. No caso da taxa de câmbio, a trajetória de depreciação foi acionada a partir de julho. No âmbito fiscal, a orientação restritiva dos gastos foi mantida para contrabalançar os efeitos inflacionários do realinhamento dos dois preços-chave.

Além disso, o governo utilizou outros instrumentos de política, dentre os quais o congelamento nominal de tarifas públicas relevantes (energia e gasolina) para fins de estabilização de preços e desonerações tributárias para estimular a produção e os investimentos. Essas isenções favoreceram inicialmente os setores industriais prejudicados pela apreciação cambial e pelo acirramento da concorrência nos mercados externos após a CFG, mas foram gradualmente estendidas a outros setores.

No segundo trimestre de 2013, a “nova matriz” começou a ser desmontada no âmbito monetário e cambial: em abril, o BCB voltou a aumentar gradualmente e continuamente a meta da taxa de juros básica (Gráfico 3); e, em junho, as regulações sobre os fluxos de capitais e os derivativos cambiais foram retiradas diante da deterioração das condições de liquidez internacional após a sinalização do Federal Reserve de que iniciaria o desmonte da política de afrouxamento quantitativo no segundo semestre daquele ano (o chamado “*tapering*”). Além disso, diante dos efeitos negativos da queda dos preços do petróleo e da operação ‘La-

va-jato', já em 2014, a Petrobras reduziu seus investimentos, com forte impacto na taxa de investimento da economia (Afonso e Fajardo, 2015).

Ao mesmo tempo, o governo brasileiro ampliou ainda mais as isenções fiscais. De acordo com as estimativas de Orair e Gobetti (2017) para o resultado primário estrutural<sup>6</sup>, após a contração em 2011, essa política foi praticamente neutra em 2012 e expansionista em 2013 e 2014. Contudo, política fiscal contracíclica implementada em 2012-2014 teve um impacto muito limitado na atividade produtiva e no emprego ao contrário das políticas lançadas para combater o efeito-contágio da GCF.

De acordo com Carvalho (2018), a explicação para essa diferença reside no instrumento utilizado, as desonerações e subsídios fiscais, ao invés de investimentos públicos cujo efeito-multiplicador sobre a renda e o emprego é muito maior: considerando somente os investimentos diretos governo federal, no final de 2014 eles eram 1,4% inferiores em termos reais aos registrados no final de 2010 (contra um crescimento de 238,5% entre 2005 e 2010). Na realidade, a taxa média de expansão do gasto no primeiro governo Dilma foi inferior à registrada não somente nos governos Lula, mas também nos governos FHC (Gobetti e Orair, 2018). A forte deterioração da situação das contas públicas foi provocada pela queda das receitas decorrente da desaceleração da economia e das desonerações fiscais. Contudo, há controvérsias em relação ao indicador adequado para avaliar o comportamento dos investimentos federais no primeiro governo Dilma. Dweck e Teixeira (2017) sustentam que parte dos recursos do programa Minha Casa Minha Vida tem mais caráter de investimento do que de subsídio; considerando esses recursos, os investimentos federais seguem estáveis como porcentagem do PIB nesse período.

Em janeiro de 2015, com o início do segundo mandato de Dilma Roussef, a política econômica sofreu uma forte guinada para a ortodoxia com a nomeação de Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda. O principal objetivo era implementar o ajuste fiscal, ancorado em cortes

---

6 Esse resultado exclui as variações das receitas e despesas decorrentes da alteração do ciclo econômico.

do gasto público, o qual seria fundamental para retomar a confiança dos agentes privados, entendida como pré-condição para a recuperação econômica. Para tanto, o governo brasileiro comprometeu-se com um superávit fiscal primário de 1,2% do PIB e 2% em 2016 e 2017, implementando um conjunto de medidas para reduzir gastos públicos, principalmente mediante contingenciamento do orçamento, enquanto que o BCB aumentou ainda mais a taxa básica de juros (de 10,92% a.a., em outubro de 2014 para 14,14% a.a. em agosto de 2015). Devido à forte desvalorização em 2015, o BCB teve que intervir no mercado de câmbio para reduzir a volatilidade e oferecer cobertura cambial para agentes privados, com o uso de operações de swaps.

Os esforços de ajuste fiscal foram praticamente inócuos diante da forte queda das receitas tributárias em 2015, o que exigiu a revisão das metas fiscais pelo Ministério da Fazenda. Devido à recessão e ao aumento dos gastos com juros, o déficit nominal aumentou ainda mais. A dívida pública líquida sobre o PIB, que registou seu patamar mais baixo no período em análise em 2013 (30,5%) voltou a crescer abruptamente (para 46% PIB em 2016); o mesmo vale para a dívida bruta (Tabela 1A).

Diante do fracasso da estratégia draconiana de ajuste de Joaquim Levy, no início de 2016 a presidente Dilma anunciou sua substituição por Nelson Barbosa, que até então ocupava a pasta do planejamento. O novo ministro da Fazenda anunciou, além de reformas estruturais, um limite para o crescimento das despesas correntes e de pessoal do governo. Em 2016, a intensificação da crise política virtualmente paralisou as ações do governo, tornando impossível a adoção de qualquer agenda de política econômica até o impeachment de Dilma Rousseff da Presidência da República em abril e finalizado em agosto deste ano.

No novo governo Temer, sob a liderança do Ministro da Fazenda, Henrique Meirelles (presidente do BCB entre 2003 e 2010), mudanças significativas na política econômica foram adotadas. O tripé de política econômica foi reforçado. Na gestão do novo presidente do BCB, Ilan Goldfajn, a política cambial se aproximou de um regime de flutuação limpa com menos intervenções do BCB e a política monetária se

tornou mais conservadora até o primeiro trimestre de 2017. Embora a inflação acumulada em 12 meses tenha iniciado sua trajetória descendente a partir de junho de 2016, o Copom iniciou a nova fase de corte da taxa de juros básica somente em outubro e num ritmo muito lento, o que resultou em alta da taxa de juros real até abril de 2017 (ver Gráfico 5).

Todavia, a principal mudança ocorreu na política fiscal: foi imposto um teto sobre os gastos públicos por meio da Emenda Constitucional 95 (EC95), que estabeleceu um reajuste máximo das despesas públicas com base no IPCA do ano anterior, impossibilitando a adoção de uma política fiscal contracíclica em momentos de desaceleração econômica<sup>7</sup>. Mas, a EC95 não teve impacto no curto prazo. A equipe econômica, ainda em sua fase provisória, ampliou significativamente a meta de déficit primário (de R\$ 97 bilhões para R\$ 170,5 bilhões), adotando o que foi denominado de “keynesianismo fisiológico” em 2016 (Biancarelli, 2017). No mais longo prazo, seu objetivo era de reduzir o papel do estado na provisão dos direitos sociais garantidos pela constituição de 1988 e na economia. Atuou no mesmo sentido a reforma trabalhista que estimulou a terceirização do trabalho. Já a reforma na previdência não chegou a ser votada pelo congresso<sup>8</sup>.

## 4.2. Política industrial

Após um extenso período de quase ausência de políticas industriais no Brasil, ao longo dos quatro governos do PT foram lançados três programas de política industrial. Essa política oscilou entre dois tipos de estratégias: por um lado, priorizar os setores de alta tecnologia e, por outro lado, selecionar os campeões nacionais em setores com van-

7 Para uma análise detalhada dos impactos da EC95, ver Dweck et al. (2018), que destacam que, além de uma medida de ajuste fiscal, essa emenda é um projeto de desconstrução do pacto social da redemocratização brasileira, consolidado na Constituição de 1988.

8 A estratégia econômica do governo Temer já tinha sido desenhada no programa “Uma ponte para o futuro” apresentado pelo então vice-presidente Temer para empresários em dezembro de 2015.

tagens internacionais comparativas, como o agronegócio, a siderurgia e a mineração, bem como favorecer os setores prejudicados pela forte concorrência externa (Almeida e Novais, 2014, p. 211).

O primeiro programa - *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior* (PICTE) - foi lançado em 2004 com o objetivo de reduzir a vulnerabilidade externa, enfatizando uma política ativa de agregar valor às exportações com base na inovação.

Com a rápida e intensa melhoria dos termos de troca a partir de 2004, que resultou em superávits substanciais na balança comercial, as prioridades para a política industrial mudaram (Kupfer, 2013). Com isso, o segundo programa, denominado *Política de Desenvolvimento Produtivo* (PDP), foi lançado em maio de 2008, num contexto em que, de acordo com seu diagnóstico, o Brasil estava com sólidos fundamentos econômicos que tinha possibilitado a obtenção do grau de investimento. O principal objetivo da política foi, então, promover o crescimento e o investimento produtivo no mercado interno. Para tanto, o PDP estabeleceu metas ambiciosas de investimento (de 17,6% do PIB em 2007 para 21,0% em 2010) e de maior participação das exportações brasileiras no comércio mundial.

A mudança do cenário global levou ao lançamento de um terceiro programa, denominado *Plano Brasil Maior - PBM*, em agosto de 2011, que passou por mudanças nos anos seguintes, em vista do agravamento das condições econômicas globais. O objetivo inicial do PBM foi a criação de capacidades voltadas para a consolidação produtiva e tecnológica das cadeias de valor, mas a intensificação da concorrência internacional nos mercados interno e externo obrigou o plano a ser direcionado à defesa do mercado interno e à recuperação das condições de competitividade sistêmica (Kupfer, 2013). Dada a velocidade da penetração de bens importados no Brasil, o governo adotou medidas compensatórias para minimizar o impacto sobre a produção manufatureira nacional: ampliação do crédito subsidiado pelo BNDES e outras isenções de impostos e as mencionadas contribuições previdenciárias, causando custos fiscais significativos com efeitos limitados sobre a pro-

dução industrial.

Kupfer (2013), ao fazer um balanço da política industrial nos governos Lula e Dilma, conclui que ela continuou sendo uma peça auxiliar e com uma relação conflituosa com a política macroeconômica. Sua efetividade foi reduzida por diferentes determinantes sistêmicos que estavam fora de seu escopo, sendo o mais importante a forte apreciação cambial até 2011 e o patamar muito elevado das taxas de juros em termos nominais e reais. Essa baixa efetividade foi substituída pela ausência de uma política industrial no governo Temer.

### 4.3. Política social

A política social significativamente ativa foi uma das principais características da orientação política dos governos do PT. Essa política foi instrumento-chave para atingir os objetivos de redistribuição de renda e promoção do consumo doméstico.

O instrumento mais relevante em termos redistributivos foi o aumento do salário mínimo<sup>9</sup> (Gráfico 5), cuja regra de ajuste anual adotada no período analisado foi de atualização dos valores pela inflação do ano anterior medido pelo INPC e pelo crescimento do PIB de dois anos anteriores. Assim, o salário mínimo cresceu 66,9% em termos reais de 2003 a 2014. Os salários dos trabalhadores de baixa qualificação nos setores público e privado, formal e informal, bem como os benefícios previdenciários estão, em grande medida, vinculados ao salário mínimo. No âmbito desse arcabouço institucional, a política de salário mínimo transformou-se em um poderoso instrumento de redistribuição de renda.

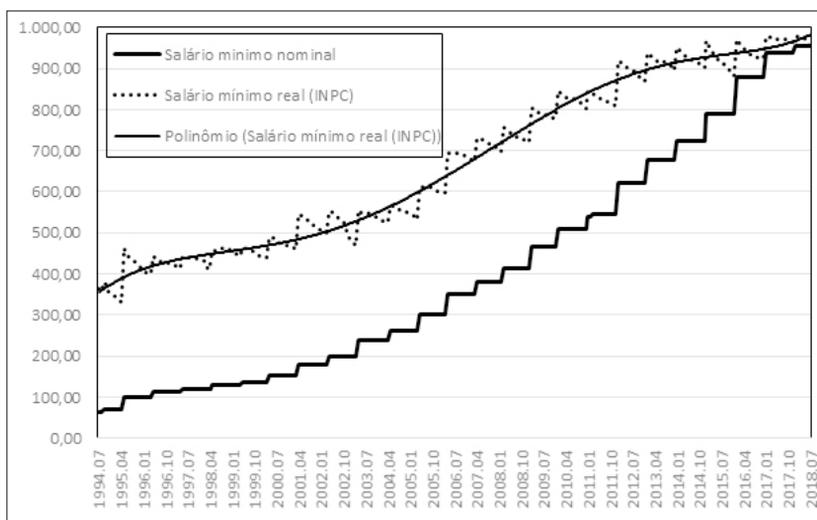
Outro instrumento de política social que ganhou grande visibilidade nacional e internacional foi o programa de transferência condicional de renda – o programa *Bolsa Família*, criado em 2003. Este foi concebido para combater a pobreza extrema e alcançou uma cobertura

9       Komatsu (2013), apud Barbosa (2018, p.21), estima que entre 2007 e 2011 68,6% da redução da desigualdade salarial medida pelo índice de Gini deveu-se a aumentos do salário mínimo.

quase completa de famílias muito pobres com crianças em idade escolar no país. Entre 2003 e 2006, o número de beneficiados cresceu de 3,6 milhões de famílias em janeiro de 2004 para 12,8 milhões em 2010 (Barbosa, 2018, p.19).

Coerentemente com sua base de sustentação, o governo Temer não incluiu a reforma tributária na sua agenda de políticas. Além disso, a regra de ajuste do salário mínimo adotada desde 2008 e o programa bolsa-família foram mantidos. Contudo, já há indicações de que seus efeitos positivos sobre a distribuição de renda já têm sido atenuados (ou mesmo anulados) pela EC95 e pela reforma trabalhista.

**Gráfico 5: Salário mínimo nominal e real\***



Forte: IPEADATA (2018). Elaboração dos autores

(\*) Deflacionado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)

## 5. Uma avaliação das políticas públicas nos governos do PT e no governo Temer

Na avaliação das políticas adotadas nos quatro governos do PT e no governo Temer, significativas mudanças nas políticas ao longo do tempo foram identificadas. Mesmo que em alguns aspectos a periodização exata seja bastante difícil, coerentemente com a perspectiva keynesiana-estruturalista aqui adotada, sustenta-se que essas mudanças foram, em grande parte, associadas ao contexto externo, ou seja, ao comportamento do comércio internacional (em termos de preços e crescimento do volume do comércio mundial) e dos fluxos de capitais para as economias emergentes.

Conforme destacado na seção 3, quatro fases diferentes no contexto externo sucederam-se no período em tela, definindo os limites e as possibilidades das políticas econômica e social internas. Assim, nesta seção, elas são usadas para elaborar uma tipologia de políticas que serão classificadas de acordo com a abordagem subjacente (ou seja, ortodoxa, novo-desenvolvimentista ou social-desenvolvimentista, ver Tabela 3). No entanto, a terceira fase (2011 a meados de 2016) foi dividida em duas subfases, tendo em vista as mudanças na política econômica no segundo mandato de Dilma, que foram moldadas, em grande parte, por fatores domésticos, especialmente a crise de confiança desencadeada por um *mix* de crise econômica e escândalo de corrupção.

Antes de detalhar essa tipologia, é importante destacar que defensores e opositores das políticas desenvolvimentistas concordam com a influência positiva sobre a economia brasileira do ambiente externo benigno vigente antes da GCF, embora com interpretações diferentes sobre os canais de transmissão dessa influência. Mas, nos dois grupos a maioria enfatiza o boom de preços das commodities, desconsiderando ou atribuindo papel secundário ao crescimento do comércio mundial e à dinâmica dos fluxos de capitais. No primeiro grupo, exceções são as análises de Carneiro (2018) e Biancarelli et al. (2018), que também destacam a influência desses dois fatores no desempenho da economia

brasileira antes da CFG.

No entanto, há divergências em relação ao impacto da deterioração desse ambiente a partir de 2011 na recente crise econômica. De forma geral, autores ortodoxos culpam exclusivamente as políticas adotadas no primeiro governo Dilma (i.e. Barbosa Filho e Pessoa, 2014; Almeida et al., 2016). Já no âmbito dos desenvolvimentistas, não há uma visão convergente. Os autores novo-desenvolvimentistas também atribuem a crise a erros de política econômica, mas que teriam ocorrido tanto nesse governo, como no primeiro mandato do presidente Lula, com destaque para a apreciação cambial e seu impacto sobre a indústria (por exemplo, Bresser-Pereira, 2016). Entre os autores alinhados ao social-desenvolvimentismo, embora com diferentes ênfases, há o reconhecimento da influência da dinâmica externa na desaceleração como na crise (Bastos, 2015; Biancarelli, 2018)<sup>10</sup>. Também pertencente a esse grupo, Carneiro (2018) destaca as dimensões estruturais (a inserção do Brasil na globalização financeira e produtiva) e sua interação com a desaceleração cíclica da economia brasileira (associada ao esgotamento dos pilares do crescimento no período 2004-2010) e a política econômica.

**Tabela 3: Tipologia das políticas**

	2003-Agosto 2008	Set. 2008 - 2010	2011 - meados 2016		Meados 2016-meados de 2018
	Lula antes da GCF	Lula durante GCF e recuperação "double speed"	Dilma I (2011 - 2014)	Dilma II (2015 - 8/16)	Temer
Políticas macroeconômicas					
Política monetária	ORT	ORT; ND; ORT	ND; ORT	ORT	ORT
Política cambial	ORT	ORT; ND	ND; ORT	ORT	ORT

<sup>10</sup> Já para Serrano e Summa (2015), que sustentam uma visão coerente com o social-desenvolvimentismo em vários aspectos, a desaceleração teve causas domésticas, essencialmente a reversão da macroeconomia expansiva que vigorou até 2010.

Política fiscal	ORT	SD;ORT	ORT;(SD)	ORT	ORT
Política social	SD	SD	SD	SD	ORT
Investimento público	SD	SD	(SD)	ORT	ORT
Política financeira	SD	SD	SD	ORT	ORT
Política industrial	ND	SD	SD	SD	ORT

Fonte: Elaboração dos autores.

### Notas:

- Estratégia entre parênteses: influenciada por uma certa estratégia.
- ORT: políticas ortodoxas; SD: políticas social-desenvolvimentistas; ND: políticas novo-desenvolvimentista.
- Classificações separadas por “;” : sequência temporal de estratégias dentro de um período.

A primeira fase, de 2003 a agosto de 2008, foi marcada por uma política macroeconômica ortodoxa, bem como pela adoção da estratégia precaucional de acumulação de reservas internacionais a partir de 2005, possibilitada pelo contexto externo favorável (também adotada por outras economias emergentes). Nos campos de políticas social e financeira, podemos identificar de forma crescente elementos da estratégia social-desenvolvimentista que impulsionaram o mercado de consumo de massa. Estes foram especialmente o aumento do salário mínimo em termos reais e o estímulo ao crédito privado, bem como a elevação do poder aquisitivo das famílias em um contexto de queda dos preços dos bens importados devido à apreciação cambial. Como a política industrial foi orientada principalmente para o fortalecimento das exportações, essa política pode ser caracterizada como novo-desenvolvimentista, mesmo que tenha um papel secundário nessa perspectiva.

Uma segunda fase, de outubro de 2008 a 2010, foi o momento em que “todos somos keynesianos”. Várias medidas, coerentes com o social-desenvolvimentismo, foram implementadas com algum pragmatismo e se afastaram das políticas ortodoxas adotadas antes da crise. Em uma segunda etapa, quando a economia se recuperou, o governo adotou regulações dos fluxos de capitais e de derivativos cambiais e regulações macroprudenciais no mercado de crédito para conter, respectivamente, a apreciação cambial e o *boom* do crédito. Embora essas modalidades de regulação financeira tenham sido incluídas nas recomendações macroeconômicas convencionais após a crise global de 2008 (Blanchard et al., 2010), elas são coerentes a abordagem novo-desenvolvimentista.

Já a terceira fase de evolução da economia internacional abarca os dois mandatos da presidente Dilma e se caracterizou por uma forte oscilação na política macroeconômica entre a ortodoxia e o desenvolvimentismo. Poder-se-ia interpretar a chamada “Nova Matriz Econômica” do primeiro mandato como influenciada pelo novo-desenvolvimentismo devido à desvalorização cambial permitida pela combinação do regime de flutuação suja com uma taxa de juros decrescente, mas outros elementos dessa abordagem não podem ser classificados dessa forma. Este é o caso da política fiscal ancorada em desonerações fiscais em 2013-2014, orientada para o lado da oferta, em vez de se concentrar no lado da demanda. Tal política foi criticada, inclusive por autores mais alinhados com o social-desenvolvimentismo (Bastos, 2015; Carvalho, 2018; Carneiro, 2018).

Contudo, a partir de 2013, retomou-se uma abordagem mais ortodoxa em termos de políticas monetária e cambial para a estabilização da inflação. Ao mesmo tempo, no primeiro governo de Rouseff mantiveram-se os pilares do social-desenvolvimento das duas primeiras fases nos campos de políticas social e financeira, ou seja, aumentos no salário mínimo, estímulo ao crédito privado, papel ativo dos bancos públicos, completadas por uma política industrial ativa (até o final de 2014). No entanto, o investimento público federal *estrito senso* diminuiu em 2010-2014. Assim, levando em consideração o conjunto de políticas

econômica e social, nesse período foi adotado um *mix* de social e novo-desenvolvimentismo, mas também políticas ortodoxas.

Vale mencionar que a importância desse *mix* no primeiro governo Dilma também é enfatizada por outros autores. De acordo com Singer (2018), esse governo adotou a estratégia da coalização produtivista, composta pela classe trabalhadora organizada e empresários industriais, que tinha como principal objetivo a reindustrialização. Ele a denomina de “ensaio desenvolvimentista”<sup>11</sup>, pois essa estratégia não chegou a se completar em função da reação desses empresários às “escolhas antiliberais”, que resultaram em “temor do ‘intervencionismo’”. Num contexto de queda do lucro e aumento das greves, formou-se uma “renovada frente única burguesa em torno da plataforma neoliberal” ou “frente antidesenvolvimentista”, que englobou o conjunto da burguesia e a classe média tradicional<sup>12</sup>.

Já o segundo governo de Roussef (2015-2016) foi marcado por uma mudança radical, com a implementação de políticas ortodoxas principalmente no âmbito fiscal e monetário. Quanto à política cambial, o BCB implementou uma estratégia para reduzir a volatilidade e proporcionar uma proteção contra o risco cambial, mas sem procurar determinar o patamar da taxa de câmbio. Em termos de política social, não houve mudanças significativas.

Se o segundo mandato precocemente interrompido da presidente Dilma já tinha sido reflexo das pressões da “renovada frente única burguesa em torno da plataforma neoliberal” (Singer, 2018), o governo Temer representou a implementação integral dessa plataforma, que resultou na adoção da orientação ortodoxa e liberal em todas as políticas aqui consideradas (ver Tabela 3). O compromisso com os três pilares do tripé macroeconômico foi reforçado e nas demais áreas o denominador comum foi a redução do papel do estado: corte dos investimentos públicos e dos gastos sociais, flexibilização das relações de trabalho, retoma-

11 Carneiro (2018) usa o termo “experimento desenvolvimentista”.

12 Em resposta a alguns analistas, Singer (2018) sustenta que o estilo pessoal de Dilma não constitui o principal elemento explicativo do fracasso do “ensaio desenvolvimentista”, mas pode ter contribuído para reforçar a unidade dessa frente.

da das privatizações, redução dos empréstimos do BNDES e desmontagem dos instrumentos de política industrial.

As mudanças nas políticas econômica e social do governo Temer resultou em um *policy mix* muito coerente. Mas, ao mesmo tempo, significou uma guinada ortodoxa radical, especialmente nos campos das políticas fiscal (teto de gastos públicos), social (reforma trabalhista) e industrial (desativação), como mostra a Tabela 3.

## 6. Conclusão e agenda de política

As abordagens recentes do desenvolvimentismo são caracterizadas em termos gerais pelo objetivo de combinar crescimento econômico sustentado com reestruturação produtiva e distribuição de renda, dando ao Estado um papel ativo. A avaliação das políticas adotadas no período de governos liderados pela PT no Brasil de 2003 até meados de 2016 revelou que, ao usar essa ampla definição, não é possível classificar esse período como desenvolvimentista na medida em que as políticas macroeconômicas foram, em boa parte do período, ortodoxas.

A primeira hipótese proposta na Introdução – de que nem todas as políticas adotadas nos governos do PT podem ser rotuladas como desenvolvimentistas – foi confirmada em nossa análise: mais de um tipo de estratégia desenvolvimentista foi identificada. As duas abordagens – novo e social desenvolvimentismo – têm diferenças significativas. Enquanto para a primeira é especialmente relevante a manutenção da taxa de câmbio num patamar competitivo que viabilize a obtenção de superávits na exportação de bens manufaturados, na segunda o foco são as políticas de redistribuição de renda voltadas para o aumento da demanda doméstica dando impulso ao investimento.

Quanto à classificação das políticas aplicadas, concluiu-se que elas seguiram mais explicitamente a abordagem social-desenvolvimentista tanto no âmbito da política social como em algumas dimensões da política econômica (investimento público e política financeira). O instru-

mento-chave do novo-desenvolvimentismo, a manutenção da taxa de câmbio num patamar competitivo, foi adotado apenas num período de tempo bastante limitado.

Já as políticas macroeconômicas adotadas foram predominantemente ortodoxas na primeira fase (2003/2008). Ao contrário da interpretação mais generalizada, não foi identificada uma mudança coerente e uniforme para uma estratégia desenvolvimentista após a GCF. Em vez disso, na segunda fase (2008/2010) foram adotadas políticas contracíclicas, em linha com o padrão global no contexto do efeito-contágio da crise, mas com excessiva cautela no que diz respeito à política monetária. A terceira fase (2011-meados 2016) caracterizou-se por uma mistura de políticas, que mudaram de maneira surpreendentemente rápida e incluíram todos os tipos de orientação paradigmática, inclusive ortodoxa. Este é o caso da política monetária a partir do segundo semestre de 2012 e, especialmente, da política adotada no segundo mandato da presidente Roussef na sua tentativa de conquistar a “confiança do mercado” sob o suposto de que essa conquista evitaria a ampliação da crise econômica e política.

Uma questão importante a ser destacada está relacionada às inconsistências dos governos Lula – em especial a tolerância com a apreciação da moeda brasileira que foi fundamental para manter a inflação baixa e garantir a melhora do poder de compra da população, mas que acabou contribuindo para aprofundar o processo de desindustrialização no país. Isto gerou um legado negativo que o governo Dilma procurou enfrentar, mas a estratégia adotada acabou não sendo bem-sucedida em termos econômicos em função tanto da piora do contexto externo como de inconsistência das políticas. Esta questão é enfatizada pelos novo-desenvolvimentistas, mas há divergências entre os autores alinhados ao social-desenvolvimentismo. Enquanto alguns são bastante críticos ao governo Dilma, mas complacentes em relação aos governos Lula (por exemplo, Serrano e Summa, 2015), outros (Carneiro, 2018; Carvalho, 2018) reconhecem aquele legado e destacam seu papel na desaceleração do crescimento após 2011.

A segunda hipótese – de que mudanças significativas do *mix* de

políticas, especialmente após a CFG, foram condicionadas pelo contexto externo - também foi confirmada. Foi surpreendentemente difícil encontrar critérios claros, tanto em termos de periodização como de classificação, pois as mudanças de política, especialmente nas áreas de monetária, cambial e fiscal, foram altamente frequentes e irregulares. Não se deve esperar que as políticas sejam um puro resultado de considerações teóricas ou de uma reação mecanicista à natureza e à intensidade das mudanças no contexto externo, pois elas também são dependentes do arcabouço institucional, da correlação de forças vigente e de opções de políticas por parte do governo. E, naturalmente, respondem a questões que lhes são colocadas pelo contexto econômico vigente. No entanto, é evidente que o contexto externo moldou amplamente as opções políticas ao longo do período, confirmando nosso arcabouço keynesiano-estruturalista. Em relação à terceira fase, as mudanças rápidas na política macroeconômica foram certamente condicionadas pelo ambiente internacional volátil, caracterizado por fluxos de capitais internacionais instáveis e preços de commodities decrescentes a partir de 2014, bem como pela necessidade de reativar a economia doméstica num contexto de forte concorrência internacional. Além disso, também foram reflexo da acumulação de conflitos domésticos entre os atores econômicos - sobretudo em relação aos objetivos e resultados das políticas redistributivas -, que se agudizaram com a desaceleração econômica e os escândalos de corrupção envolvendo os partidos do governo.

Assim, a falta de coerência (combinação de iniciativas desenvolvimentista e ortodoxas) e as sucessivas mudanças na política econômica no período, combinada com a deterioração do cenário internacional e a emergência de uma “frente antidesenvolvimentista”, parecem explicar a desaceleração e a crise de 2015-2016. Ou seja, não é possível culpar o desenvolvimentismo per si pela crise. Ao mesmo tempo, também não é possível absorver o governo Temer, cuja política ortodoxa-liberal marcou uma inflexão na experiência desenvolvimentista recente e contribuiu para intensificar a crise; assim, nossa terceira hipótese também foi confirmada.

Por fim, se coloca a questão de que lições podem ser extraídas

da experiência desenvolvimentista recente no Brasil em termos de uma agenda futura de política econômica. Levantamos alguns pontos sem ter a pretensão de esgotá-los.

Em primeiro lugar, há a questão dos *instrumentos de política* que são utilizados para atingir os objetivos almejados. Neste particular emergem algumas questões: (i) se o governo almeja vários objetivos (por exemplo, compatibilizar crescimento econômico com estabilidade financeira e inclusão social) há necessidade de utilizar vários instrumentos adequados para tais fins; (ii) associado ao anterior, tais políticas e instrumentos devem ser coordenados entre si de forma coerente. Exemplo de má coordenação de políticas – analisadas neste texto – é o caso das políticas industriais adotadas no governo Lula e a sua política macroeconômica; exemplo de instrumento equivocado foi a implementação de uma política fiscal expansionista no 1º Governo Dilma mediante desonerações tributárias.

Em segundo lugar, deve-se abrir espaço para *adoção de instrumentos de política econômica contracíclicos* fundamental para o crescimento econômico de longo prazo, de modo a permitir em especial países exportadores de commodities e integrados internacionalmente em termos financeiros que superem a tendência típica de crescimento “*stop-and-go*”. Neste particular deve-se buscar criar condições para implementação de instrumentos adequados para tais propósitos, como regulação dos fluxos de capitais e, no caso do Brasil, sobre derivativos cambiais que permita a redução da vulnerabilidade externa e, ao mesmo tempo, proporcione às autoridades econômicas maior capacidade de administrar a taxa de câmbio. No caso da experiência recente brasileira, o uso de tais instrumentos foi feito de forma temporária e limitado. Entre outros instrumentos importantes, deve-se mencionar a implementação de regras fiscais contracíclicas.

Em terceiro lugar há a questão de como combinar *um projeto de inclusão social com diversificação produtiva*, necessária para dar sustentação a um crescimento econômico robusto e sustentado. A experiência brasileira recente de manutenção de uma moeda apreciada, funcional do ponto de

vista da estabilidade de preços e para barateamento da cesta básica dos trabalhadores, contribuiu para uma regressão na estrutura produtiva em direção a bens básicos ao invés de bens de maior valor agregado. Neste sentido, a adoção de *uma taxa de câmbio real competitiva e estável* que aumente a competitividade dos setores comercializáveis e a realocação da demanda doméstica para bens produzidos localmente, de modo a estimular uma maior diversificação produtiva e redução da vulnerabilidade externa do país, deve ter uma centralidade na política a ser adotada.

Em quarto lugar, dado o “reformismo fraco” implementado nos governos do PT (Singer, 2012) e o alcance importante, mas limitado, da política social redistributiva aqui analisada, duas reformas são especialmente importantes. Por um lado, uma *reforma tributária progressiva* que taxe mais proporcionalmente os segmentos de alta renda vis-à-vis os de mais baixa renda, dado que o Brasil tem uma das estruturas tributárias mais regressivas do mundo. Por outro lado, há a necessidade de se realizar uma *ampla reforma financeira* no Brasil que reduza a forte indexação financeira ainda presente no país, em função da existência de uma ampla gama de riqueza financeira indexada à taxa Selic (em particular através das Letras do Tesouro Nacional e das operações compromissadas do Banco Central). Esta reforma é fundamental para estimular o desenvolvimento do mercado de crédito e de capital no Brasil como condição fundamental tanto para melhorar as condições de financiamento da economia quanto para reduzir a vulnerabilidade externa do país, dada a diminuição da necessidade de captação de recursos externos por parte das empresas domésticos.<sup>13</sup>

Em conclusão, a agenda desenvolvimentista de forma alguma está esgotada no Brasil – há um amplo espectro ainda a ser explorado. Esta agenda deve, antes de mais, estar bem articulada no âmbito de uma estratégia nacional de desenvolvimento. Ademais, deve-se reconhecer que a adoção de uma agenda progressista requer o apoio de uma correlação de forças políticas que seja suficientemente forte e ampla. Este é um dos maiores desafios para o país.

---

13 Para uma proposta de reforma financeira, ver Paula e Marconi (2018).

## Referências

- ALMEIDA, J.S.; NOVAIS, L.F. (2014). “Indústria e política industrial no contexto pós-crise”. In NOVAIS, L.F., GAGNIN, R.F.; BIASOTO Jr, G. (org.), *A Economia Brasileira no Contexto da Crise Global*. São Paulo, FUNDAP, p.193-221.
- ALMEIDA, M.; LISBOA, M. B.; PESSOA, S. (2015). “O Ajuste inevitável”. *Folha de São Paulo*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrissima/226576-ajuste-inevitavel.shtml>>.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (2018). <http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/SERIESTEMPORAIS>, acesso em 21 de agosto.
- BARBOSA FILHO, F. H. F.; PESSOA, S. (2014). “Desaceleração recente da economia”. In CDPP [Centro de Debate de Políticas Públicas] (org.). *Sob a Luz do Sol: uma agenda para o Brasil*, pp. 15-30.
- BASTOS, P.P. (2012). “A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo”, *Economia e Sociedade* vol. 21, número especial, p. 779-810.
- BASTOS, P.P. (2015). “Austeridade para quem? A crise global do capitalismo neoliberal e as alternativas no Brasil”. Instituto de Economia da UNICAMP, *Texto para Discussão* 257.
- BIANCARELLI, A.; ROSA, R.; VERGNHANINI, R. (2018) “O setor externo no governo Dilma e seu papel na crise”. In Carneiro, R.; Baltar, P.; Sarti, F (orgs.). *Para Além da Política Econômica*. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018, p. 91-126.
- BIANCARELLI, A. (2017). “O governo Temer na economia: conjuntura, estrutura e ‘fracasso’”. *Le Monde Diplomatique*, maio.
- BIELSCHOWSKY, R. (2015). “Structuralist reflections on current Latin American development”. In: Fritz, B.; Lavinias, L. (eds.), *A Moment of Equality for Latin America? Challenges and Limits for Redistributive Policies*. Burlington: Ashgate, p. 129-144.
- BLANCHARD, O., DELL’ ARICCIA, G., MAURO, P. (2010). “Rethinking macroeconomic policy”. *IMF Staff Position Note*

SPN/10/03.

- BRESSER-PEREIRA, L.C. (2011). "From old to new developmentalism in Latin America". In Ocampo, J.A.; Ros, J. (org.), *The Oxford Handbook of Latin American Economics*. Oxford: Oxford University Press, p. 108-130.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. (2015). "Reflecting on new developmentalism and classical developmentalism". FGV São Paulo, *Working Paper* 395.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. (2016). "Onde foi que erramos? Quando e por que a economia saiu da rota". Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2016/03/1753528-onde-foi-que-erramos-quando-e-por-que-a-economia-saiu-da-rota.shtml>
- CARNEIRO, R (2018) "Navegando a contravento: Uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do governo Dilma Rousseff". In Carneiro, R.; Baltar, P.; Sarti, F (orgs.) (2018) *Para Além da Política Econômica*. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018, p. 11-54.
- CARNEIRO, R.M. (2012). "Velhos e novos desenvolvimentismos", *Economia e Sociedade* vol. 21, número especial, p. 749-778.
- CARVALHO, L. (2018). *Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia.
- CARVALHO, L.; RUGITSKY, F. (2015). "Growth and distribution in Brazil in the 21st century: revisiting the wage-led versus profit-led debate". *Working Paper* n. 2015-25, Department of Economics, FEA-USP.
- DWECK, E.; TEIXEIRA, R.A (2018). "Os impactos da regra fiscal em um contexto de desaceleração econômica". In Carneiro, R.; Baltar, P.; Sarti, F (orgs.), *Para Além da Política Econômica*. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018, p. 11-54.
- DWECK, E.; OLIVEIRA, A.L.; ROSSI, P. (2018). *Austeridade e Retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil*. São Paulo: Brasil Debate e Fundação Friedrich Ebert.
- IMF (2018) *World Economic Outlook*, April. Washington D.C.: Interna-

- tional Monetary Fund. Disponível em: <http://www.imf.org>.
- FONSECA, P.D. (2014). “Desenvolvimentismo: a construção do conceito”. In Calixtre, A., Biancarelli, A.; Cintra, M.A. (org.). *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro*. Brasília: IPEA, p. 29-78.
- FRITZ, B.; PAULA, L.F.; PRATES, D. (2017). “Developmentalism at the Periphery: Can productive change and income redistribution be compatible with global financial asymmetries?” *desiguALdades Working Paper* No. 101.
- FRITZ, B.; LAVINAS, L. (2015, org.). *A Moment of Equality for Latin America? Challenges and Limits for Redistributive Policies*. Burlington: Ashgate, 2015.
- GOBETTI, S.W.; ORAIR, R. (2015). “Progressividade Tributária: a agenda esquecida”. Concurso de Monografia em Finanças Públicas, Tema 3 – Tópicos especiais.
- IBGE (2018), [http://www.ibge.gov.br/home/mapa\\_site/mapa\\_site.php#indicadores](http://www.ibge.gov.br/home/mapa_site/mapa_site.php#indicadores), acesso em 21 de agosto.
- IMF (2017). *World Economic Outlook Database*. Washington D.C: International Monetary Fund.
- IPEADATA (2018), <http://www.ipeadata.gov.br>, acesso em 20 de agosto.
- KERSTENESKY, C.L (2017). “Welfare State development in Brazil”. *CEDE Discussion Paper* no. 124, September.
- KOMATSU, B. (2013). *Salário Mínimo, Desigualdade e Informalidade. Dissertação de mestrado*. São Paulo: FEA/USP.
- KUPFER, D. (2013). “Dez anos de política industrial”, *Valor*, 08/07/2013.
- MORGAN, M. (2017). “Extreme and persistent inequality: New evidence for Brazil combining national accounts, surveys and fiscal data, 2001-2015”. *WID Working Papers Series* 2017-21, agosto.
- OCAMPO, J. A. (2007) “La macroeconomía de la bonanza económica latino-americana”. *Revista de la Cepal*, n. 93, p.7-29.
- ORAIR, R. (2016). “Investimento público no Brasil: Trajetória e relações com o regime fiscal”, *Texto para Discussão* IPEA n.2215, julho.

- ORAIR, R.; GOBETTI (2017) “Resultado primário e contabilidade criativa: reconstruindo as estatísticas fiscais ‘acima da linha’ do governo geral”. *Texto para Discussão*, n. 2288. Brasília: IPEA. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2288.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2288.pdf)
- PAULA, L.F.; MODENESI, A.M.; PIRES, M.C. (2015). “The tale of the contagion of two crises and policy responses in Brazil: A case of (Keynesian) policy coordination?” *Journal of Post Keynesian Economics* vol. 37, n.3, p. 408-435.
- PAULA, L. F.; FRITZ, B.; PRATES, D.M. (2017). “Keynes at the periphery: Currency hierarchy and challenges for economic policy in emerging economies.” *Journal of Post Keynesian Economics* vol. 40, n. 2, p. 183-202.
- PAULA, L.F.; MARCONI, N. (2018). “Uma proposta de extinção da indexação financeira na dívida pública no Brasil”. In PRATES, D.M.; TERRA, T. (org.). *Dossiê V da AKB: O Brasil Pós-Recessão: das origens da crise às perspectivas e desafios futuros*. Porto Alegre, AKB.
- PAULA, L.F.; PIRES, M. (2017). “Crise e perspectivas para a economia brasileira”. *Estudos Avançados* vol. 31, n.89, p. 125-144.
- PRATES, D; CAGNIN, R.F.; FREITAS, M.C.P.; NOVAIS, L.F. (2014). “Balanço do regime de política macroeconômica no primeiro biênio do Governo Dilma”. In: Biasoto Jr., G; Novais, L.F.; Cagnin, R. F. (org.). *A Economia Brasileira no Contexto da Crise Global*. São Paulo: FUNDAP, p. 51-78.
- PRATES, D.M.; FRITZ, B. (2016). “Beyond capital controls: regulation of foreign currency derivatives markets in the Republic of Korea and Brazil after the global financial crisis”, *Revista de la CEPAL*, vol. 118, p. 193-213.
- PREBISCH, R. (1950). “The economic development of Latin America and its principal problems”. New York: United Nations Department of Economic Affairs/mimeo.
- SARTI, F; HIRATUKA, C. (2018). “Desempenho recente da indústria

brasileira no contexto de mudanças estruturais domésticas e globais". In Carneiro, R.; Baltar, P.; Sarti, F (orgs.) *Para Além da Política Econômica*. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018, p. 127-170.

SERRANO, F.; SUMMA, R. (2015). "Demanda agregada e a desaceleração do crescimento econômico brasileiro de 2011 a 2014". Washington D.C.: Center for Economic and Policy Research.

SINGER, A. (2012). *Os Sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras.

SINGER, A. (2018). *O Lulismo em Crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. São Paulo: Companhia das Letras.

## Anexo

Tabela 1A. Brasil: principais indicadores econômicos																
Indicador/Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
<b>ATIVIDADE ECONÔMICA</b>																
Taxa de inflação (IPCA) <sup>1</sup> , % a.a.	9,3	7,6	5,7	3,1	4,4	5,9	4,3	5,9	6,5	5,8	5,9	6,4	10,7	6,3	2,9	
Crescimento do PIB (%) <sup>1</sup>	1,1	5,8	3,2	4,0	6,1	5,1	-0,1	7,5	4,0	1,9	3,0	0,5	-3,6	-3,5	1,0	
Agropecuária	8,3	2,0	1,1	4,6	3,3	5,8	-3,7	6,7	5,6	-3,1	8,4	2,8	3,3	-4,3	13,0	
Indústria	0,1	8,2	2,0	2,0	6,2	4,1	-4,7	10,2	4,1	-0,7	2,2	-1,5	-5,8	-4,0	0,0	
Serviços	1,0	5,0	3,7	4,3	5,8	4,8	2,1	5,8	3,5	2,9	2,8	1,0	-2,7	-2,6	0,3	
Taxa de desemprego <sup>2</sup> (% a.a.)	12,4	11,0	9,7	9,7	8,6	7,9	8,0	6,2	5,5	6,9	6,2	6,5	9,0	12,0	11,8	
Taxa de investimento (% PIB)	16,6	17,3	17,1	17,2	18,0	19,4	19,1	20,5	20,6	20,7	20,9	19,9	17,4	16,1	15,6	
<b>INDICADORES MONETÁRIOS E DE CRÉDITO<sup>3</sup></b>																
Taxa de juros (Selic) (% a.a.)	16,5	17,8	18,0	13,3	11,3	13,8	8,8	10,8	11,0	7,3	9,9	11,7	14,2	13,7	6,9	
Crédito doméstico (% PIB)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	34,7	39,7	42,6	44,1	46,5	49,2	50,9	52,2	53,7	49,6	47,1	
Crédito das famílias (% PIB)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	15,9	17,2	18,8	20,0	21,1	22,3	23,4	24,4	25,2	24,9	25,1	
Crédito corporativo (% PIB)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	18,8	22,5	23,8	24,1	25,4	26,9	27,5	27,8	28,5	24,6	22,0	
<b>SETOR EXTERNO</b>																
Taxa de câmbio real efetiva <sup>4</sup>	137,4	135,0	110,3	98,5	91,4	88,9	88,4	77,1	75,0	84,1	89,9	91,2	111,4	105,7	96,3	
Índice de preços de commodities (crescimento % a.a.)	21,9	11,4	-8,3	2,7	-3,2	8,1	-12,6	7,8	20,9	7,4	0,0	9,3	18,6	2,6	-3,5	
Termos de troca (crescimento % a.a.)	-1,4	0,9	0,8	5,3	2,1	3,7	-2,6	16,0	7,8	-5,8	-2,0	-3,4	-11,0	3,0	5,8	
Balança comercial (US\$ bilhões)	23,7	32,5	43,4	45,1	38,5	23,8	25,0	18,5	27,6	17,4	0,4	-6,6	17,7	45,0	64,0	
Dívida externa pública líquida (US\$ bilhões)	115	105	47	3	-94	-109	-143	-185	-250	-260	-240	-229	-225	-237	-245	
Coefficiente de penetração de importações (%) <sup>5</sup>	10,3	11,2	12,7	14,0	15,3	16,6	15,1	18,0	18,8	18,0	18,2	17,8	16,8	16,4	17,0	
Conta corrente (% PIB)	0,7	1,7	1,5	1,2	0,0	-1,8	-1,6	-3,4	-3,0	-3,0	-3,0	-4,3	-3,3	-1,3	-0,5	
Investimento direto estrangeiro (% PIB)	1,8	2,7	1,7	1,8	2,6	2,8	1,3	4,0	3,9	3,5	2,8	4,0	4,2	4,3	3,4	
Reservas cambiais (US\$ bilhões)	49,3	52,9	53,8	85,8	180,3	193,8	238,5	288,6	352,0	373,1	358,8	363,6	356,5	365,0	374,0	
<b>Indicadores de solvência externa<sup>7</sup></b>																
Passivo externo líquido/total exportações	3,7	3,1	2,8	2,8	3,5	1,5	3,1	3,1	2,8	3,0	3,1	3,7	4,2	4,5	4,0	
Passivo externo líquido/exportações menos reservas <sup>8</sup>	4,7	3,9	3,6	3,7	4,8	2,1	4,7	4,9	4,8	5,1	5,2	6,2	6,7	6,8	6,5	
<b>Indicadores de liquidez externa</b>																
Indicador Standard & Poors <sup>9</sup>	2,7	1,5	0,5	0,3	0,3	0,5	0,3	0,5	0,4	0,4	0,4	0,6	0,5	0,4	0,3	
Standard & Poors + Portfólio no país <sup>9</sup>	5,4	4,4	2,9	2,8	2,5	1,4	2,1	2,4	1,7	1,7	1,6	1,8	1,2	1,4	1,5	
<b>FINANÇAS PÚBLICAS</b>																
Resultado fiscal primário (% PIB)	3,2	3,7	3,7	3,2	3,2	3,3	1,9	2,6	2,9	2,2	1,7	-0,6	-1,9	-2,5	-1,7	
Juros nominais da dívida pública (% PIB)	-8,4	-6,6	7,3	-6,7	-6,0	-5,3	-5,1	-5,0	-5,4	-4,4	-4,7	-5,4	-8,4	-6,5	6,1	
Resultado fiscal nominal (% PIB)	-5,2	-2,9	-3,5	-3,6	-2,7	-2,0	-3,2	-2,4	-2,5	-2,3	-3,0	-6,0	-10,2	-9,0	-7,8	
Dívida bruta do governo federal (% PIB) <sup>10</sup>	n.d.	n.d.	n.d.	55,5	56,7	56,0	59,2	51,8	51,3	53,7	51,5	56,3	65,5	70,0	74,0	
Dívida líquida do setor público (% PIB) <sup>10</sup>	54,3	50,2	47,9	46,5	44,5	37,6	40,8	37,9	34,5	32,2	30,5	32,6	35,6	46,2	51,6	
<b>INDICADORES SOCIAIS</b>																
Índice de Gini (%)	n.d.	0,555	0,548	0,544	0,531	0,526	0,521	n.d.	0,506	0,505	0,50	0,50	0,491	n.d.	n.d.	
Índice de pobreza (% da população)	35,8	33,7	30,8	26,8	25,4	22,6	21,4	n.d.	18,4	15,9	15,1	13,3	n.d.	n.d.	n.d.	
Wage share <sup>11</sup>	36,7	35,8	36,8	38,3	39,0	40,0	41,7	41,9	42,8	45,3	45,0	46,8	46,3	n.d.	n.d.	

Fonte: Banco Central do Brasil (2018), exceto taxa de investimento e índice de pobreza (IPEADATA), índice de Gini (IBGE), coeficiente de importação de manufaturados e participação do setor manufatureiro no PIB (CEMACRO), termos de troca (FUNCEX) e wage share (Bruno e Caffé, 2018).

Notas: (1) Taxa acumulada em 12 meses; IPCA de 2018, julho; (2) A partir de 2012, taxa de desocupação; para 2018, junho; (3) Posição relativa a dezembro;

(4) Média anual, junho 1994 = 100; (5) Taxa de crescimento da média anual do índice; (6) Razão "valor das importações manufatureiras" sobre "valor adicionado do setor industrial"; (7) "Obrigação externa líquida" refere-se a "posição de investimento externo líquido"; (8) Razão "Necessidades de financiamento externo bruto (NFEB)/cambiais", sendo NFEB = conta corrente + dívida externa de curto prazo + repagamento da dívida externa de longo prazo nos próximos 12 anos; (9) Razão "NFEB + investimento de portfólio no país" sobre "reservas cambiais" (10) Dados de acordo com nova metodologia implementada em 2008; (11) Massa salarial (deflacionada pelo INPC) dividida pelo PIB (deflacionado pelo deflator implícito).





# VIII

## O Mundo no final do século XX e início do século XXI

Armen Mamigonian \*

---

\* Professor titular da Universidade Federal de Santa Catarina, Professor Associado Aposentado da Universidade de São Paulo e Membro de corpo editorial da Geografia Econômica - Anais de Geografia Econômica e Social.

Ignacio Rangel, o maior pensador marxista brasileiro, insistia em lembrar que de 1930 a 1980 o Brasil, o Japão e a URSS haviam sido as nações de maior crescimento econômico no mundo, fato que muitos ignoravam. Entretanto, logo após a ascensão de R. Reagan à presidência dos EUA e a consequente implantação de uma política econômica e militar extremamente agressiva, sobretudo no plano internacional, este período tão longo de crescimento foi interrompido bruscamente nesses três países nos anos 80, com resultados catastróficos para eles.

À altura de 1980 o Japão era o país de mais rápido crescimento entre aqueles que compunham o centro do sistema capitalista, enquanto os EUA estavam entre os últimos. Alguns observadores apostavam que o Japão estava pronto a ocupar a liderança da economia mundial (E. Vogel: *O Japão como primeira potência*, 1979). Àquela altura ninguém imaginaria o repentino desaparecimento da URSS e a redução da Rússia à potência de segunda categoria, como aconteceu também com o Japão, bem como a perda de importância do Brasil como país industrial emergente. Estas foram algumas das mudanças, mas várias outras aconteceram mais tarde, como a formação dos BRICS e principalmente a emergência da China como superpotência, desafiando a hegemonia dos EUA que nos anos 1990 parecia definitiva. Por que e como as mudanças dos anos 1980 e as mais recentes acabaram acontecendo?

### **Ciclos de acumulação e transição para o socialismo**

Para entender a história do Brasil e do Mundo do final do século XX aos inícios do XXI é preciso considerar pelo menos duas determinações fundamentais: 1) a humanidade vive desde a vitória da Revolução bolchevique de 1917 o período de transição do capitalismo ao socialismo e 2) o mundo capitalista passa por um longo período depressivo do ciclo Kondratieff desde a crise do petróleo de 1973-74, agravado ultimamente pela crise financeira de 2008.

Tornou-se do conhecimento geral o “boom” econômico que o

capitalismo viveu nos anos pós-segunda guerra mundial, interrompido pela crise do petróleo. R. Boyer, como muitos economistas, mesmo sem acreditar nos ciclos Kondratieff, referiu-se ao “boom” como os “trinte glorieuses”, seguidos dos “vingt douloureuses” (Seminário *Globalização: o fato e o mito* – UERJ/UFRJ, 1998), sem imaginar que os anos dolorosos iriam se prolongar por muito mais tempo e se tornar mais dolorosos após 2008. Curiosamente, Ignacio Rangel no Brasil e E. Mandel na Europa, antes da crise do petróleo, anunciaram que a fase expansiva do ciclo longo, isto é, “os anos gloriosos”, estava chegando ao fim, surpreendendo seus colegas de profissão. Na verdade, ambos se baseavam nos conhecimentos sobre os ciclos longos, incluindo a queda das taxas de lucro, que indicava o esgotamento da fase expansiva.

A transição do capitalismo ao socialismo, assim como os ciclos econômicos da acumulação capitalista, os dez anos de duração observados por K. Marx e sistematizados pelo francês Juglar e aqueles de cinquenta anos estudados pelo soviético N. Kondratieff, ambos popularizados por J. Schumpeter (*Business Cycles*, 1937) estiveram no centro das preocupações de Ignacio Rangel. Paralelamente, vale a pena lembrar que Roberto Campos herdou de G. Haberler, orientador de seu mestrado nos EUA a ideia de ciclos Kondratieff, mas nunca a assumiu publicamente e que o jovem economista E. Giannetti ironizava os “anos gregorianos” dos ciclos longos, usando uma escada para fama e renda extra, até sua ignorância ser desmascarada. É natural, portanto, que a maioria dos economistas não se agrada da ideia de ciclos de acumulação capitalista, sobretudo os Kondratieff e não tenha tolerância com a ideia de transição do capitalismo para o socialismo. Mesmo C. Prado Júnior, de quem Ignacio Rangel tirou proveito da obra *Evolução política do Brasil*, não deu a devida importância às duas temáticas.

Entretanto, os ventos do Mundo costumam mudar de direção, como ocorreu nos anos 1980, quando a ofensiva neoliberal comandada por R. Reagan levou tanto os intelectuais de “esquerda” a se entusiasmarem com a “globalização”, como se o imperialismo tivesse desaparecido repentinamente, como foi o caso de D. Harvey (*A condição pós-moderna*,

1989). Nos últimos anos muitos ventos sopram do Oriente, sobretudo da China, e começam a envolver até intelectuais legitimamente de direita, como o embaixador Rubens Barbosa (*A volta da China como grande potência* – Estadão, 11/07/2017). Sinal dos tempos...

### A terceira revolução industrial

No final do século XX a emergência da 3ª Revolução industrial tornou-se voz corrente, como percebeu, entre outros, L. Coutinho (*A terceira revolução industrial e tecnológica* – Economia e Sociedade, agosto de 1992), mas faltou aprofundamento da temática, procurando entender porque as revoluções industriais emergiram nos finais do século XVIII, XIX e XX, portanto de dois em dois ciclos longos, enquanto os ciclos intermediários acabavam sendo prolongamentos das revoluções industriais, como a extensão da máquina a vapor às locomotivas e aos navios no segundo ciclo longo, em meados do século XIX. Além de que cada ciclo Kondratieff e cada revolução industrial tiveram as suas particularidades.

Assim sendo, as invenções revolucionárias da segunda revolução industrial, a eletricidade, o motor à explosão e a linha de montagem, nascidas nos EUA e na Alemanha e estendidas no ciclo Kondratieff seguinte aos transportes (aviões, navios gigantes, etc.), à Europa Ocidental toda e ao Japão, dando origem aos “anos gloriosos” do pós-segunda guerra mundial, haviam esgotado a capacidade de sustentação dos lucros. Diante disso, a terceira revolução industrial, por emergir, carecia de novas invenções revolucionárias.

Paradoxalmente, duas destas invenções revolucionárias já haviam nascido, mas estavam até então com uso bloqueado em limites estritos: 1) o computador, fruto da segunda guerra mundial, de uso militar nos EUA como na URSS, havia dado origem à revolução cibernética, mas não havia se difundido para o conjunto da economia, nem nestes países e 2) o toyotismo, nascido no Japão ainda nos anos 1940, posto em

prática apenas naquele país até 1973-1974, quando se estendeu rapidamente aos EUA e à Europa, substituindo o fordismo como organização do trabalho e na logística. A fusão nuclear, a terceira invenção revolucionária, estava naquela época apenas engatinhando na URSS, nos EUA e na Europa. As pesquisas se aceleraram nos últimos anos e há no sul da França uma usina em construção pelo consórcio ITER, reunindo Europa, EUA, China, Índia, Japão, Rússia e Coreia do Sul, mas com previsão de funcionamento experimental nos anos 2020 e a pleno vapor em 2035.

Sinal dos tempos também é a composição ampla do consórcio acima citado, bem como a presença surpreendente da China, Índia e Coreia do Sul, que se apresentam como candidatos ativos à liderança da terceira revolução industrial. Significativo também é o fato que logo após a crise de 1973-74, que abriu o período depressivo do ciclo longo e a busca de novas tecnologias, tanto EUA como Europa avançaram nas pesquisas e usos de energias alternativas, como a eólica, a solar e a marítima, mas que nos EUA foram interrompidas ou desaceleradas com a vitória de R. Reagan, que passou a financiar reatores nucleares tradicionais.

### **Os desafios à liderança mundial dos EUA**

Qual o panorama econômico e geopolítico mundial que o governo Reagan teve que enfrentar e quais as medidas que pôs em prática e quais seus resultados de curto e médio prazo? Para responder a essas questões é necessário lembrar que EUA e URSS, os grandes vitoriosos da segunda guerra mundial, logo se tornaram inimigos e polarizaram a luta pelo poder mundial, reduzindo as antigas potências europeias a peça secundárias de tabuleiro geopolítico. Abriu-se um período de perigosa corrida armamentista intensificada pela revolução cibernética, e de conflitos interimpostos como as guerras da Coreia e do Vietnã e a invasão de Cuba.

Além do conflito EUA e URSS, mais grave para o poderio nor-

te-americano talvez tenha sido a luta no campo econômico com o Japão e a Alemanha. Nos “anos gloriosos” estes países e outros registraram os chamados “milagres”, isto é, crescimentos muito rápidos, diante de crescimento medíocre dos EUA, mesmo sob impulso da corrida armamentista. Isto levou naquela época vários economistas marxistas a tentar decifrar as razões da perda de velocidade, levando-os a dar ênfase aos processos de oligopolização da economia norte-americana. Entre eles P. Sweezy e P. Baran (*O capitalismo monopolista*), H. Braverman (*Trabalho e capital monopolista*), M. Aglietta (*Régulation et crises du capitalisme*) e sobretudo J. Steindl, cuja obra *Maturidade e estagnação no capitalismo americano*, de 1976, lançou uma luz poderosa sobre o processo de oligopolização e de decadência dos EUA. Afinal, o ritmo de crescimento dos EUA nas últimas décadas do século XIX e nas primeiras do século XX foi extraordinário, enquanto o ritmo durante os “anos gloriosos” do pós-segunda guerra mundial foi medíocre e dos menores do mundo, como já dissemos.

A liderança norte-americana na segunda revolução industrial, juntamente com a Alemanha, ocorreu paralelamente à ausência da Inglaterra e da França naquele salto tecnológico, pois se dedicavam a ampliar seus impérios coloniais na África e na Ásia, usando forças militares, e abrindo a etapa imperialista do capitalismo. O percurso dos EUA foi original, com os bancos capitaneando processo, pois eles haviam financiado a Guerra da Secessão, como os Mellon de Pittsburg, entre outros, e receberam como pagamento gigantescas extensões de terras no centro-oeste e para loteá-las construíram milhares de quilômetros de ferrovias do Atlântico ao Pacífico e se lançaram aos setores industriais em expansão, siderurgia, mecânica pesada, etc., que logo se tornaram as maiores do mundo e muitas delas logo após a primeira guerra mundial estavam se internacionalizando, como ocorreu no setor automobilístico, com a GM adquirindo a Opel alemã e a Ford se instalando na Inglaterra.

Este ritmo alucinante da expansão dos EUA foi interrompido pela crise de 1929, que levou à falência milhares de empresas e desempregou milhões de trabalhadores, chegando a atingir 25% da força de

trabalho. Nos anos 1930 além das numerosas greves operárias e das medidas keynesianas do governo Roosevelt, o New Deal sobretudo, as grandes empresas de cada setor passaram a incorporar as concorrentes fracassadas e organizaram-se em oligopólios. Assim, US Steel e Bethlehem Steel organizaram o cartel da siderurgia, como a GM e a Ford o cartel da indústria automobilística e assim por diante. A mais espetacular oligopolização dos anos 1930 ocorreu no setor petrolífero, com o nascimento das Sete Irmãs, reunindo Standard Oil, Texaco, Gulf e as europeias Shell e Anglo-Iranian, desde os poços de petróleo até os postos de combustíveis, praticamente no mundo todo. Mas o lado negativo do processo foi logo aparecendo, pois os superlucros levaram à diminuição dos avanços tecnológicos, que tem forte intensidade no ambiente concorrencial. Após o “boom” da segunda guerra mundial o brilho econômico dos EUA foi se apagando.

### **A oligopolização e a perda de dinamismo dos EUA**

Em consequência dos superlucros oligopólios a economia norte-americana não somente perdeu velocidade, como também acabou estimulando o aparecimento de concorrentes excluídos dos cartéis, empresas ou países inteiros, como o Japão. A concorrência setorial mais determinada ocorreu contra os interesses das Sete Irmãs: 1) vários países constituíram empresas estatais ou privadas, tanto no centro do sistema capitalista (França, Itália e Japão, etc.), como na periferia (México, Argentina, Brasil, etc.), 2) empresas armadoras de petroleiros, sobretudo da Grécia e da Noruega, passaram a transportar petróleo a preço mais barato, 3) países produtores de petróleo, sobretudo do Oriente Médio organizaram a OPEP, nacionalizaram a produção e aumentaram o preço do petróleo bruto. Desta maneira o cartel das Sete Irmãs foi sendo quebrado, pois seus superlucros impediam a realização de inovações, enquanto seus concorrentes eram obrigados a realizá-las, como a extração em águas profundas, pioneirismo da Petrobrás.

Assim, nos “anos gloriosos” do pós-segunda guerra mundial a reação aos oligopólios norte-americanos alimentou os “milagres” econômicos dos seus concorrentes em todos os setores, muito além do petrolífero, na siderurgia, na indústria automobilística e até na nascente informática.

O setor siderúrgico é emblemático, pois ao mesmo tempo foi fundamental à industrialização de todos os países, como também continua importante para a construção civil e militar, para a construção de trens e navios, etc. Alguns dados estatísticos sobre o panorama mundial tornam-se necessários: 1) da produção mundial de aço em 1929 de 99,5 milhões de toneladas, os EUA detinham 43,6%, a Alemanha 13,2% em segundo lugar, enquanto o Japão estava ausente entre os dez primeiros, 2) em 1938, em plena crise mundial, do total de 83,3 milhões de toneladas, os EUA produziram 19,5 milhões e a Alemanha 18,0 milhões, 3) em 1946 a produção mundial foi de 88,0 milhões, ainda inferior a de 1929, mas os EUA produziram 42,0 milhões, quase metade do total, voltando a sua antiga grandeza.

Abertura da fase expansiva do ciclo Kondratieff marcou crescimentos rápidos no mundo inteiro: totais mundiais de 188,8 milhões em 1955, de 281,0 milhões em 1963, 703,0 milhões em 1974, 1.344,2 milhões em 2007, mas com duas reviravoltas importantes: a rápida queda da participação norte-americana de 38% do total mundial em 1955 para 25% em 1963 e para apenas 7,5% em 2007 e 2) a liderança da produção de aço mudou várias vezes, com a URSS ultrapassando os EUA em 1974, seguida da liderança do Japão e depois da China, que em 2016 produziu 808,4 milhões de toneladas, isto é, metade da produção mundial de 1630,0 milhões, com o Japão e os EUA muito distantes.

Para se entender estas mudanças é importante assinalar que no pós-segunda guerra as duas principais inovações técnicas na siderurgia aconteceram na Áustria (injeção de oxigênio na aciaria) e na URSS (lingotamento contínuo), mas foram adotadas mais rapidamente no Japão, altamente concorrencial, enquanto nos EUA as inovações interessavam às pequenas empresas, como a McLouth Steel, a décima do setor. Assim,

a injeção a oxigênio, que J. Steindl considerou importante invenção, alcançou em 1960 no Japão 11,9% do aço produzido, contra 3,3% nos EUA e subiu para 55% em 1966 contra 17% nos EUA e alcançou 78,1% em 1978 contra 61,1% nos EUA, conforme E. Dourille (*La siderurgie dans le monde depuis 1952*, 1981). Acrescente-se o modelo de localização portuária da crescente siderurgia japonesa, que depois os chineses adotaram, e os contratos de longo prazo na aquisição de minério de ferro e de carvão do exterior. Por tudo isso dá para entender porque os EUA tornaram-se importadores de aço: 6,3 milhões de toneladas em 1964, 10,5 milhões em 1965 e 15,5 milhões em 1968, quando o cartel norte-americano forçou o governo a estabelecer cotas de importação.

Em 1971 enquanto a Nippon Steel produziu US\$ 4,1 bilhões e teve lucro líquido de apenas US\$ 45 milhões, a US Steel produziu US\$ 4,9 bilhões e registrou lucro de US\$ 154,5 milhões (Fortune, maio e agosto de 1972), mas seus dias já estavam contados. Com o mercado norte-americano protegido pelas cotas de importação várias empresas estrangeiras acabaram se instalando nos EUA, como as brasileiras Gerdau e Votorantim.

## O desafio japonês aos EUA e à Europa

A concorrência japonesa foi ainda mais inesperada no setor automobilístico, pois os EUA pioneiros no ramo, haviam alcançado em 1929 a soma de 5,4 milhões de veículos, de um total mundial de 6,4 milhões, o que tornava os EUA o país do automóvel, quase inexistentes no resto do mundo. Nos anos 1930, com a falência de dezenas de pequenos e médios produtores, a concentração deu origem a oligopólio, reduzido no pós-guerra praticamente apenas à GM, Ford, Chrysler, que produziram 9,2 milhões de veículos em 1955 de um total mundial de 13,6 milhões, isto é, quase 70%, porcentagem impressionante. O Japão somou naquele ano os insignificantes 60,3 mil veículos. Mas, na verdade, estas cifras tão discrepantes eram enganosas, pois escondiam a estagnação

tecnológica dos EUA em contraste com a inovação revolucionária do toyotismo, destacada por H. Hymer (*Empresas multinacionais: a internacionalização do capital*, 1978).

No pós-guerra, enquanto nos EUA parecia maravilhoso para a indústria automobilística, no Japão a situação era muito difícil, pois o mercado interno era minúsculo e era disputado por inúmeras empresas. Foi isto que obrigou a Toyota a aperfeiçoar radicalmente a linha de montagem criada pela Ford: 1) uma mesma linha foi adaptada para montar vários tipos de veículos, 2) grupos de trabalho polivalentes substituíram o operário unifuncional, 3) o sistema *just-in-time* eliminou estoque de autopeças, etc. O aperfeiçoamento da logística no interior da fábrica foi estendido para todo o sistema externo à fábrica, desde a localização próxima dos fornecedores até os consumidores. Note-se que o primeiro esquema *just-in-time* na indústria automobilística nasceu antes dos anos 1920 na fábrica da Ford em Dearborn, nos arredores de Detroit, quando as lâminas de aço só chegavam à fábrica de automóveis em quantidades estritamente necessárias, sem estocagem. No final dos anos 1930, com a oligopolização acabando com a concorrência, o *just-in-time* foi sendo relaxado e abandonado. O setor automobilístico passou a ter como base a aliança empresas, sindicatos e governo após a guerra, incluindo aumento salariais anuais, que garantiam mercado para automóveis com obsolescência programada, design renovados e lucros garantidos.

É interessante lembrar que até os anos 1930 o Japão foi importador de automóveis, época em que era um grande exportador de tecidos de algodão, eliminando a Inglaterra. Era também produtor de peças de reposição, como ocorreu também no Brasil, até que a Toyota e a Nissan contactaram a Ford para assessorar a implantação de fábricas de automóveis. Após a guerra a indústria japonesa como um todo foi assistida por W. Deming, norte-americano especializado em eficiência industrial, que só foi valorizado nos EUA após a crise de 1973-1974, tendo em vista a necessidade urgente de adoção dos métodos da Toyota, como assinou J. L. Vieira (*A história do automóvel*, 2010).

No início dos anos 1960, pouco mais de dez anos da introdução

do toyotismo, o Japão iniciou suas exportações para o mundo todo: Ásia de sudeste (Tailândia, por exemplo), Austrália, África do Sul, Europa oriental e toda América do Norte, com acesso aos Estados Unidos facilitado pelo acordo com a Chrysler, conforme J. Beaujeu-Garnier (*Images économiques du monde*, 1965). A invasão dos automóveis japoneses foi se acelerando e criou uma situação insustentável para a indústria automobilística dos EUA e da Europa, ameaçadas de destruição pura e simplesmente após 1973-74.

Em 1970 a produção automobilística dos EUA alcançou 8,2 milhões de veículos e a produção do Japão 5,3 milhões, a segunda do mundo, mas a diferença qualitativa favorecia os automóveis japoneses, além dos preços, naturalmente. Em 1980 a produção norte-americana, atingida pela crise, foi de apenas 8,0 milhões, ultrapassada de longe pela produção japonesa de 11,0 milhões. Naquele ano em relação ao ano anterior houve recuo de vendas de 28,5% nos EUA, de 11,0% no Reino Unido, de 8,4% na Alemanha ocidental, de 5,2% na França e assim por diante, com prejuízos financeiros e desemprego. Paralelamente, o Japão aumentou em 27% suas exportações e ocupou naquele ano 20% das vendas nos Estados Unidos, 10% das vendas na Alemanha, mas apenas 2,9% na França e 0,1% na Itália, que já haviam fechado seus mercados, mas em alguns países as vendas japonesas ultrapassaram 30%, na Dinamarca, Noruega, Irlanda, Finlândia, etc. conforme assinalou J. Beaujeu-Garnier (*Images économiques du monde*, 1981).

A fonte acima citada comprova que de 1960 a 1980 os EUA tornaram-se grandes importadores daquilo que antes produziam e exportavam. A produção norte-americana de automóveis na primeira data abastecia 95,9% do mercado interno, mas apenas 79,0 em 1980, como já dissemos. Nas mesmas datas em componentes elétricos as percentagens caíram de 99,5 para 79,9, em eletrônicos caíram de 94,4 para 49,4 (TV japonesas, por exemplo), em máquinas-ferramentas de 96,8% para 75,4%, em equipamentos têxteis de 93,4% para 54,4%, em calculadoras de 95,0% para 57,0%. Não é preciso dizer que em 1980 a situação econômica dos EUA tornou-se insustentável.

## O governo Reagan reage agressivamente

A rápida análise dos setores petrolífero, siderúrgico e automobilístico, além do balanço resumido de vários setores industriais nos anos 1960/1980 indicam que o domínio econômico dos EUA no pós-guerra foi sendo corroído até tornar-se fraqueza explícita após 1973-74. Tratou-se de um enorme desafio econômico decorrente da rápida ascensão da indústria japonesa, mas também da sua própria perda de dinamismo tecnológico. Mas havia também o desafio geopolítico e militar decorrente da derrota no Vietnã e do aumento da presença mundial da URSS. Deve-se dizer que o governo R. Reagan (1981-1988) soube reconhecer estes grandes desafios externos e internos e seu “*think-tank*”, liderado pelo experiente H. Kissinger formulou as medidas necessárias para enfrentá-los, de maneira ofensiva, tentando superar a “era da incerteza”.

Entretanto, antes de analisar as medidas postas em prática pelo governo R. Reagan, vale a pena fazer alguns comentários preliminares. O arguto economista J. K. Galbraith, falando à BBC, nos anos 1970, dizia que antigamente “os capitalistas tinham plena certeza do êxito do capitalismo, os socialistas do socialismo, os imperialistas do colonialismo e os dirigentes políticos sabiam que era seu dever dirigir e muito pouco dessa certeza ainda existe hoje em dia (*A era da incerteza*, 1979). Ora, a política de R. Reagan procurou substituir a “era da incerteza” pela era da certeza da supremacia norte-americana.

O segundo comentário preliminar é que hoje em dia no mundo capitalista há uma forte tendência a criticar aquela política, acusada entre outras coisas de ter levado à desastrosa crise financeira de 2008, como as obras de B. Einchengreen (*Privilégio exorbitante*, 2011) e de G. Duménil e D. Lévy (*A crise do neoliberalismo*, 2014). O terceiro comentário preliminar é que nos anos 1980 a proposta de “globalização” do governo R. Reagan, entendida como um “mundo sem fronteiras” pelas revistas de administração de empresas norte-americanas, como em T. Lewitt (*The globalization of markets*, Harvard Business Review, 1983),

foi saudado por alguns intelectuais “marxistas” desavisados, como os espanhóis H. Capel e J. Fontana e até com entusiasmo pelo inglês D. Harvey, já citado.

Estes comentários preliminares são necessários para entender porque F. Wheen (*Como a picaretagem conquistou o mundo*, 2007) associou a ascensão de R. Reagan e M. Thatcher ao aumento da irracionalidade do capitalismo, e levou tanto os intelectuais “sérios” a virar casaca, como simples birutas de aeroporto.

Ignacio Rangel lembrou que em 1980, diante da enormidade da crise econômica dos EUA, o governo Reagan poderia ter optado pela retomada do crescimento econômico estimulando o uso da capacidade industrial ociosa, depreciando fortemente dólar e assim diminuindo importações. Mas, para o poderio mundial dos EUA esta opção estava excluída pois decretaria o fim do dólar como moeda do comércio internacional, desafiado na época pelo iene japonês. Assim, Ignacio Rangel (*A recuperação americana*, Folha de São Paulo, 21/4 e 6/7 de 1983) demonstrou que o crescimento norte-americano nos primeiros anos do governo R. Reagan teve menos base neoliberal do que keynesiana, pois dependeu mais da corrida armamentista, como na Alemanha nazista, usando déficits orçamentários e gigantescas emissões de bônus do Tesouro, como fontes de financiamento, bônus em grande parte adquiridos pelos bancos japoneses e alemães e que passaram a fazer parte da especulação financeira em Wall Street, que iria adquirir proporções gigantescas mais tarde.

A bem da verdade, é preciso reconhecer que nem todos os setores industriais norte-americanos haviam perdido competitividade em decorrência da enorme oligopolização da economia. A indústria armamentista, por exemplo, concorria de maneira acirrada com a soviética, obrigada a realizar avanços tecnológicos constantes, como uso de computadores cada vez mais aperfeiçoados, origem da revolução cibernética, que por várias décadas permaneceu restrita aos setores militares, tanto nos EUA como na URSS, por razões distintas, como veremos depois. A indústria aeronáutica dos EUA, que operava para uso civil e mi-

litar, participava da concorrência não somente soviética, como também europeia e por isto não registrava importações significativas em 1980, diferentemente dos setores oligopolizados, mas exportações expressivas, como 49,0% da produção da Boeing, 33,9%, da Douglas e 23,5% da Lockheed.

Deve se lembrar que a indústria militar dos EUA deu um salto gigantesco durante a Segunda Guerra Mundial, quando o setor automobilístico, por exemplo, foi reconvertido à produção de tanques, canhões, veículos militares, etc., o que deu origem à General Dynamics, divisão militar da Chrysler, bem como as divisões equivalentes da GM e da Ford. No pós-guerra ela não perdeu importância, estimulada pela Guerra Fria, passando a preocupar o presidente D. Eisenhower, que em 1961 lembrou o povo americano o perigo que constituía o “complexo industrial-militar” e suas íntimas relações com o Congresso, como assinalou J. K. Galbraith (*A era das incertezas*, 1979).

Durante o governo R. Reagan a indústria armamentista cresceu desde os primeiros dias e apontava em 1985 para o programa “Guerra nas estrelas”, endereçada à URSS, o que levou o inexperiente M. Gorbachov a pedir um encontro com R. Reagan em 1986 para discutir a escalada militar, sem maiores resultados. Pouco antes, na famosa reunião no Hotel Plaza, em Nova Iorque, em 1985 os EUA e seus aliados europeus forçaram o Japão a realizar uma forte valorização do yen, defendida há muito tempo por Lee Iacocca e outros executivos, que constituiu em duro golpe na política de exportação japonesa, provocando uma longa e severa estagnação econômica de 1990 até os dias atuais. A distância econômica entre os EUA e o Japão que não cessava de diminuir, não parou de aumentar desde então.

Podemos dizer, parafraseando J. K. Galbraith, que nos anos 1980 os dirigentes políticos dos EUA (R. Reagan) e da China (Deng Xiaoping) sabiam que seu dever era dirigir, superando a “era das incertezas”, enquanto os dirigentes soviéticos e japoneses, por razões diferentes, foram jogados à “era das incertezas”: o soviético pelas exibições pirotécnicas, como simples aprendiz de feiticeiro (B. Kagarlitsky: *A de-*

*sintegração do monolito*, 1992) e os japoneses obrigados a engolir pílulas amargas, por serem aliados geopolíticos, mas adversários econômicos (A. R. Uehara: *Perspectivas para o papel internacional do Japão*, Política Externa, 2004). Acrescente-se que os dirigentes chineses tiraram suas conclusões das derrotas impostas pelos EUA à URSS e ao Japão.

### **As cotas de importação protegem o mercado dos EUA**

A segunda medida importante do programa de recuperação da economia pelo governo R. Reagan, também tomada nos primeiros dias, foi o estabelecimento de cotas de importação de manufaturados, mantendo mercado aberto para que o dólar continuasse a circular como moeda do comércio internacional, mas que servissem de base para uma reserva de mercado segura.

Na verdade, o estabelecimento de cotas de importação já vinha ocorrendo antes, como a do aço em 1968 e a dos têxteis em 1972, mas em 1980 a indústria automobilística estava em processo de destruição, promovida pela invasão japonesa. A pequena American Motors passou as mãos da Renault e mais grave ainda a Chrysler foi forçada a se desfazer do controle das suas fábricas europeias na França, Inglaterra e Espanha para a Peugeot, as latino-americanas no Brasil e na Argentina para a Volkswagen e a australiana para a Mitsubishi, além de pôr à venda a General Dynamics, sua divisão mais lucrativa. Mesmo assim, a Chrysler, mais recentemente, não sobreviveu à acirrada concorrência resultante da instalação nos EUA de fábricas da Toyota e da Honda e acabou absorvida pela Fiat italiana. Desaparecimento anunciado com muita antecedência.

Em 1980, como assinalamos, a situação da indústria automobilística norte-americana era dramática, registrando queda de 28,5% das vendas, e pior ainda 20% das quais importações japonesas. As longas conversações entre autoridades dos dois países foram concluídas no início de 1981, nos primeiros meses do governo R. Reagan, e limitaram as

importações a 1,68 milhão de veículos, 7,7% menor do que 1980 e esta cota passou a vigorar para os anos seguintes, controlando a hemorragia. Além disto, o governo deu apoio fiscal por vários anos à indústria automobilística, através do Energy Bill, visando a produção de veículos poupadores de combustíveis, de menor tamanho e com plataformas iguais para vários países, como o Ford Escort. Importante também foi a adoção do sistema toyotista e da robotização, já existentes no Japão muito tempo antes.

Assim sendo, o próprio setor de alta tecnologia, até então restrito à indústria militar, passou a penetrar no conjunto da economia e cresceu rapidamente, como foi o caso da Intel que acabou ultrapassando os japoneses Toshiba, NEC e Hitachi, que dominaram o mercado de semicondutores nos anos 1970, mas foram prejudicados por cotas de importação nos anos 1990, e totalizou 16,9% da produção mundial em 2001. Em vista do atraso dos setores oligopolizados nos EUA, o uso de alta tecnologia acelerou mais os setores concorrenciais, como a Caterpillar que em 1980 exportava 32,8% de sua produção norte-americana e aumentou sua distância da Komatsu japonesa. Isto não aconteceu com o mesmo dinamismo no setor automobilístico, por exemplo, pelas razões expostas.

A reserva de mercado norte americana teve duplo papel: 1) permitiu a recuperação das empresas dos setores protegidos pelas cotas de importações e 2) atraiu bilhões de dólares de novos investimentos estrangeiros visando disputar o mercado, como na siderurgia acima referida. O setor automobilístico atraiu investimentos da Toyota, da Honda e de outras montadoras e por isto a GM e a Ford ocuparam em 1999 apenas 68,5% do mercado e caíram para 63,5% em 2001, o restante foi representado pelas importações e pelas firmas estrangeiras recém implantadas. Além disto, marcas tradicionais como Plymouth e Oldsmobile foram suprimidas, mas a GM adquiriu em 2002 a Daewoo coreana, como assinalou A. Gamblim (*Images économiques du monde*, 2003).

## Os componentes neoliberais do governo Ronald Reagan

O programa econômico de R. Reagan não ficaria completo sem seu componente neoliberal agressivo tanto no lado interno, como no lado externo que atingiu principalmente a América Latina.

No plano nacional houve iniciativas e estímulos à reestruturação das empresas norte-americanas para enfrentar os concorrentes estrangeiros. Tratou-se de enxugar custos de todos os lados, inclusive pondo em prática o chamado “downsizing”, isto é, o milagre da economia sem empregos, conforme expressão de S. Melman (*Depois do Capitalismo*, 2002). Ao mesmo tempo em que se processava a recuperação da economia, as empresas adotaram o sistema de trabalho temporário, as demissões maciças e a substituição com salários menores, como fez mais tarde a própria Microsoft, valorizando com isto suas ações em Wall Street.

Algumas reestruturações se tornaram famosas, como a da General Electric, levada a cabo por Jack Welch, seu executivo de 1981 a 2001. A GE nasceu como importante protagonista da revolução industrial dos fins do século XIX. Welch foi chamado a dirigi-la por ocupar a chefia da divisão fornecedora de autopeças de plástico às montadoras, setor concorrencial, que convivia com outras divisões menos dinâmicas.

Por ser um caso emblemático, a reestruturação da GE merece uma consideração maior, até porque sob a administração de Jack Welch passou por mudanças tão agressivas quanto as propostas gerais do governo R. Reagan: 1) do total de 404 mil funcionários em 1981 foram dispensados mais de 100 mil nos primeiros anos, principalmente nas divisões menos produtivas do que as concorrentes estrangeiras, 2) redução das unidades de negócios de 350 em 1971 para apenas 12 no final da gestão e também redução dos níveis hierárquicos do topo ao chão da fábrica, copiando as empresas japonesas, 3) definiu-se o objetivo de manter ou alcançar o primeiro ou segundo lugar em cada área de atuação, abandonando aqueles que não conseguissem, 4) A estratégia “número um, número dois” provocou dezenas de negócios vendidos e dezenas

de negócios comprados, tornando-se, exemplificando, a maior fabricante mundial de motores de aviões civis e militares, ampliando seu setor de manutenção para os concorrentes, aproveitando o impulso da corrida armamentista e o aumento do tráfego aéreo de passageiros, 5) A GE Capital tornou-se um gigantesco banco de financiamento de vendas, 6) organização do serviço de internet, interno e externo, usando-o também para vender eletrônicos, 7) diversificação de negócios, adquirindo empresas lucrativas em dificuldades financeiras, como a RCA em 1985, que incluía a NBC, rede de televisão, assim como a Honeywell em 2000, empresa de alta tecnologia, que empregava 120 mil funcionários, pagando US\$ 48,4 bilhões. A GE em 2001 empregava 340 mil funcionários e faturava US\$ 112 bilhões, enquanto em 1971 havia empregado 404 mil e faturado US\$ 25 bilhões, conforme R. Slater (*Os 29 segredos de Jack Welch*, 2001).

Jack Welch (*Jack definitivo*, 2001) lembrou que ao assumir o comando da GE em 1981 o senso comum norte-americano se resumia a três tendências “irreversíveis”: 1) O petróleo estava a US\$ 35 o barril e chegaria a US\$100, se é que estaria disponível, 2) O monstro da indústria japonesa assolaria os EUA e 3) a inflação em 20% continuaria para sempre em dois dígitos. Lembrou, entretanto, que muitas mudanças alteraram aquelas previsões sinistras, mas não previam o aparecimento da China, onde a GE produziu o Proteus, equipamento de radiologia, reunindo centenas de componentes de mais de uma dezena de países da América do Norte, da Ásia, da Europa e até do Marrocos. Assinalou que os “empreendedores chineses estão abertos a mudança como nunca antes, os dirigentes do país gerenciam a sociedade à medida que liberam a economia e algumas empresas, hoje não muito conhecidas, despontarão como gigantes competitivos nos próximos dez anos, ameaçando a própria existência dos muitos titulares de hoje”.

Welch deu, assim, a entender que o governo norte-americano havia conseguido eliminar o perigo econômico japonês, mas havia ajudado a criar sem querer um outro perigo, talvez maior. Isto nos levará a discutir mais adiante não somente a batalha econômica entre os EUA e China, mas também a hegemonia geopolítica mundial.

Na verdade, as desregulações e as reestruturações alcançaram todos os setores econômicos e não terminaram ainda. Aliás, este enorme processo deu origem a inúmeras ideias propostas pelos “gurus” de administração de negócios, que começando pelo próprio Jack Welch, que continuou recomendando a dispensa ou substituição anual de 10% do pessoal das empresas. Além dele se destacaram M. Porter, P. Drucker, P. Kotler, T. Peters, J. Collins, entre muitos outros. As reestruturações não prescindiram de “gurus”, mas os resultados nem sempre foram os mesmos da GE, como foi o caso do fracasso da Westinghouse, nascida também no setor de eletricidade no final do século XIX. Tornou-se muito importante no século XX, como nos elevadores e reatores nucleares, mas acabou sendo absorvida depois de 110 anos de existência pela CBS Corporation, poderosa empresa de mídia, que se desfez depois de várias divisões, a de geradores nucleares acabou nas mãos da japonesa Toshiba. Vale a pena lembrar também que a desregulação do setor de eletricidade, que deu origem a Enron, provocou especulações financeiras escandalosas.

Em 1980 o gigantesco sistema telefônico norte-americano era monopólio da famosa Bell e a desregulação deu origem às chamadas Baby Bells, algumas delas sem maiores êxitos, mas uma resultou na Verizon, empresa de telecomunicações mundiais, produzindo e oferecendo serviços com telefones, TV, banda larga, telemática, internet das coisas, vigilância global, etc., com 200 milhões de clientes em 2016 e faturamento de US\$ 126 bilhões.

A aviação civil, como o sistema telefônico e outros, passou por grandes mudanças com a desregulação dos anos 1980. Deve-se lembrar que o setor desde o início levou a grande vantagem da extensão territorial do país e logo adquiriu dimensões gigantescas. Nas últimas décadas o transporte aéreo foi beneficiado pela rápida diminuição dos custos em decorrência dos avanços tecnológicos da Boeing, da GE e outras, barateando as passagens aéreas. Outro benefício recente veio da política de “céu aberto” que os EUA impuseram nos voos internacionais. A desregulação atingiu em primeiro lugar a antiga política governamental do

monopólio dos voos internacionais, inicialmente com a Panam e depois com a TWA, que desapareceu com a quebra do monopólio. As grandes companhias que operavam no gigantesco mercado nacional, projetaram-se para o exterior, dando origem a uma agressiva concorrência predatória. Atualmente American, United, Delta, Continental e Northwest, as maiores companhias aéreas do mundo, operando nos EUA e no exterior, apresentam grandes capacidades ociosas, lucros baixos e altos valores patrimoniais diante de baixos valores de mercado. Curiosamente a Southwest, a sexta maior norte-americana e nona do mundo, voava apenas no Texas até 1980 e hoje opera em todo território nacional, mas sem acesso ao exterior, levando tantos passageiros quanto a British e a Lufthansa e mais do que a Japan Airlines, conforme F. Bost et alli (*Images économiques du monde*, 2009). As reestruturações empresariais continuam: nos últimos anos várias companhias europeias tradicionais, como a KLM, desapareceram, as sobreviventes dispensam milhares de funcionários, como as norte-americanas e surgiram acordos entre empresas de vários continentes, como Star Alliance, a Oneworld e outras.

### Déficits comerciais e dívida pública norte-americana

Estamos tentando entender como os EUA, cujo protagonismo mundial estava sendo desafiado pelo avanço econômico agressivo do Japão e pela crescente presença geopolítica da URSS, reassumiu a liderança mundial plena, que se tornou absoluta nos anos 1990 a ponto de ditar, com a Inglaterra a reboque, as resoluções do Conselho de Segurança da ONU sobre o rumo dos acontecimentos internacionais. Em contrapartida, no bojo deste percurso vitorioso de 1980 a 2000, foram nascendo novos problemas desafiadores: 1) desigualdades sociais internas, com aumento do número de pobres e também das grandes fortunas, 2) déficits comerciais crescentes e rápido aumento da dívida pública, que favoreceram a ascensão da China enfraquecendo os EUA e 3) especulação bancária desenfreada que acabou resultando na crise

financeira de 2008.

As linhas de atuação definidas pelo governo R. Regan produziram dinamismo e crescimento da economia dos EUA, mas a geração de empregos continuou problemática. Seymour Melman, da Universidade de Colúmbia e estudioso do mundo do trabalho, comparou o desemprego dos anos 1930 com o dos anos 1980-2000, lembrando que no primeiro caso esteve ligado a uma retração contínua das vendas e dos lucros corporativos enquanto no fim do século XX as taxas de pobreza e a falta de emprego se fizeram acompanhar por uma elevação contínua dos lucros corporativos, processo que chamou de “milagre da economia sem empregos”, como já assinalamos (*Depois do capitalismo*, 2002).

Para entendermos melhor a questão do desemprego nos EUA é preciso assinalar a ocorrência de tendências opostas: 1) A corrida armamentista dos anos 1980 criou postos de trabalho e recuperou a economia norte-americanas, mas a reestruturação das empresas sob concorrência japonesa provocou muito desemprego, como no caso da GE, 2) A implantação nos EUA, nos anos 1990, de fábricas japonesas e europeias, com o objetivo de evitar as restrições comerciais criou empregos, enquanto as reestruturações não produziram tantos cortes quanto nos anos 1980. Assim, M. Pochmann, professor da Unicamp, usando dados da OIT assinalou que o desemprego de 6,9 milhões em 1990 caiu para 5,9 milhões em 1999. No referido período os EUA deixaram de ser o segundo país com o maior número de desempregados e melhoraram para sexta posição, ao contrário do Brasil que registrava 2,4 milhões em 1990 e saltou para 7,7 milhões, subindo do oitavo para o terceiro do mundo em decorrência da abertura às importações, imposição ordenada pelos EUA aos governos Collor e FHC.

Uma recapitulação do problema do emprego nos EUA mostra uma queda de apenas 0,75% do PIB em 1990 acompanhada por aumento desproporcional de 25% no número de desempregados em 1981, quando atingiu 7,8 milhões, contra os 6,9 milhões em 1990 e os 5,9 milhões em 1999, como foram lembrados. A longa recuperação econômica norte-americana diminuiu o desemprego para 4,5% em julho de 2001, mas

com a crise daquele ano a taxa subiu para 5,9% em 2002, sendo de 10,2% para os negros. A guerra do Iraque melhorou a situação econômica e o desemprego de 6,4% em junho de 2003 caiu para 5,6% em junho de 2004, sendo 7,0% para os hispânicos e 10,3% para os negros. Em 2008, nos meses anteriores à crise financeira, as taxas giravam entre 4,5% e 5,1%, mas saltaram para 9,0% em 2011. A ligeira retomada econômica de 2011-2012 levou à queda de 7,9% em fins de 2012 e para 7,5% nos primeiros meses de 2013 (*Images économiques du monde*, 2014).

Como vemos, a conjuntura catastrófica que se seguiu à crise de 1929 foi evitada, valendo lembrar que a famosa reunião do G7 em 1985 que bloqueou o Japão e as reuniões seguintes estabeleceram a coordenação dos Bancos Centrais em situações de crises financeiras, apesar de que nem tudo pudesse ser controlado.

Os custos do trabalho nos anos 1970 eram maiores nos EUA do que nos seus concorrentes capitalistas, o que acabou provocando déficits comerciais a partir de 1974, que nunca mais pararam de crescer. Naquela época o governo R. Reagan tentou corrigir os custos trabalhistas com 1) o *downsizing*, que precarizou as relações de trabalho, 2) a queda da sindicalização operária, 3) a entrada crescente de imigrantes latino-americanos e 4) as importações baratas de roupas, calçados, eletrônicos populares, substituindo o Japão pelos tigres asiáticos e depois pelo Dragão chinês.

No início dos anos 1970 os EUA registraram pequenos superávits comerciais, mas logo recommçaram os déficits, que cresceram sem parar, inclusive com a criação do NAFTA, que ampliou o espaço econômico, mas deu origem as *maquiladoras* no México, que favoreciam a reestruturação das indústrias norte-americanas. A política econômica implantada pelo governo R. Reagan e continuada pelos governos seguintes levou à recuperação dos EUA, mas com três curvas distintas de crescimento: 1) a produção cresceu na faixa anual de 2% a 3%, com altos e baixos cíclicos, 2) o comércio internacional aumentou mais, a taxas de 4% a 5% e 3) o mercado financeiro cresceu ainda mais, com 6% a 7% anuais, registrando com o tempo descolamentos excessivos.

Em 1974 os EUA exportaram US\$ 97 bilhões, com déficit de US\$ 20 bilhões. A situação se agravou em 1980 com exportações de US\$ 217 bilhões e déficit de US\$ 39 bilhões e continuaram piorando: exportações de US\$ 714 bilhões e déficit de US\$ 449 bilhões em 2000, que saltaram para exportações de US\$ 1480 bilhões e importações de US\$ 2265 bilhões em 2013. Paralelamente, a dívida pública dos EUA não parou de aumentar atingindo 57% do PIB em 2000 e 67,7% em 2011 (*Images économiques du monde*, 2014). Os norte-americanos se assustam cada vez mais com um precipício orçamentário, o “*fiscal cliff*” em língua de gringo, como dizia Ignacio Rangel, ainda mais que os papéis da dívida estão cada vez mais nas mãos dos bancos estatais chineses.

Entre as desregulações decretadas pelo governo R. Reagan a mais perigosa foi a bancária, mas que estava na ordem do dia. Nos períodos depressivos do ciclo longo as inversões produtivas são menos rentáveis no curto prazo do que a especulação financeira, pois o dinheiro existe em abundância. Nestas conjunturas, Wall Street talvez tenha maior poder de fogo do que o complexo industrial-militar e assim os bancos norte-americanos, como aconteceu na Europa também, foram altamente favorecidos e autorizados 1) a criar paraísos fiscais nos EUA e no exterior, como nas Ilhas Cayman, 2) a operar nas bolsas do mundo todo e 3) a realizar operações de compra e venda de moedas, de ações empresariais, papéis da dívida pública de qualquer país. Mais adiante, no governo Clinton, os controles do FED sobre o sistema financeiro foram afrouxados e assim, G. Soros que já havia apostado contra a libra esterlina na bolsa de Londres advertiu que o sistema internacional tornara-se instável e carregava elementos de outra catástrofe como a de 1929 (*The capitalist threat*, The Atlantic Monthly, fevereiro de 1997).

O deslocamento excessivo entre valor patrimonial e valor de mercado de uma empresa não dura muito tempo. A queda do valor de mercado leva frequentemente à liquidação do negócio, como ocorreu com a Chrysler, a Westinghouse e a Firestone, vendida à Bridgestone no auge da invasão japonesa. Afinal de contas, é uma anomalia excessiva o valor de mercado da GOL brasileira nos seus primeiros anos ter sido

maior do que da American Airlines, a maior do mundo. Soros, como competente investigador, tinha obrigação de conhecer o mercado financeiro, mas não os dirigentes do FED, cuja obrigação era proteger os bancos, como acabou acontecendo. No Japão estagnado dos anos 1990 tentou-se reativar a economia financiando imóveis, o que fracassou pois os trabalhadores tinham medo do desemprego. Mesmo a Toyota envolveu-se nesta tentativa, mas na mesma época tratou de aumentar seus ativos em alta tecnologia.

O programa imobiliário japonês durou pouco tempo, mas o norte-americano levou tempo suficiente para provocar a crise financeira de 2008. Depois da primeira grande falência o governo agiu rapidamente para controlar o perigo, levando a falência do Bears Stearns a ser absorvida pelo J. P. Morgan e a do Washovia pelo Citigroup, ambas com apoio governamental, que estatizou as duas maiores imobiliárias em falência. H. Paulson e T. Geithner do FED liberaram imediatamente US\$ 700 bilhões para emprestar ao AIG, empresa de seguros, e comprar ativos hipotecários sub-prime dos bancos Citigroup, Morgan Stanley e Goldman Sachs, impedindo que falissem. Assim, em 2009 os prejuízos do Tesouro norte-americano ultrapassaram US\$ 1 trilhão, mas os bancos de Wall Street tinham superado a “crise de confiança”, expressão do FED, e a dívida pública a cargo dos contribuintes tinha aumentado, como assinalou M. Lewis (*A jogada do século*, 2011).

A crise de 2008 provocou forte erosão na imagem de liderança dos EUA, até porque só no Brasil firmas como Votorantim e Sadia, entre outras, perderam muito dinheiro. Paralelamente, aumentou bastante o prestígio mundial da China, que continuou cultivando sua ascensão pacífica, conforme observou J. S. Nye Jr (*O futuro do poder*, 2012).

### **Avanço soviético e japonês em alta tecnologia**

É possível que a URSS e o Japão, derrotados nos anos 1980 pela ofensiva norte-americano, estivessem naqueles anos mais avançados do

que os EUA no percurso para a terceira revolução industrial em andamento. Entretanto, muita coisa está indicando hoje em dia que a China passou a ocupar o espaço deixado por ambos, tanto economicamente como geopoliticamente.

Na URSS o líder Y. Andropov havia sublinhado, de maneira competente, que nos anos 1970 os problemas da corrupção e da indisciplina no chão-de-fábrica haviam se agravado, provocando crescimento econômico lento, desigualdade sociais e desencanto político, o que exigia correção de rumo. Como anotou M. Lewin (*O século soviético*, 2007). Na verdade, o avanço enorme da produção de computadores, com fábricas até na Armênia e na região do Báltico, poderia ter permitido a automação das indústrias em todo os setores da vida nacional, mas o bloqueio estava localizado nos gastos militares e na burocracia, que seria prejudicada pela possibilidade de auto-gestão dos trabalhadores, em decorrência da diminuição da jornada de trabalho. Este caminho teria significado um salto de qualidade do socialismo soviético, combinando auto-gestão e planejamento central, assim como seria um avanço mundial na transição do capitalismo para o socialismo. Tudo indica que faltou competência política ao despreparado e pirotécnico M. Gorbachev para enfrentar os verdadeiros desafios, abrindo caminho ao demagogo B. Yeltsin liderar a contrarrevolução.

Diferentemente da queda espetacular da URSS, que decorreu mais da incompetência de seus dirigentes, a queda do Japão não dependeu das ações de seus dirigentes, submetidos às pressões irresistíveis dos EUA, com ameaças de mais restrições comerciais. Três décadas depois das vitórias norte-americanas sobre a URSS e o Japão, assistimos atualmente o retorno da política de pressões, desta vez contra a China, mas com chances menores de êxito, pois os chineses souberam tirar lições daqueles acontecimentos. A China se preparou para enfrentá-las, com vários meios de dissuasão, como a posse de títulos da dívida pública do adversário e a presença de muitas filiais de empresas norte-americanas em seu território, que não têm nenhum interesse no agravamento dos conflitos.

Retornando ao caso japonês é necessário insistir no seu dinamismo até os anos 1980, como na revolução cibernética nascida do uso dos computadores, inicialmente nas mãos dos EUA e da URSS. No mundo capitalista as norte-americanas IBM, GE, Univac e TRW trataram de dominar o mercado europeu, onde a participação das empresas locais logo se reduziu, na Inglaterra a 36%, na Alemanha a 22%, na França a 15% e na Itália a 10%, conforme B. Madeuf (*L'ordre technologique international*, 1981).

O Japão passou a correr os mesmos riscos da Europa, mas em 1956 os cientistas da Universidade de Tóquio produziram o primeiro computador nacional. No mesmo ano o MITI japonês passou a subsidiar a Fujitsu, a Hitachi, a Mitsubishi e outras e assim em 1960 a Fujitsu começou a fabricar minicomputadores, ausentes nos EUA, aproveitando a reserva de mercado. As importações foram sobretaxadas e caíram da presença de 65% no mercado nacional em 1961 para 21% em 1972. Com objetivo de alcançar maturidade tecnológica as empresas japonesas se associaram às norte-americanas, política que os chineses repetiram em todos os ramos industriais mais recentemente. Após o fim das joint-ventures (Toshiba-GE, NEC-Honeywell, etc.), foram estimuladas fusões, como Fujitsu-Hitachi-Mitsubishi e NEC-Toshiba, todas competitivas no exterior, conforme F. Pinheiro (*Tecnologia: o que o Japão tem a ensinar*, Exame, 1975).

É interessante observar, entre parênteses, que naqueles anos as grandes empresas norte-americanas de computadores, como a IBM por exemplo, detentoras de superlucros, demoraram muito a entrar na área de minicomputadores, com seus hardware e software, diferentemente das grandes empresas japonesas concorrenciais e assim abriram um espaço para empresas nascidas em fundo de quintal como a Microsoft em 1975 e a Apple em 1976, que contaram com os semicondutores da Intel, como explicou Bill Gates (*A estrada do futuro*, 1995).

O bloqueio imposto pelos EUA à economia japonesa não impediu que suas empresas continuassem dinâmicas. É bem verdade que os gigantescos bancos japoneses, mas sem experiência de financiamentos

no exterior, perderam dinheiro na crise de superprodução dos tigres asiáticos nos anos 1990. Entretanto, indústrias como a Toyota, entre outras, trataram de implantar fábricas nos EUA e na Europa, ampliando mercados. Em 2006, na relação das dez maiores multinacionais com ativos no exterior a Toyota apareceu em terceiro lugar atrás da GE e da BP e à frente a Shell, Exxon e Ford. Em 2007 a Toyota ocupou o primeiro lugar mundial em gastos em pesquisas, a frente a Microsoft, Pfizer e Ford norte-americanas. Não foi sem razão que ela se tornou em 2008 a maior montadora de automóveis do mundo. Assim sendo, de maneira paradoxal, enquanto o Japão saiu do mapa econômico e geopolítico internacional, inúmeras empresas japonesas continuaram entre as de maior crescimento mundial (*Images économiques du monde*, 2009 e 2014).

### A América Latina sob pressão dos EUA

Os abalos que o governo R. Reagan criou no mundo, visando a recuperação dos EUA, tiveram forte impacto negativo na América Latina e na África, enquanto na Ásia a Índia, os tigres e Dragão chinês saíram ganhando.

O nacionalismo ganhou muita força na Ásia do pós-segunda guerra mundial, como resposta à exploração colonial reinante até a guerra. A Índia independente avançou sua industrialização substituindo importações e se mantendo equidistante dos EUA e da URSS, como atualmente faz entre os EUA e a China. Por outro lado a vitória da Revolução chinesa provocou indiretamente nascimento dos tigres, o primeiro deles Hong Kong, onde se refugiaram os industriais de Xangai, que logo assumiram o modelo japonês: máquinas de última geração, mão-de-obra eficiente e barata e exportações agressivas. Após a Guerra da Coreia militares nacionalistas assumiram o poder na Coreia do Sul e copiaram mais rigorosamente o mesmo modelo, que foi sendo trilhado por outros países, inclusive a China e o Vietnã, que mantém e reforçam o sistema socialista conquistado a duras penas.

Entretanto, o processo de independência na África, com Nkrumah, Seku Touré e Lumumba, foi fragilizado rapidamente pelo imperialismo e assim, mais tarde, a ofensiva liderada por R. Reagan M. Thatcher deu resultados rápidos, como a privatização dos serviços aduaneiros em alguns países. Tanto na África como na América Latina a dívida pública junto ao FMI e aos bancos estrangeiros serviu de motivo poderoso para a implantação do neoliberalismo.

E. Williamson (*História da América Latina*, 2012) refere-se ao papel da crise de 1929 no avanço do nacionalismo e desenvolvimento do México, Brasil, Argentina e outros países, como apontou depoimento de Jesus Soares Pereira sobre a política de Vargas, prestado a Medeiros Lima (*Petróleo, Energia Elétrica e Siderurgia*, 1975). Já assinalamos que a América Latina cresceu entre 1930 e 1980 mais rapidamente do que os EUA, pois o “crescimento para fora” que privilegiou a Argentina nas primeiras décadas do século XX, foi substituído com a crise de 1929 pelo “crescimento para dentro”, nas felizes expressões de R. Prebisch, um dos fundadores da CEPAL. É interessante lembrar que em vários países chefes militares lideraram a industrialização por substituição de importações, como L. Cardenas no México, Velasco no Peru, Perón na Argentina, entre outros, desgostando os EUA, que trataram de derrubá-los chegando ao extremo, com R. Reagan, de assassinar em 1981 o general Torrijos, que nacionalizou o Canal do Panamá, conforme J. Perkins (*Confissões de um assassino econômico*, 2005).

Mesmo um ditador sanguinário como Pinochet deve ser analisado pelo seu lado anticomunista e seu lado nacionalista. Após a abertura às importações predatórias conduzida pelos Chicago-boys, com resultados desastrosos, a ditadura realizou sucessivas desvalorizações da moeda chilena, conduzida pela equipe dos “pragmáticos”, recuperando a economia. É bom lembrar que desde o início manteve de pé a “chinelização” do cobre iniciada por Frey e completada por Allende, conforme L. Moulian e G. Guerra (*Eduardo Frey – 1911-1982*). A recuperação econômica foi bem-sucedida pela adoção das propostas da CORFO (inspiradora do BNDES), anteriores à ditadura, de diversificar a economia e

as exportações de vinho, frutas, minerais e metais, papel e celulose, etc. Neste último setor o grupo Angelini concorre com a Klabin brasileira entre as maiores empresas mundiais. Assim, em 1996 entre os dez maiores grupos privados latino-americanos, quatro eram brasileiros, três mexicanos, dois chilenos e apenas um argentino, conforme H. Fazio (*Mapa atual de la extrema riqueza em Chile*).

De todos os países da América Latina o Brasil é o que mais desperta interesse dos EUA, já que o México, outro grande país, acabou incorporado ao seu espaço econômico. No período da ditadura militar o Brasil chegou a trocar petróleo angolano pela construção de hidrelétricas, a cargo da Odebrecht, assim como exportou armas para o Oriente Médio, onde as empreiteiras também atuaram, etc. Assim, os militares desenvolveram a ideia do “Brasil potência”, não apenas como um país industrial emergente, mas como presença geopolítica, que se manifestou recentemente com tropas militares no Haiti, sob patrocínio da ONU.

Como Ignacio Rangel insistiu (*Brasil: milagre e anti-milagre*, 1985), nosso país conseguiu construir de 1930 a 1981 um edifício industrial completo, com o setor de mecânica pesada produzindo locomotivas, aviões, etc. e a engenharia pesada construindo Itaipu, Ponte Rio-Niterói, etc., com financiamentos externos a juros flutuantes, que acabaram onerando a dívida pública. O governo R. Reagan não só suspendeu os empréstimos como passou a cobrá-los, provocando crises econômicas no Brasil e em toda a América Latina, a começar pelo México. No Brasil foram paralisadas obras em andamento em Tucuruí, na Ferrovia do Aço, etc. Inspirado nas ideias de Ignacio Rangel, o ministro A. Delfim Netto realizou duas minidesvalorizações, alavancando exportações industriais da Vilarés, WEG, Randon e outras, retomando o crescimento econômico. Antes disto, nos últimos anos 1970 Ignacio Rangel, prevenido o fim dos financiamentos públicos, propôs a necessidade da concessão de infraestruturas estranguladas à iniciativa privada, com financiamento dos bancos nacionais, o que afastaria os EUA do pacto de poder, mas não teve ressonância entre seus “sábios” colegas economistas.

Entretanto, no governo Sarney, sob inspiração do FMI, deu-se

prioridade ao combate à inflação, com os congelamento de preços, medidas de criancinhas de primeiro ano primário da Unicamp e da PUC-RJ, que acabaram levando o Brasil à contra revolução de Collor e FHC, quando a adoção da âncora cambial levou às importações predatórias, que iniciaram uma brutal desindustrialização, que não acabou até hoje. Naqueles anos A. Ermírio de Moraes protestou contra aquela política destrutiva, quando o grupo Votorantim foi obrigado a dispensar mais de 20 mil funcionários. Deve-se dizer que mesmo nos governos do PT insistiu-se no combate à inflação usando dólar barato, prejudicial à economia nacional, ao invés de combatê-la com crescimento, como Ignacio Rangel havia demonstrado (*A inflação brasileira*, 1963).

### As apostasias duraram pouco

Os EUA conseguiram bloquear o Japão, a URSS e o Brasil, mas como lembrou o genial W. Lênin no seu debate com Kautsky sobre a vitoriosa revolução bolchevique, o fenômeno da apostasia acompanha a marcha dos acontecimentos históricos, como foi o caso de Juliano, o apóstata, que renegou o cristianismo vitorioso do imperador Constantino. Inspirando-se em W. Lênin, como fez frequentemente, Ignacio Rangel publicou o artigo “Apostasias” (Folha de S. Paulo, 2/1/1991) sobre a queda da URSS e o estancamento da indústria brasileira, afirmando tratar-se de fenômenos passageiros. Como se sabe, em 2001 Yeltsin, serviçal do imperialismo, foi substituído por Putin, da KGB, que restabeleceu a soberania da Rússia e enquadrou os oligarcas, em 2003 FHC, outro serviçal, foi substituído por Lula, que reativou a industrialização interrompida e em 2008 iniciou-se a crise financeira no centro do sistema capitalista, desmoralizando os vitoriosos dos anos 1980 e 1990.

É preciso reconhecer que os EUA souberam enfrentar o período depressivo do ciclo longo iniciado em 1973-74. Diferentemente do período depressivo do ciclo anterior, que começou nos anos 1920-21, N. Kondratieff constatou, gerando uma rápida corrida financeira que re-

sultou na crise de 1929, os EUA e a Europa souberam organizar bancos centrais (FED, etc), encarregados de minorar a crise financeira inevitável e também trataram de enfrentar o período depressivo com medidas de crescimento econômico e de exploração dos trabalhadores, adiando ao máximo a crise financeira. Entretanto, neste percurso ajudaram a China a substituir a URSS na luta pela vitória do socialismo sobre o capitalismo, que está em andamento e vai durar o século XXI inteiro.

### **A China lidera a transição para o socialismo**

Nos anos 1980, ao mesmo tempo em que o governo R. Reagan iniciava sua ofensiva econômica e geopolítica, o líder chinês Deng Xiaoping punha em prática sua estratégia para tornar a China uma potência mundial, que ele elaborou enquanto prisioneiro de Mao Tsé-tung, durante a virada stalinista da Revolução Cultural. Deng ao substituir Mao não repetiu o erro de Khrushchev em relação a Stálin, que acabou dividindo o PCUS. Apontou erros do seu antecessor, mas também os méritos, como a aproximação com os EUA, em plena guerra do Vietnã e procurou realizar uma liderança leninista, tolerando divergências e estimulando debates, readmitindo no comitê central do PC Chinês todas as lideranças afastadas por Mao.

É fato curioso que Deng tenha recebido Gorbachev em Pequim na época dos protestos estudantis da Praça da Paz Celestial, no emblemático ano de 1989, quando o russo decretava o fim do século soviético, enquanto Deng estava conduzindo a China à cena mundial do século XXI. A apostasia do socialismo soviético estava sendo corrigida pelo PC Chinês, o verdadeiro “Príncipe moderno” na expressão de A. Gramsci, enquanto o PCUS desaparecia melancolicamente.

Vale lembrar que os maiores intelectuais da humanidade se preocuparam com o destino de seus povos, como Sócrates e Platão com os gregos, Confúcio e Lao Tsé com os chineses, assim como os profetas judeus com o destino do seu povo. O mesmo aconteceu com os pais da

filosofia clássica alemã, Kant e Hegel, frequentemente profetas. Hegel, por exemplo, desenvolveu a conhecida ideia da migração das civilizações, da Mesopotâmia para o Mediterrâneo, depois para o norte da Europa, em seguida para os EUA e de lá para a Ásia, prevendo assim que o Pacífico iria superar o Atlântico, como está acontecendo. Menos conhecida é a profecia À paz perpétua de I. Kant, escrita em 1795 sob influência da Revolução francesa, que ele simpatizava. O fim das monarquias, em geral guerreiras, assinavam falsos tratados de paz, daria origem às repúblicas, como no caso francês, que teriam a tendência a adotar o Direito internacional baseado num federalismo de Estados livres, como é a ONU atualmente.

Karl Marx, filho da filosofia clássica alemã, enxergou o fim do capitalismo em decorrência de revoluções proletárias vitoriosas na Inglaterra, França e Alemanha, criando uma força gravitacional no mundo inteiro. A Comuna de Paris de 1871 mostrou a importância das tensões políticas produzidas pela guerra franco-prussiana. Assim, também durante a primeira guerra mundial os soldados russos das frentes de batalha, desabastecidas de alimentos, munições e armas, fugiram a pé em direção às suas aldeias de origem, ocupando terras feudais para plantar, o que levou Lenin a comentar que “os camponeses haviam votado com os pés”, abrindo caminho à vitória da revolução bolchevique, que produziu uma explosão de criatividade na URSS e fora, como na estatística de N. Kondratieff, no pensamento de A. Gramsci, no cinema de Eisenstein, no teatro de Brecht, na arte militar de Zhukov e Kalischnikov e nos movimentos revolucionários na Ásia, África e América latina. Deve-se lembrar também que após a vitória na segunda guerra mundial a URSS começou a exercer um poder gravitacional em países como Egito, Síria, Iraque que haviam se livrado do imperialismo. Hoje a China começa a exercer esse poder.

São centenas, senão milhares de livros e artigos sobre a China que saem todos os anos e por isso é importante chamar a atenção para dois pesquisadores brasileiros: o embaixador A. Porto de Oliveira com artigos brilhantes como *Tentando entender a China* e *A quarta geração de*

*dirigentes assume o controle da modernização*, e que colabora no blog de RC Cerqueira Leite desde 2013, comentando os conflitos entre EUA e China, e o geógrafo E. Jabbour, que entre outras obras escreveu *O socialismo de mercado na China*, onde assinalou que nas relações comerciais tem superávits com os EUA e a Europa e déficits com os países emergentes, como estratégia de alianças.

Sob o capitalismo em decadência os intelectuais visionários desapareceram, mas Helmuth Schmidt, chanceler da Alemanha, um dos criadores do euro, disse que no futuro existiriam o dólar, o euro e o yuan chinês como moedas internacionais, o que a China vem preparando pouco a pouco. Mais recentemente o operador de mercado financeiro Jim O'Neill (*O mapa do crescimento*, 2012) criou o acrônimo BRIC em 2001, antes mesmo da constituição do grupo e se surpreendeu com o crescimento dos quatro, que saltaram de 2001 a 2011 de US\$ 3 trilhões para mais de US\$ 11 trilhões, acima de suas previsões. A consultoria PWC publicou o estudo *Visão de longo prazo: como a ordem econômica global mudará até 2050* (Estadão 7/2/2017), usando o método de paridade do poder de compra, assinalando a China em 1º lugar em 2050, como atualmente, e a ascensão da Índia para o 2º lugar, deslocando os EUA para 3º em 2050. O salto mais espetacular seria da Indonésia, que subiria do 8º lugar em 2016 para 4º lugar em 2050, enquanto o Brasil, mais modestamente, subiria do 7º para o 5º lugar. Todos os países do centro do sistema capitalista perderiam posições, além da saída da França entre os 10 maiores, entrando o México.

A China de Mao trilhou na economia caminho semelhante ao soviético, com avanços na siderurgia e na produção militar de aviões, mísseis balísticos e bombas nucleares. A coletivização da agricultura, necessária na URSS diante da proximidade da segunda guerra mundial, não era necessária na China e teve resultados negativos. Enquanto Mao oscilou entre Lênin e Stálin, conforme I. Deutcher, Deng Xiaoping sempre foi mais leninista e assim, diante da realidade concreta da China e do mundo nos anos 1970 teve clareza de assumir o modelo econômico japonês, que vários tigres já haviam adotado, mas com planejamento

estratégico chinês, como os mecanismos para bloquear as pressões dos EUA, que eram previsíveis. Nas últimas décadas a economia norte-americana e suas empresas estão perdendo presença internacional visando reforçar a presença nacional, como no setor de petróleo e gás por exemplo. Assim, a GM se desfez recentemente de suas filiais europeias para reforçar presença nos EUA e na China, o que beneficia a China nos seus conflitos com os EUA. Esta visão de longo prazo de Deng Xiaoping se manifestou desde o início das reformas, como por exemplo na atração das empresas estrangeiras de ponta, quando recebeu a visita de Akio Morita da Sony disposto a investir na China, mas fora das ZEE iniciais, para aproveitar mão-de-obra mais barata, no que não foi atendido. A adoção do modelo econômico japonês, com planejamento chinês, levou ao crescimento de 10% anuais por muito tempo, dobrando o tamanho da China de 7 em 7 anos. Assim, as locomotivas a vapor dos anos 1980 foram substituídas pela maior rede de trens de alta velocidade do mundo, surpreendendo a todos.

A outra face positiva do modelo econômico japonês foi a geração de um fluxo gigantesco de exportações e importações, mudando a pauta da luta entre os EUA e URSS da corrida militar, para concorrência comercial entre EUA e a China. M. Mazzucato (*O estado empreendedor*, 2014) assinalou o altíssimo gasto em pesquisas científicas na URSS, que não se revertia em vantagens para o conjunto da economia. A China pode se livrar dos gastos militares excessivos, concentrando-se na guerra cibernética principalmente, mas sem subestimar os diversos lados da questão.

Linhas acima assinalamos a presença da China, Índia e Coréia do Sul ao lado de países mais avançados na pesquisa científica na usina de fusão nuclear em construção na França. Por isto mesmo é importante lembrar que a produção científica avançou muito entre os emergentes, o que levou a China a registrar em 2013 mais patentes que os EUA. Reconhecendo esta tendência a própria GE norte-americana começou em 2000 a abrir centros de pesquisa no exterior, o primeiro em Bangalore (Índia), e depois em Xangai em 2003, Munique em 2004 e recentemente

no Brasil. Hoje pólos tecnológicos de Bangalore e de Dalian, na China, rivalizam com o Silicon Valley. Na cidade de Dalian existem 620 empresas de alta tecnologia, das quais 230 estrangeiras, como a Hitachi, Mitsubishi e NEC, empregando 31.000 engenheiros (*Images économiques du monde*, 2009).

Os ambientes comerciais dificultam as guerras, como lembrou E. Kant, e os avanços da terceira revolução industrial em andamento colocarão a possibilidade de diminuir a jornada de trabalho, que a China deverá aproveitar em primeiro lugar, avançando nas relações socialistas, com auto-gestão no chão-de-fábrica, o que deverá estimular a luta dos trabalhadores nos países capitalistas, semelhante ao fato de que a Guerra do Vietnã foi ganha no Vietnã e nos EUA. M. Marti (*A China de Deng Xiaoping*, 2007) insistiu que Deng criou sua marca definitiva, junto a Mao e Confúcio, as três raízes profundas da tradição chinesa, como observou M. Leonard (*O que a China pensa?*, 2005), quem sabe levando a humanidade à “paz perpétua”, profetizada por I. Kant.



# IX

“Política Social no Século XXI:  
armadilhas da inclusão pela  
financeirização”

Lena Lavinas \*\* e  
Denise Gentil \*\*\*

---

\*\* Professora Titular do Instituto de Economia da UFRJ

\*\*\* Professora Associada do Instituto de Economia da UFRJ

## Introdução

Nas duas primeiras décadas do século XXI, a política social no Brasil passou por transformações importantes, tanto do ponto de vista do escopo dos programas e políticas quanto no que tange à cobertura da população alcançada. O feito mais notável foi, sem dúvida, a correção da política assistencial que, quando da Constituição de 1988, contemplara apenas uma parcela dos mais vulneráveis (idosos e portadores de deficiência), deixando de lado a grande massa de pobres que viria a ser atendida a partir de 2003 pelo Programa Bolsa Família.

Tal expansão, entretanto, não trouxe consigo um alinhamento de todos os parâmetros da política de combate à pobreza, como seria esperado, para evitar que se gerassem iniquidades horizontais junto ao público-alvo. Foi o que acabou acontecendo, com linhas de pobreza, critérios de elegibilidade e valores de benefício variando em muitas vezes, a depender da clientela e do programa. Ademais, a política social manteve seu perfil pró-cíclico de baixa efetividade, à exceção do ano de 2010. O que mais contribuiu para a redução da pobreza e da desigualdade nos anos de crescimento econômico (2003-2012) foi a forte recuperação do emprego com carteira assinada e o aumento do salário real, com destaque para o mínimo.

Houve, contudo, um fortalecimento da provisão pública, ancorada na institucionalidade da Seguridade Social. Esta ganhou musculatura. Seu orçamento, a despeito da multiplicação de pesadas isenções e vantagens fiscais concedidas a determinados setores empresariais, cresceu significativamente, lastreado pelo forte aumento do emprego formal, com rebatimentos positivos pelo lado das contribuições ao seguro social, bem como pelo consumo de massa em acentuada expansão. Um e outro vinculam-se às fontes de financiamento exclusivas da Seguridade. Com isso, a previdência social consolidou-se, com receitas em alta e também ampliação da sua cobertura (Gentil et al. 2017).

Em contrapartida, o período registrou também uma progressão acelerada de mecanismos pró-mercado que, associados a novos produtos

financeiros, ampliaram sua participação no sistema de proteção social.

A proliferação em marcha acelerada dos planos de saúde privados, altamente segmentados, é a expressão mais aguda e paradoxal de uma trajetória marcada por fortes ambiguidades e descompromisso (Lavinias e Gentil 2018) com um conjunto de direitos individuais e coletivos estabelecidos no contrato social consagrado na transição à democracia. A expansão espetacular do setor de saúde suplementar beneficiou-se das inúmeras medidas de incentivo à medicina privada, entre elas a manutenção dos gastos tributários ilimitados em saúde para PF e PJ e o afrouxamento dos critérios de concessão de certificados de filantropia para entidades privadas na área médico-laboratorial-hospitalar. O gasto federal com saúde como proporção do PIB se mantém praticamente inalterado sob a regra petista, aumentando, entretanto, nos níveis subnacionais. Essa tendência, no entanto, não reverte o subfinanciamento crônico imposto a uma área estratégica, cuja cobertura universal contribuiria decisivamente para a redução acentuada das desigualdades de acesso no Brasil.

Da mesma maneira, a despeito do REUNI e do PROUNI, que abriram as portas das universidades aos jovens carentes e grupos sociais discriminados historicamente, o FIES (Programa de Financiamento do Ensino Superior) conheceu expansão vertiginosa nesses anos. Registre-se que o FIES foi responsável, em 2015, pelo ingresso de 49,5 % dos estudantes de 3º grau matriculados na rede privada. Após a reforma de 2009, os recursos a ele alocados pelo Estado passam de R\$ 1 bilhão a R\$ 15 bilhões em 2015, correspondendo a 44% do gasto federal total com ensino superior público (orçamento das federais naquele ano foi de R\$ 34 bilhões). O FIES eleva de forma exponencial não apenas o número de empréstimos estudantis e, em consequência, o montante quase impagável da dívida estudantil - fenômeno novo no Brasil -, mas também o patrimônio líquido das grandes corporações privadas que se beneficiaram da flexibilização das condições de acesso ao crédito<sup>1</sup> e transferência

---

1 Eliminação da figura do fiador e prazo de quitação alongado, com aumento da fase de carência.

do risco de inadimplência para o Estado (Lavinias 2017). Com relação ao primeiro, mais da metade dos alunos que contraíram dívida com o FIES seguem inadimplentes (cerca de 450 mil). O rombo das prestações atrasadas alcançou, em 2018, a casa dos R\$ 20 bilhões, segundo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (O Estado de S. Paulo 2018), contra R\$ 627 milhões em 2015. Já pelo lado da valorização patrimonial dos grupos que se agigantaram na educação superior, impulsionados também por mecanismos de fusão e aquisição, basta apontar a ascensão notável do preço das ações da Kroton e da Estácio, para ficar em dois exemplos: enquanto o Ibovespa variou 28,4% entre 2009 e 2017, as ações daquela subiram 769% e as desta, 238% (Lavinias e Gentil 2018).

Gestores de fundos de investimentos e investidores estrangeiros transformam-se paulatina e indiretamente em gestores da política social por se tornarem acionistas majoritários dos grandes grupos de saúde e educação superior. Conforme Lavinias e Gentil (2018), a maior parte dos fundos de private equity que compraram participação em empresas abertas e fechadas desses setores no Brasil, no pós-2009, é de capital externo, “o que mais uma vez demonstra que o processo de financeirização é também um mecanismo de internacionalização da esfera do bem-estar” (p.204).

Impossível não mencionar o outro braço da financeirização em massa (Lavinias, Araújo e Bruno, 2019) que foi o acesso ao crédito de consumo, ou crédito pessoa física recursos livres, sem vinculação de uso, aprovado, portanto, de forma quase instantânea. Essa linha de crédito registrou, entre 2003 e 2012, a mais alta taxa de crescimento (mais de 300%, enquanto a massa salarial apenas dobrou). E ganhou força porque impulsionada por uma inovação institucional: o crédito consignado, implementado a partir de 2003, com juros menores em razão do desconto automático da prestação em folha de pagamento ou do benefício. Acabou tendo como clientela preferencial aqueles cativos do Estado, ou seja, funcionários públicos e aposentados ou pensionistas. Ambas as categorias representavam em 2015 mais de 93% dos tomadores de empréstimos da modalidade (Banco Central 2016) e esse segue sendo o

perfil. Ou seja, pagamentos feitos pelo Estado tornam-se o colateral (Lavinhas 2018) que praticamente elimina o risco moral para os bancos, além de assegurar uma rentabilidade nada desprezível: enquanto as taxas de juros nominais do crédito de consumo registraram média de 140% a.a. em dezembro de 2015 (ANEFAC 2016), o crédito consignado com risco zero cobrava ainda 30,7% a.a. (Banco Central 2016). A maior proporção de tomadores de crédito de consumo no Brasil ainda são as famílias de até 3 salários mínimos: segundo o Banco Central (2015), elas representaram, somente em 2014, 61% dos novos empréstimos contraídos. Naquele mesmo ano, essa faixa de renda comprometia 73% de sua renda familiar disponível com pagamento de dívidas ao setor financeiro.

A forte expansão do crédito de consumo se explica porque serviu para financiar necessidades não atendidas pelas políticas públicas, e não apenas permitir a aquisição de bens duráveis e bens saláris, que, ademais, deveriam ser acessíveis mediante salários valorizados e adequados e uma estrutura tributária justa. Que o diga a pesquisa levada a cabo regularmente pelo SPC-CNDL<sup>2</sup> sobre o grau de inadimplência da população e a natureza da dívida. Ao final de 63 ,2018 milhões de pessoas estavam inadimplentes com bancos e financeiras por mais de 90 dias, %93 pertenciam às classes C, D e E, e os dois itens de maior peso na inadimplência eram roupas e alimentos. A dívida tornou-se entre nós mecanismo de reprodução social.

Houve inclusão pelo consumo, mas ao preço de um endividamento significativo e crescente de uma parcela expressiva da população, que, ademais, alonga reiteradamente a lista da altíssima inadimplência.

Essa ambiguidade da política social foi a marca registrada das gestões petistas. Ela acabou por alterar paulatinamente o regime de bem-estar desenhado em 1988 abrindo caminho para a radicalização do processo de mercantilização que as “reformas” previdenciária e do mercado de trabalho anunciaram na fase pós-impeachment.

Dado este pano de fundo, este artigo tem por objetivo: i) carac-

---

2 Serviço de Proteção ao Crédito e Confederação Nacional dos Dirigentes Lojistas

terizar o quadro social no pré e pós-impeachment e interpretar a direção das chamadas reformas da gestão Temer e seu impacto no aprofundamento e generalização do processo de financeirização da economia brasileira, alterando a função da política social; ii) traduzir a baixa complementariedade da política macroeconômica para com a política social nesses dois períodos; iii) sinalizar cenários prováveis do enfrentamento redistributivo com a eleição de um governo de direita de perfil ultraliberal na economia e ultraconservador nos valores e costumes, apontando os desafios para a política social brasileira.

### Os indicadores sociais na crise

Na sequência da mais aguda recessão já vivenciada pela economia brasileira, com crescimento negativo do produto real de 7,2% em 2015-2016, e um sopro de recuperação em 2017 e 2018, com aumento anual do PIB de 1,1%, no lastro do desempenho, uma vez mais, do agronegócio, o ano de 2018<sup>3</sup> correu em meio a uma derrocada de muitos dos indicadores sociais.

A pobreza extrema voltou a patamares prevalecentes no início do milênio, anteriores à criação do Programa Bolsa Família. Ao fim de 2018 são cerca de 15 milhões de pessoas vivendo na indigência ou 7,5% da população, percentual idêntico a 2004<sup>4</sup>, o dobro, portanto, do observado em 2014. A pobreza dizima o cotidiano de mais de 24 milhões de pessoas.

Tomando a linha de corte adotada em 2017, para países de renda média, pelo Banco Mundial de 5,5 US\$ PPP/dia<sup>5</sup>, mais que o dobro daquela vigente no Bolsa Família, esse contingente já alcançaria mais

3 Os dados aqui citados têm por fonte a PNAD Contínua do IBGE, trimestre maio-julho (médias móveis), e foram divulgados em agosto de 2018. Caso contrário, a referência é citada.

4 IPEADATA, Indicadores Sociais, Renda, Proporção de extremamente pobres (P0) – Linha de Pobreza Baseada no Decreto 7492 (Brasil sem Miséria).

5 Essa linha de pobreza corresponde à mediana das linhas de pobreza dos países de renda média alta, caso do Brasil. Essa linha soma-se, assim, a outra já existente, com valor de corte em 1,90 US\$ PPP/dia.

de 50 milhões de brasileiros (PNADc 2017), ou ¼ da população, como aponta a tabela 1, para o ano de 2016. Essa realidade carrega dramaticidade quando se sabe que praticamente metade de todas as crianças brasileiras de até 14 anos, segundo essa métrica, são pobres.

Distintas estimativas do percentual de pobres e indigentes na população brasileira indicam que tal variação esconde profundas assimetrias nos graus de destituição – ou seja, nosso olhar sobre a pobreza reforça padrões de desigualdade com que nos habituamos a conviver com naturalidade. E ainda serve a todo tipo de avaliação, das mais rigorosas às mais complacentes quando se trata de medir o real recuo da pobreza entre nós e o êxito dos programas sociais implementados. O menor percentual, inferior a 4,5% de pessoas extremamente pobres no conjunto da população, deriva das linhas de pobreza e indigência aplicadas ao Bolsa Família. Ambas são notoriamente baixas e aquém de um padrão de subsistência mínimo. A mais adequada, porque associada ao nível de vida da população brasileira, é a que adota a métrica de 50% abaixo da renda mediana, elevando para 30,1% o contingente de pessoas vivendo na pobreza. Usando do bom senso, pode-se afirmar que a magnitude da pobreza é elevada no Brasil da crise, pois afeta entre 10% e 30% dos brasileiros, ou algo entre 20 e 60 milhões de pessoas a depender do critério de corte escolhido.

**Tabela 1 - Brasil, Índices de Pobreza por classes de rendimento, 2016**

Por faixa salarial		Por rendimento domiciliar per capita (Bolsa Família)		Por US\$ PPC 2011 (Banco Mundial)			Em % da renda nacional
<i>Até ¼ do salário mínimo</i>	<i>De ¼ a ½ do salário mínimo</i>	<i>Até R\$ 8 (indigência)</i>	<i>Mais de R\$ 85 a R\$ 170</i>	<i>Até US\$ 1,9</i>	<i>Até US\$ 3,1</i>	<i>Até US\$ 5,5</i>	<i>Até 50% mediana nacional</i>
<b>12,1%</b>	<b>17,8%</b>	<b>4,2%</b>	<b>4,3%</b>	<b>6,5%</b>	<b>11,9%</b>	<b>25,4%</b>	<b>30,1%</b>

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2016. Classificação segundo rendimento domiciliar per capita. Pessoas residentes em domicílios particulares, exclusive as pessoas cuja condição no domicílio era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico. Mediana calculada no nível do domicílio, à exclusão dos domicílios com pessoas sem rendimento ou sem declaração de rendimentos. Taxa de conversão da paridade de poder de compra para consumo privado, R\$ 1,66 para US\$ 1,00 PPC 2011, inflacionado pelo IPCA para anos recentes.

O corolário dessa situação é a inflexão na trajetória de indicadores que apresentavam melhoras constantes desde meados dos anos 90 e eram motivo de celebração. É o caso da mortalidade infantil na faixa 1- 4 anos, nos chamados “óbitos evitáveis”. Estes registram um repique, com aumento de 11% entre 2015-2016<sup>6</sup> (SIM, 2018), ao passo que a mortalidade na faixa até um ano suspende sua trajetória de queda de mais de duas décadas, e estagna. Da mesma maneira, os níveis de desnutrição infantil e insegurança alimentar estão em alta (Valor Econômico 14/05/2018).

Em paralelo, o Brasil despencou 17 posições no ranking da IDH do PNUD.<sup>7</sup>

O desemprego não cedeu e permanece acima de 12% no último trimestre de 2018, percentual em muito superior a todas as médias anuais compiladas desde 1991<sup>8</sup>. Isso corresponde a aproximadamente 13 milhões de pessoas. De cada dois desempregados, um é jovem, na faixa 16-29 anos, portanto, o grupo mais impactado. E o contingente de nem-nem – nem estuda e nem trabalha – seguiu em alta nesse grupo etário, ultrapassando os 11 milhões de jovens no ano (um em cada cinco).

Já a taxa de desocupação e subocupação bateu em 18,6%, revelando as consequências nefastas e previsíveis da reforma trabalhista, combustível maior da precarização do emprego e do freio a uma franca recuperação dos salários. Com isso, dá-se uma reviravolta também no índice de Gini<sup>9</sup> que retoma tendência de alta, ainda que em ritmo lento. Recente estudo de Daniel Duque, do IBRE-FGV, sobre a evolução do índice de Gini medido pela renda familiar per capita, revelou que ele alcançou 0,62 ao final de 2018, seu maior patamar desde o primeiro trimestre de 2012, quando começa a série da PNAD Contínua. Ou seja, retornamos a um nível de desigualdade que prevalecia em tempos de

6 Tais “óbitos evitáveis” passam de 5.595 para 6.212.

7 *Valor Econômico*, “Recessão derrubou todos os indicadores sociais”, em 18/09/2018.

8 IPEADATA, Indicadores Sociais, Mercado de Trabalho, Taxa de Desemprego, população acima de 10 anos.

9 Cai de 0,596 em 2001 para 0,518 em 2014, recorde de baixa, e encontra-se em 0,524 em 2017, tal como em 2013. Fonte: FGV.

milagre econômico sob um regime autoritário, quando o crescimento se dava fortalecendo a concentração de renda.

Não resta dúvida que tamanha recessão, levando a um encolhimento abrupto do mercado de trabalho, teria efeitos imediatos na elevação da desigualdade, que nesses anos de relativa prosperidade, em razão da inefetividade da política tributária, jamais recuou na proporção esperada. O Brasil, que havia registrado queda modesta no ranking da desigualdade, viu piorar novamente sua posição relativa no ranking tornando-se, ao final de 2018, o nono país mais desigual do planeta e o primeiro na América Latina.

A surpresa, na contramão da derrocada, nos vem dos dados de renda do trabalho estimados pela PNAD Contínua. A série, com início em 2012, indica que, entre 2015 e 2017, não houve queda do rendimento médio mensal do trabalho em valores constantes. A tabela 2 mostra, inclusive, ligeiro aumento, pois sobe para R\$ 2.247,00 mensais em 2017, contra R\$ 2.197,00 em 2015. Trata-se de um paradoxo, considerando o elevado patamar em que permanece o nível do desemprego.

**Tabela 2 - Brasil, Rendimento médio mensal do trabalho, 2012-2017, valores constantes (R\$)**

<b>2012</b>	2.094,00
<b>2013</b>	2.162,00
<b>2014</b>	2.177,00
<b>2015</b>	2.197,00
<b>2016</b>	2.209,00
<b>2017</b>	2.247,00

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Rendimento médio de todos os trabalhos, efetivamente recebido no mês de referência, pelas pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimento de trabalho. Valores constantes a preços médios do último trimestre divulgado, conforme calculado pela própria instituição.

É plausível supor, portanto, que a forte degradação dos índices

de pobreza e indigência estaria correlacionada à completa exclusão do mercado de trabalho de boa parte da população em idade ativa, muito provavelmente aquela favorecida na fase recente de crescimento (2003-2014) pela expansão do emprego formal na faixa de até dois salários mínimos (Lavinias 2017). Este correspondeu a 82% do saldo de criação de empregos formais no período (Lavinias, Cordilha e Cruz 2016). Significa dizer que o aumento da renda real, numa conjuntura marcada por níveis de desocupação, informalidade e precarização do emprego tão elevados pode estar expressando que janelas de oportunidades se fecharam para aqueles com baixa qualificação e experiência, que se encontram na base da pirâmide ocupacional.

É fato que indicadores de emprego e renda são os mais sensíveis a uma conjuntura fortemente tributária de uma crise econômica gravíssima e resiliente. Mas o que dizem, por exemplo, indicadores de educação que captam resultados de mais médio prazo, e refletem, portanto, esforços com vistas a aprimorar, ao longo do tempo, a capacidade de aprendizado de nossos jovens? Segundo o SAEB 2017 – Sistema de Avaliação da Educação Básica -, apenas 1,6% dos jovens inscritos na última série do ensino médio demonstrou desempenho considerado adequado em Língua Portuguesa pelo Ministério da Educação. Em Matemática, esse percentual sobe para 4,5%.

Ademais, nenhum estado da federação atingiu, em 2017, a meta do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de 4,7 projetada para o ensino médio. O índice passa de 3,7 em 2015, para 3,8 em 2017<sup>10</sup>. Não bastasse desempenho tão insatisfatório, há que recordar que, em 2017, segundo o IBGE, 1,5 milhão de jovens na faixa 15-17 anos, estava fora da escola.

Por fim, há que alertar para o panorama mais dramático: Dados do Ministério da Saúde indicam que, pela primeira vez desde 1990, a taxa de mortalidade infantil reverteu a tendência de queda no Brasil: foram 14 mortes a cada mil nascidos vivos em 2016, um aumento de 4,8% em relação a 2015. Dados do Sistema de Vigilância Alimentar e

10 INEP, SAEB-2016.

Nutricional, reunidos pela Fundação Abrinq, revelam que de 2016 para 2017 o percentual de crianças menores de 5 anos desnutridas aumentou de 12,6% para 13,1%<sup>11</sup>.

Esse cenário aviltante, de redução drástica das oportunidades de futuro e até da esperança de vida das novas gerações, é também conseqüência das políticas de austeridade que não pouparam os programas sociais já ao final do segundo governo Dilma.

### **A macroeconomia constringendo a política social**

Não é tarefa simples apontar as forças sociais e políticas que se alinharam para promover o desmonte do projeto dito social-desenvolvimentista durante o segundo governo da Presidente Dilma Rousseff. Porém, nos campos da política econômica e da política social a ela articulada, fatores cimentaram, ao longo de cinco anos (2011-2015), o distanciamento entre o governo e sua base de apoio político gerando, ao mesmo tempo, o fortalecimento de um polo de união das elites que se reorganizou para se opor ao projeto petista. Há consenso entre autores que estudam esse período histórico de que a manutenção do regime macroeconômico conservador, herdado do Governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), formado pelo câmbio flutuante, metas rigorosas de inflação, metas fiscais contracionistas e um esquema de tributação fortemente regressivo foi assumido pelos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) como condição para sua governabilidade.

A vasta coalizão partidária exigia que esses pilares ortodoxos se mantivessem intocados, em nome de uma “coexistência pacífica” no Congresso Nacional. A novidade desse projeto estaria na suposta conciliação dessa estratégia com políticas sociais de maior alcance, porém baixo custo, mantendo-se o viés da focalização e da exigência de condicionalidades para a obtenção de benefícios, em sintonia com os precei-

---

11 Ao contrastar o passado recente com estes anos de crise, tem-se noção de quão acelerado é o retrocesso: em 2004, segundo o IBGE, o percentual de famílias brasileiras vivendo num quadro de insegurança alimentar grave alcançava 6,5%, caindo para 3,2% em 2013.

tos neoliberais das instituições multilaterais. O combate à pobreza ganha prevalência sobre a consolidação de um sistema de proteção social sustentável e efetivo. O governo Dilma, no entanto, inaugura uma fase de aprofundamento do perfil conservador tanto da política econômica quanto da própria política social.

De fato, a política econômica do governo Dilma ficou popularmente conhecida como “Nova Matriz Macroeconômica”. Esta estratégia tinha a intenção de substituir o modelo de crescimento baseado no consumo de massa, supostamente esgotado após 2010<sup>12</sup>, por um novo motor do crescimento baseado nos investimentos privados e nas exportações (Serrano e Summa 2014; Carvalho 2018). Juros menores e taxa nominal de câmbio depreciada eram prioridades. A política fiscal seria alterada de forma a ampliar desonerações tributárias e realizar o corte de gastos (inclusive gastos sociais, mas, sobretudo investimentos públicos), com pensando, assim, a elevação de preços que decorreria do impacto do real desvalorizado e dos juros menores<sup>13</sup>. Medidas macroprudenciais de restrição do crédito também foram idealizadas para desestimular o consumo, mas o crédito, ao contrário, seguiu sua trajetória de alta, embora mais lentamente.

A estratégia do governo Dilma abrangeu estímulos ao investimento privado através de amplas privatizações no setor de infraestruturas.

12 A dinâmica de crescimento puxada pelo consumo havia gerado vazamentos, isto é, parte importante da demanda era atendida pelo aumento das importações – que cresceram 103,4% entre o fim de 2005 e o fim de 2010. Vale ilustrar que entre 2003 e 2009, a taxa de crescimento das importações de bens eletroeletrônicos cresceu cerca de 33% a.a. (Lavinias 2017). Ficou cada vez mais evidente que a fase de crescimento do período 2004-2010 havia gerado a reprimarização da economia nacional, hipertrofia do setor de serviços e grandes fragilidades para o setor industrial nacional (Carvalho, 2018). O aumento acelerado do gasto social, do crédito e do salário mínimo estaria gerando um crescimento frágil porque sem lastro na produção doméstica.

13 Na verdade, os juros básicos (Selic) entraram numa sequência de queda a partir de agosto de 2011, mas essa política durou pouco tempo. Voltaram a se elevar de forma progressiva a partir de março de 2013, porque o regime de metas de inflação, em pleno vigor, impõe a subida dos juros diante dos sintomas de aumento da inflação. De fato, no ano de 2013 a inflação, medida pelo IPCA, subiu para 5,91%, muito próximo do limite superior da banda de inflação.

tura, diminuição da tarifa de energia, controle dos preços dos combustíveis e impulsos ao desenvolvimento do setor de petróleo e gás.

Tal estratégia, porém, fracassou. A “Nova Matriz” conseguiu produzir uma aceleração temporária do ritmo de crescimento econômico no período compreendido entre o terceiro trimestre de 2012 e o primeiro trimestre de 2014, a um ritmo anualizado de crescimento superior a 2,5%, mas em seguida entra em colapso (Oreiro 2017). Seria limitado supor que houve apenas equívocos de política econômica. Para os objetivos deste capítulo, serão realçados tão somente os dados, eventos e mecanismos que se vinculam à política social.

Assim, há, do ponto de vista da intervenção fiscal, dois fatores que produzem efeitos ambíguos no campo social (contribuindo para o naufrágio político do governo Dilma mais à frente): a) a alocação do gasto público, que se concentrou em dois polos: transferências às famílias (via benefícios previdenciários e assistenciais, como já anteriormente realçado) e despesas financeiras (juros da dívida pública); e, b) a estrutura de financiamento do gasto, que envolveu o perfil fortemente regressivo da carga tributária e crescimento acelerado da dívida pública (este a partir de 2013, em conjunção com o aumento constante do grau de endividamento das famílias). Essas especificidades pesaram mais que o próprio nível do gasto social na desaceleração do crescimento do PIB, na ineficácia da distribuição da renda e no combate à pobreza e na perda de apoios decisivos para o enfrentamento das adversidades no campo político.

No que se refere ao dinamismo do gasto social, em nível federal<sup>14</sup>, teria havido ligeira expansão como percentagem do PIB nos setores da saúde, educação e assistência social entre 2011 e 2015. Porém, esse resultado positivo é em parte enganoso, porque decorre da influência do denominador<sup>15</sup> (o PIB) que se desacelerou no mesmo período (Tabela 3). Por conseguinte, a análise das taxas de crescimento anual do gasto é mais adequada para medir o fenômeno e demonstra outro resultado.

14 Cabe registrar que houve aumento do gasto social em nível subnacional. De fato, estados e municípios passaram a aumentar seus gastos com educação e saúde, em conformidade com a Constituição.

15 O gasto quando medido em relação ao PIB é influenciado pelas condições cíclicas e estruturais da economia e não é um bom indicador, principalmente em período fortemente recessivo.

A mesma tabela indica, outrossim, que houve taxas anuais declinantes a partir de 2011 até se chegar às taxas negativas registradas em 2015, numa clara demonstração de que a política social, no período de Dilma Rousseff, foi sacrificada, em vez de ganhar novo impulso atuando de forma anticíclica para reaquecer o consumo e preservar a legitimação do governo diante de sua base tradicional de apoio político.

É importante ressaltar que as transferências monetárias de renda representam metade do gasto primário do governo central. Orair e Gobetti (2017) concluíram que a taxa média anual de crescimento do gasto social apenas com transferências<sup>16</sup> do governo FHC era de 7,5% a.a. Nos dois governos Lula, foram mais elevadas, alcançando 8,7% a.a., enquanto o período Dilma (2011-2014) foi de 5,8% a.a., sendo que, em 2015, ano de fortíssimo ajuste fiscal, caiu para -0,7% a.a. Não resta dúvida de que a política social sofreu acentuada contração de recursos.

É necessário reconhecer, entretanto, que a redução da pobreza e da desigualdade da renda depende, apenas em parte, do nível do gasto social. Uma parte importante desse processo é tributário da estrutura do gasto (Barr 2004) que contribui para ampliar ou restringir os efeitos redistributivos da política social. A outra parte está condicionada pelo ambiente macroeconômico em que as políticas sociais são implementadas.

Assim, no período analisado, os efeitos redistributivos do gasto social responderam a dois grandes condicionantes desvantajosos: a) o desenho institucional específico dos programas focalizados e, por isso, excludentes para um número elevado de beneficiários potenciais (tabela 3); b) o ambiente econômico de tendência recessiva em que se inseriu o gasto social, fruto da política macroeconômica mais conservadora e da queda dos preços das commodities. Portanto, ainda que os gastos sociais fossem seletivamente preservados (sobretudo o gasto previdenciário, que foi inclusive expandido, enquanto o mesmo não se pode dizer da saúde e saneamento básico), havia limites consideráveis aos efeitos compensatórios dessa política.

---

16 Inclui gastos assistenciais (Bolsa Família, LOAS/RMV), previdenciário, seguro-desemprego e abono salarial.

**Tabela 3**

Gastos Sociais do Governo Central* - itens selecionados								
Taxa de crescimento real anual (%) e % do PIB								
Ano	Assistência Social		Previdência**		Saúde		Educação	
	Crescimento real (%)	% PIB	Crescimento real(%)	% PIB	Crescimento real (%)	% PIB	Crescimento real (%)	% PIB
2003	5,2	0,5	-3,8	8,5	-13,0	1,6	-12,4	0,8
2004	50,6	0,7	4,0	8,4	10,9	1,7	-6,6	0,7
2005	7,6	0,7	7,5	8,7	4,4	1,7	5,1	0,7
2006	34,0	0,9	10,8	8,8	7,1	1,6	5,3	0,7
2007	8,8	0,9	4,4	8,6	-5,6	1,5	3,7	0,7
2008	4,5	0,9	-0,9	8,3	-0,5	1,4	4,3	0,7
2009	13,5	1,0	10,7	8,7	9,6	1,5	27,5	0,9
2010	11,0	1,0	6,4	8,4	6,1	1,4	27,5	1,0
2011	7,3	1,0	1,7	8,2	5,9	1,4	4,6	1,0
2012	15,1	1,2	4,3	8,5	5,3	1,5	13,1	1,1
2013	6,1	1,2	4,8	8,6	1,6	1,5	13,0	1,2
2014	4,1	1,2	5,5	8,9	6,6	1,5	10,4	1,3
2015	-8,5	1,2	-5,9	9,1	-2,2	1,6	-3,2	1,4
2016	5,5	1,2	6,1	9,2	0,6	1,6	1,7	1,4
2017	5,3	1,3	9,9	10	0	1,6	1,7	1,4

(\*) Despesa Liquidada. Taxa de crescimento calculado sobre valores atualizados a preços de 2017.

(\*\*) Inclui gastos com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS).

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC. Ministério da Fazenda. Elaboração própria

A tabela 3 confirma relativa estagnação do gasto federal como percentual do PIB nas rubricas saúde, educação e assistência social já a partir de 2014. No período 2003-2017, registra-se ampliação expressiva da despesa com benefícios assistenciais; aumento do gasto federal na área de educação; crescimento bem mais modesto das despesas previdenciárias, mas ainda assim em alta; e saúde mantendo ao longo desses 14 anos participação estagnada como proporção do PIB.

### Estrutura produtiva e política social

Há que ressaltar que os interesses do capital financeiro (expressos em gastos com juros da dívida pública e no galopante crescimento do estoque da dívida) impõem uma política social bem delimitada:

aquela em que há a dominância do gasto social com transferências monetárias em detrimento do gasto com a oferta de serviços públicos desmercantilizados (principalmente saúde, moradia, transporte e educação), mais onerosos e limitantes da expansão do capital privado em setores altamente rentáveis. A ampliação das transferências de renda às famílias proporciona, conforme ressaltado anteriormente, a inclusão da população mais pobre no mercado de consumo de massa, alvo da estratégia de legitimação dos governos Lula-Dilma. Porém, a escassez galopante de serviços públicos essenciais força a compra de serviços privados, empurra para o mercado de crédito e de seguros, comprimindo a renda dos salários e dos benefícios sociais, levando ao endividamento progressivo e transferindo renda do trabalhador para o setor financeiro.

Essa combinação entre déficits na provisão pública de bens e serviços desmercantilizados e benefícios e salários em valor insuficiente, acabam transformando as distintas modalidades de políticas social na forma de transferências monetárias em colateral para acessar o mercado financeiro (Lavinias 2018), que se torna o provedor em última instância do que constitui a essência do bem-estar da população.

A inclusão no mercado de trabalho, embora inquestionável até 2014, não se mostrou suficiente para inibir o aumento do grau de comprometimento da renda familiar com o pagamento de dívidas ao setor financeiro, nem capaz de elevar de forma expressiva a participação dos salários no PIB. A massa salarial passa de 38,9% do PIB em 2002 para 43,1% em 2013 apenas (IBGE, Contas Nacionais 2013). Já o crédito sai de aproximadamente 21% para 54% do PIB no mesmo período.

Outro fator essencial para explicar o forte acirramento do conflito distributivo surge como reflexo da tendência de alta real dos rendimentos do trabalho versus patamares modestos de produtividade, que não acompanham a evolução dos salários. Conforme a tabela 4, a variação da produtividade média no Brasil manteve-se em torno de 1% a.a. entre 2001 e 2013, sendo expressiva unicamente no setor agropecuário (cresce 4,9% a.a.), puxada mais uma vez pelo ciclo de commodities. Saramago (2016) demonstra que o salário real crescia à taxa média de 3,5%

a.a. entre 2009-2013, enquanto a produtividade real marcava o passo a 1,4% a.a. em igual período.

Tabela 4: Variação da produtividade real do trabalho (% ao ano)  
2001 - 2013

<b>Tabela 3.10 - Variação da produtividade real do trabalho (% ao ano) - 2001/2013</b>				
	<b>2001-2004</b>	<b>2004-2009</b>	<b>2009-2013</b>	<b>Total</b>
<b>Total</b>	<b>0,0</b>	<b>0,8</b>	<b>1,9</b>	<b>1,0</b>
<b>Agropecuária</b>	<b>2,2</b>	<b>4,6</b>	<b>7,2</b>	<b>4,9</b>
<b>Extrativa Mineral</b>	<b>0,7</b>	<b>1,7</b>	<b>-2,9</b>	<b>-0,1</b>
<b>Transformação</b>	<b>-0,8</b>	<b>-2,0</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,9</b>
<b>SIUP</b>	<b>3,1</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>1,1</b>
<b>Construção</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,7</b>	<b>2,1</b>	<b>0,5</b>
<b>Comércio</b>	<b>-1,3</b>	<b>1,4</b>	<b>0,7</b>	<b>0,5</b>
<b>Serviços</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,8</b>	<b>3,1</b>	<b>1,2</b>
<b>APU</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,9</b>	<b>-1,4</b>	<b>-0,8</b>

Fonte: Sistema de Contas Nacionais (SCN/IBGE) e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE). In: Saramago, 2016, p. 69.

Num arranjo apoiado em elevadas taxas de juros e, portanto, de poderoso estímulo ao rentismo, empresas e governo não priorizaram as inovações tecnológicas, a expansão da produtividade do trabalho, o incremento do padrão educacional e as habilidades técnicas da força de trabalho. Isso implicaria inversões de longo prazo a demandar maturação.

Ora, não havia pressão que levasse os setores empresariais - que demandam grande suporte do Estado para rendas financeiras - a alocarem capital na acumulação produtiva, com impactos potenciais no aumento da produtividade. Isso aprofunda o conflito distributivo ao criar uma disputa acirrada entre gasto social e gastos financeiros no interior do orçamento público. O cenário, portanto, era de insustentabilidade e contradição permanente entre rentismo e baixa produtividade do trabalho, de um lado, e provisão pública universal, de outro.

O Estado se incapacitava, assim, ainda mais a sustentar cres-

cimento e bem-estar. Com o fim do ciclo de commodities e a desaceleração da economia mundial a partir de 2012, essa contradição explode.

Finalmente, um terceiro fator a ser apontado diz respeito às polpudas desonerações fiscais que caracterizaram o último ciclo de gestão do PT. Embora o mercado de trabalho demonstrasse grande dinamismo entre 2011-2014, com níveis significativos de emprego formal, as receitas vinculadas às políticas de proteção social (receita da previdência e do sistema de seguridade social como um todo) eram desviadas. Isso ocorria por serem solapadas por devastadoras desonerações tributárias, reflexo das tentativas de recomposição da margem de lucro, deteriorada pelo crescimento dos salários muito acima da produtividade e pela taxa de câmbio valorizada que acirrava a concorrência com os produtos importados.

A tabela 5 traz o crescimento constante em valores reais das renúncias de receitas e seu equivalente como proporção do PIB, tanto globalmente, quanto referidas apenas ao orçamento da Seguridade Social. Entre 2007 e 2016, ano do impeachment, o total das desonerações tributárias cresceu. Manteve-se acima de 4% do PIB durante quase todo o governo Dilma, sendo mais da metade retirada do orçamento da Seguridade Social.

Tabela 5: Desonerações tributárias (2007 – 2017)

Em R\$ milhões (correntes) e em % do PIB								
Ano	Desoneração Total*	% do PIB*	Desonerações de Contribuições Sociais				Total das Desonerações de Receitas da Seguridade Social	% do PIB
			Contrib. p/ Previdência Social	COFINS	CSLL	PIS/PASEP		
2007	<b>102.673</b>	<b>3,95</b>	n.d.	13.351	2.958	2.377	<b>18.686</b>	<b>0,81</b>
2008	<b>114.755</b>	<b>3,78</b>	n.d.	20.058	4.525	3.732	<b>28.315</b>	<b>1,03</b>
2009	<b>116.098</b>	<b>3,65</b>	17.905	29.418	6.087	5.651	<b>59.061</b>	<b>1,85</b>
2010	<b>113.861</b>	<b>3,60</b>	18.183	33.883	8.333	6.955	<b>67.354</b>	<b>2,02</b>
2011	<b>152.406</b>	<b>3,68</b>	21.156	34.618	5.830	6.542	<b>68.146</b>	<b>1,75</b>

2012	<b>182.410</b>	<b>4,15</b>	24.412	41.376	6.976	8.145	<b>80.909</b>	<b>1,78</b>
2013	<b>225.630</b>	<b>4,66</b>	33.743	46.142	8.788	9.060	<b>97.733</b>	<b>1,97</b>
2014	<b>253.902</b>	<b>4,92</b>	57.012	58.510	9.301	11.639	<b>136.462</b>	<b>2,60</b>
2015	<b>282.437</b>	<b>4,93</b>	62.519	70.538	10.490	14.100	<b>157.647</b>	<b>2,75</b>
2016	<b>271.006</b>	<b>4,33</b>	54.349	64.558	11.171	12.887	<b>142.965</b>	<b>2,29</b>
2017	<b>284.846</b>	4,19	62.493	64.023	11.792	12.720	<b>151.028</b>	<b>2,22</b>

Fonte: Receita Federal, Ministério da Fazenda. Demonstrativo dos Gastos Tributários. PLOA (projeções) e Relatório de Bases Efetivas. Elaboração própria.

(\*) Dados de 2007 a 2014, Bases Efetivas. Dados de 2015 e 2017, dados estimados, PLOA-projeções.

O descompasso entre receitas e despesas do sistema de seguridade social deu força aos que clamavam por reformas que aniquilavam direitos sociais. O governo cedeu aos apelos conservadores de sua coalizão no Congresso Nacional, criando atritos incontornáveis com sua base de apoio localizada nos sindicatos, organizações sociais e segmentos de renda média. A política social foi-se estreitando enquanto o rentismo avançava sobre os recursos orçamentários no mesmo ritmo dos aumentos da taxa de juros<sup>17</sup>. Essa dinâmica excludente aos poucos tomava corpo de forma subterrânea. Ela já estava visível nas manifestações populares de 2013, mas foi subestimada pelo governo petista, que só viria a se dar conta do impasse colocado quando lhe faltou o apoio das ruas durante o processo de impedimento da Presidente Dilma.

O exame dos dados das declarações do Imposto de Renda junto à Receita Federal é esclarecedor do panorama social que ia se compondo. Medeiros et al. (2015) e Morgan (2017) demonstraram que a redução da desigualdade da renda não foi o que se imaginava ao se mirar apenas os dados dos surveys domiciliares que captam essencialmente os rendi-

<sup>17</sup> Reformas, de diferentes envergaduras, foram uma constante nos últimos 18 anos, principalmente na previdência, atingindo tanto o regime geral quanto do regime próprio dos servidores públicos. As mais importantes reformas dos governos petistas foram as Emenda Constitucionais nº 41/2003, 47/2005, 70/2012, a lei 12.618/12 que cria a Funpresp, e a lei 13.134/15 que trata, dentre outras medidas, das alterações no seguro defeso do pescador artesanal.

mentos do trabalho e as transferências previdenciárias e assistenciais. Não houve queda da parcela da renda apropriada pelo 1% mais rico do Brasil ao longo dos anos 2000 e, ainda que os salários da base da pirâmide tenham crescido, a renda do capital cresceu bem mais e se manteve altamente concentrada nas mãos dos mais ricos.<sup>18</sup> A elite financeira não tinha motivos para reclamar. Por outro lado, havia muitos motivos para insatisfação nos segmentos médios da pirâmide que assistiam à deterioração acentuada de seu padrão de vida (Lavinias 2017) uma vez que serviços básicos essenciais, como educação e saúde, tinham seus custos aumentando muitas vezes acima da inflação média.

Num período de queda do lucro das empresas do setor produtivo, o crescimento da renda de ativos financeiros e de ativos imobiliários foi o responsável pela resiliência da desigualdade no período. De fato, Rocca (2015, apud Oreiro 2017), apresenta a evolução da Taxa de Retorno sobre o Capital Próprio (ROE) – das empresas brasileiras não financeiras de capital aberto e das maiores empresas não financeiras de capital fechado. Por esses dados, verifica-se uma tendência de redução da ROE a partir de 2011, alcançando 4,3% a.a. em 2014, valor inferior à inflação observada, tornando-a assim negativa em termos reais. Oreiro (2017) aponta que o principal fator da redução das taxas de retorno foi a queda das margens de lucro das empresas não financeiras, principalmente da indústria. Em paralelo, o estoque de ativos financeiros não-monetários cresceu a uma taxa média anual de 7,9% entre 2011 e 2014 (Lavinias, Araújo e Bruno 2017), demonstrando como o processo de financeirização invade a lógica do setor privado, resgatando as perdas das empresas não-financeiras.

### A Radicalização das Políticas Neoliberais no Governo Temer (2016-2018)

18 Os dados de Morgan (2017, apud Carvalho 2018) sugerem que enquanto os 50% mais pobres aumentaram sua participação na renda total de 11% para 12% entre 2001 e 2015, os 10% mais ricos subiram a sua parcela de 25% para 28%. Quem perdeu com o processo de crescimento do período foi o meio da pirâmide, os 40% intermediários, que reduziram sua participação na renda de 34% para 32% naqueles anos, formando um processo denominado de *squeezed middle* (Carvalho 2018).

A partir de maio de 2016, com o afastamento provisório de Dilma Rousseff, o governo federal passou a se pautar pelo mais profundo conservadorismo no campo da política macroeconômica o que implicou grandes mudanças na gestão da política social no Brasil.

O Presidente Temer, imediatamente após sua posse, implantou uma reforma administrativa dos ministérios fazendo com que o Ministério da Previdência fosse extinto e a pasta fosse repartida, ficando um segmento incorporado ao Ministério do Desenvolvimento Social e outro, ao Ministério da Fazenda. Extingue-se a Secretaria Especial das Mulheres e incorpora-se a pasta da Ciência e Tecnologia à de Comunicação, diminuindo sua importância estratégica e relevância (tanto da proteção social quanto do desenvolvimento tecnológico) para o desenvolvimento do país. Tais iniciativas revelam por si só um processo de reconstrução da base política do governo federal e do Congresso no pós-impeachment, dando as costas aos grupos sociais mais vulneráveis que, nos governos petistas, ganharam visibilidade política.

Em curto período de tempo, uma sequência de ataques aos direitos sociais teve lugar. Em dezembro de 2016, foi instituída a “PEC do Teto dos Gastos”, nome dado à Emenda Constitucional nº 2016/95 que estabelece um novo regime fiscal limitando o crescimento real dos gastos públicos no governo federal. A medida, que vigorará por 20 exercícios financeiros, visa conter gastos primários, deixando, todavia, intacto o gasto financeiro. Até 2016 (antes do teto), por determinação constitucional, a União era obrigada a aplicar em saúde, no mínimo, o mesmo valor gasto no ano anterior mais o percentual de variação do PIB. Estados da federação e municípios precisavam investir 12% e 15%, respectivamente, de sua receita tributária líquida. Na educação, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 previa elevar o gasto no setor até 2024 para 10% do PIB (contra pouco mais de 5% em 2014). A partir de 2017, entretanto, na vigência do novo regime fiscal no âmbito da União, os entes federados ficaram livres da obrigação constitucional de garantir percentuais mínimos de sua receita para a saúde e educação, o que agravará o subfinanciamento crônico enfrentado pelo SUS e pelas

universidades públicas ao longo dos anos. Da mesma maneira, as metas do PNE 2014-2024 tornaram-se letra morta.

Novo golpe aos direitos sociais veio com a “Lei da Terceirização”, nome dado à Lei nº 13.429 de 31/03/2017, que trata do trabalho temporário e das empresas de prestação de serviços a terceiros. Segundo as novas regras dessa lei, é permitido às empresas terceirizarem todas as atividades – inclusive atividades-fim. A medida aumenta a precarização do trabalho: os salários tendem a diminuir (segundo o DIEESE, 30% menores do que em caso de contratação direta) e os sindicatos saem enfraquecidos (terceirizados são representados por diferentes categorias, desmobilizando os sindicatos mais fortes que conquistam piso salarial mais elevado).

Dando prosseguimento ao desmonte da legislação de amparo ao trabalhador brasileiro, o governo Temer implantou também a Reforma Trabalhista que anulou direitos constitucionais que a sociedade só imaginou perder num governo autoritário que se implantasse por um golpe de Estado. As principais perdas foram: a possibilidade de redução dos salários com a demissão coletiva e a recontração via terceirização ou acordo fechado individualmente; prevalência do acordado sobre a legislação trabalhista; parcelamento das férias em até três períodos à escolha da empresa; regulamentação do teletrabalho por tarefa e não por jornada; deixa-se de contabilizar como hora trabalhada o período de deslocamento dos trabalhadores para as empresas; permite-se jornada de trabalho de até 12 horas por 36 de descanso; extinguiu-se a equiparação salarial para as mesmas funções na mesma empresa.

Essa desestruturação da institucionalidade da proteção ao trabalho e ao trabalhador foi aprovada por um Congresso Nacional cuja maioria dos membros era investigada por acusação de crimes de corrupção, lavagem de dinheiro, formação de quadrilha, obstrução à justiça e outros crimes de práticas políticas espúrias. Diante de uma sociedade desmobilizada e desalentada, foi-se dando a demolição, sem resistência, dos avanços democráticos resguardados na Constituição Federal de 1988.

Ficou de fora, contudo, a reforma da previdência. Porém, pelo

lado das receitas, o governo Temer efetivou um desmonte providencial, concedendo favores a empresas com o parcelamento de dívidas e o perdão de multas e juros para sonegadores de receitas previdenciárias, através do Programa de Recuperação Fiscal (PRT). Estados e municípios também foram contemplados com o perdão de suas dívidas, assim como os grandes produtores rurais pessoa física e jurídica.

Mais que finanças saudáveis, o que se busca com o ajuste fiscal alcançado com a perda de direitos sociais é abrir espaço para a progressão da medicina e da educação privadas, assim como dos fundos de previdência privada complementar, ou seja, é a defesa dos interesses dos grandes bancos e fundos de investimento.

Cortes importantes em programas sociais foram se acumulando. O Programa Minha Casa Minha Vida sofreu uma redução de seu orçamento de 53% nos seis primeiros meses de 2017, tendo alcançado apenas R\$ 1,4 bilhão, contra R\$ 2,99 bilhões no mesmo período do ano de 2016 (Tesouro Nacional). Entre junho e julho de 2017, cerca de 543 mil famílias beneficiárias do Bolsa Família foram excluídas. Some-se, ainda, a essa lista de medidas excludentes o fim do Programa Farmácia Popular, que atendia a cerca de nove milhões de pessoas.

Ressalte-se que o presidente Temer não atacou apenas os direitos sociais. Sua intervenção também teve um caráter desnacionalizante e desindustrializante. No campo da política monetária, apesar das sucessivas quedas na Selic, os bancos e empresas não financeiras seguem se favorecendo de taxas de juros reais extremamente elevadas (DIEESE 2018). Apesar de um cenário totalmente adverso, os bancos conseguiram ampliar ativos e lucros, batendo recordes a cada trimestre. Apostaram em títulos públicos e na transferência das operações dos clientes para canais virtuais, com baixíssimo custo para as instituições, e no enxugamento das estruturas físicas e funcionais de atendimento.

## A título de conclusão

Em 2018, as urnas sinalizaram que o Brasil das primeiras duas décadas do novo milênio não existia mais. Venceu as eleições um candidato sem um claro programa de governo, inimigo do debate de ideias, mas assertivamente ultraconservador nos seus costumes e valores sociais, além de ultraliberal na economia.

Prometeu levar mais longe o desmonte do Estado, a tal ponto que tenta, inclusive, privatizar a segurança pública tornando a proteção física do cidadão responsabilidade individual e das famílias e não mais monopólio e atribuição inerente dos Estados modernos. Enfatizou que deve aprofundar a desregulamentação do mercado de trabalho, criando uma nova carteira de trabalho verde e amarela que não vincula o status de trabalhador a direitos, senão torna-se um registro esvaziado de significado. Deve fazer da reforma da Seguridade Social, em particular da previdência, seu cavalo de batalha para fazer crer que tem no “combate a privilégios” seu mote e linha de atuação. O regime público de repartição simples deverá ser sacrificado em nome do equilíbrio das contas públicas, sem que o então candidato tenha dito uma palavra sequer sobre quais seriam suas prioridades para enfrentar o processo agudo de desindustrialização que hipoteca o futuro do país e nos condena a conviver com a mais baixa participação do setor industrial no PIB desde 1947 (11,3% ao final de 2018).

Sua aproximação com a bancada do boi, fundamental para sua vitória à frente do Executivo nacional, sinaliza que a reprimarização da economia brasileira deve agravar-se, fortalecendo as velhas práticas extrativistas com custos altamente onerosos, seja pela liberalização total do uso de agrotóxicos ou pela contestação de áreas de preservação ambiental, em particular daquelas sob manejo das nossas comunidades indígenas. A isso deve associar-se o aumento dos crimes ambientais que trarão no seu lastro mais assassinatos de líderes em defesa do meio ambiente e repressão aos que defendem espaço e incentivos à agricultura familiar-orgânica, mecanismo de desconcentração da terra e da riqueza.

Até porque a liberalização da posse de armas será aparentemente plena para quem vive no campo, correndo-se o risco de vermos legitimadas execuções.

Sem um projeto ambicioso e competente de estímulo ao crescimento de longo prazo com inovação e redistribuição de renda e riqueza – aspectos ausentes da pauta do candidato que assume a presidência em 2019 -, a ação do governo deverá centrar-se em promover reiterados cortes dos gastos públicos, de preferência através de uma desconstitucionalização dos direitos e das instituições. Tamanho desmonte terá por efeito oferecer terra arrasada ao mercado, que poderá, então, reformatar, à sua imagem e interesses, esse Brasil hoje sem escoras e sem chão.

É prematuro afirmar o que vai ocorrer com a política social no seu conjunto. O mais provável é que a prevenção no combate à pobreza e à insegurança alimentar, em saúde, e na prevenção da violência percam espaço nos orçamentos. Políticas públicas em geral tenderão a ser amputadas de sua dimensão de prevenção. A lógica privatista tenderá a fortalecer-se levando a um encolhimento ainda mais acentuado da esfera pública no que tange à provisão de serviços de saúde, educação, moradia. Os agentes financeiros que já dominam tais setores – fundos de pensão, fundos de private equity e fundos de investimento -, serão certamente beneficiados e fortalecidos também por movimentos de fusão e aquisição, aguçando a dinâmica de desnacionalização da economia no ramo de serviços que garantem alta rentabilidade. Significa dizer que a nossa velha heterogeneidade estrutural tende também ela a se reproduzir engendrando mais desigualdade e exclusão.

## Referências bibliográficas

- ANEFAC – Associação Nacional dos Executivos de Finanças, Administração e Contabilidade (2016). Base de dados.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (2015). Relatório de Inclusão Financeira 2014. Brasília: BCB.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (2016). Base de Dados sobre Crédito. Brasília: BCB
- BARR N. (2004). Economics of the Welfare State. Oxford: Oxford University Press.
- CARVALHO, L. (2018). A Valsa Brasileira. Do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia.
- DIEESE – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. 2018. Desempenho dos Bancos. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/desempenhodosbancos/2018/desempenhoDosBancos1semestre2018.html>
- GENTIL, D.; ARAÚJO, E.; PUTY, C e SILMA, C. P. (2017). Uma análise não convencional para o problema da Previdência Social no Brasil. Aspectos teóricos e evidência empírica. Brasília: ANFIP/DIEESE; Plataforma Política Social.
- GOBETTI, S. e ORAIR, R. 2017. “Resultado primário e contabilidade criativa: reconstruindo as estatísticas fiscais ‘acima da linha’ do governo geral”. Brasília: Ipea, Texto para Discussão nº 2288.
- IBGE, PNAD Contínua. Vários anos a partir de 2012.

IBGE, Sistema de Contas nacionais. Vários Anos.

INEP, SAEB, 2016.

LAVINAS, L. (2017). *The Takeover of Social Policy by Financialization. The Brazilian paradox*. New York: Palgrave Macmillan.

LAVINAS, L. (2018). "The collateralisation of social policy under financialized capitalism". *Development and Change*. Version of Record Online, February 6 2018. DOI: 10.1111/dech.12370.

LAVINAS, L.; ARAÚJO, E. e BRUNO, M. (2019). "Brazil: from elitized to mass-based financialization". *Revue de la Régulation* 25: 1-21.

LAVINAS, L.; CORDILHA, A. C. L. C. e CRUZ, G. F. (2016). "Assimetrias de gênero no mercado de trabalho no Brasil: rumos da formalização". In: Paiva Abreu, A. R., Hirata, H. e Lombardi, M.R. (Org.). *Gênero e Trabalho no Brasil e na França. Perspectivas interseccionais*. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 93-109.

LAVINAS, L. e GENTIL, D. (2018). "Brasil Anos 2000: a política social sob regência da financeirização". *Novos Estudos*, 37( 2): 91-211.

O ESTADO DE S. PAULO. Gomes, B, Palhares I. e Toledo, L.F. Atraso no FIES bate recorde, dívida chega a R\$ 20 bi e governo já estuda mudanças, 26 de setembro de 2018.

OREIRO, J. L. (2017). "A grande recessão brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica". *Estudos Avançados*, 31(89): 75-84.

MINISTÉRIO DA FAZENDA, SIAFI-STN, vários anos.

MINISTÉRIO DA FAZENDA, Receita Federal, vários anos.

MORGAN, M. (2017). "Extreme and persistent inequality: New evidence for Brazil combining national accounts, surveys and fiscal data, 2001-2015". WID Working Paper Series.

ROCCA, C. A. (2015). Ajuste fiscal e a recuperação do investimento. Apresentação 14º Seminário CEMEC de Mercado de Capitais. São Paulo.

SARAMAGO, H. (2016). Trajetória da parcela dos salários na renda no Brasil: análise de decomposição a partir do salário real e da produtividade (1990-2013). Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-graduação em Economia, PPGE/ Instituto de Economia/UFRJ.

SERRANO, F. e SUMMA, R. (2014). "Notas sobre a desaceleração rudimentar da economia brasileira". In: F. SÁ EARP, E. BASTIAN e A. MODENESI (Org.). Como Vai o Brasil? A economia brasileira no terceiro milênio. Rio de Janeiro: Imã Editorial.

VALOR ECONÔMICO. Recessão derrubou todos os indicadores sociais, São Paulo, 18/09/2018.



X

## Nossa escola pública pode ser de excelência

Jhonatan Almada\*\*

---

\*\* Atualmente é Diretor do Centro de Inovação e Conhecimento para Excelência em Políticas Públicas. Mestre em Educação pela Universidade Federal do Maranhão-UFMA. Especialista em Planejamento e Gestão de Políticas Educativas pelo Instituto Internacional de Planejamento da Educação da UNESCO. Especialista em Gestão e Políticas Públicas pela Fundação Getúlio Vargas-FGV. Graduado em História pela Universidade Estadual do Maranhão-Uema. É servidor público federal da Carreira de Técnico de Assuntos Educacionais na Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Membro da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), Instituto Histórico e Geográfico Maranhense (IHGM), Academia Caxiense de Letras (ACL), Instituto Histórico e Geográfico de Caxias (IHGC), Sócio fundador do Instituto Jackson Lago (IJL), e membro do Grupo de Estudos e Pesquisas de Políticas Educacionais do Programa de Pós-graduação em Educação da UFMA e da UEMA.

## 1. A Máquina de Enganação

A educação secundária na América Latina se configura com os modelos herdados do colonizador europeu e sua oferta pública é afirmada a partir dos processos de independência dos países, aliada a ideia de consolidação dos Estados nacionais.

Nos últimos anos, a educação secundária foi expandida em face da demanda produzida pelas altas taxas de ingresso e conclusão da educação primária a partir dos anos 1990, isso é acompanhado também por mudanças legais que a tornaram obrigatória em países como Venezuela (1999), Peru e Chile (2003), Argentina (2006), Equador (2008), Uruguai, Bolívia e Brasil (2009), Paraguai e República Dominicana (2010), Honduras e Costa Rica (2011) e México (2012).

Um problema central na situação atual da educação secundária se refere as taxas de abandono escolar, segundo o SITEAL somente 48,5% dos jovens de 20 anos concluem o ensino médio na América Latina, o que se agrava nas áreas rurais onde a taxa de escolarização é em média de 61% para 2013-2014, o que desafia os sistemas educacionais a proverem políticas públicas que enfrentem esse problema e modifiquem esse cenário ante uma demanda de 62,8 milhões de jovens que deveriam cursar a educação secundária.

Portanto, a educação secundária na América Latina se caracteriza pela alta proporção de adolescentes que interrompem sua trajetória escolar antes de finalizar o nível e a baixa proporção de egressos com aprendizagens pertinentes e significativas.

O Brasil não é diferente. Dados estatísticos referem que 46 de cada 100 jovens não concluem o ensino médio até os 19 anos. O que nos dá a dimensão do desafio para que nossos jovens tenham trajetórias bem-sucedidas em toda a educação básica.

Os mais pobres dependem da escola pública, a classe média também. Pelo menos 31,8% das matrículas apontam para nível socioeconômico médio e 23,1% médio-alto. É lamentável que isso não se trans-

forme em energia cívica pela sua melhoria, mas sim em ataques contra os professores, escolas e universidades.

Existe correlação entre nível socioeconômico e aprendizagem. Os mais pobres aprendem pouco. Os mais ricos aprendem muito. Para os primeiros ainda temos a reprovação e o abandono. Para os segundos, a progressão e o sucesso escolar.

A crise de aprendizagem é perceptível quando 64 de cada 100 jovens que conseguem concluir o ensino médio no Brasil, concluem sem aprender o básico de língua portuguesa (70,9%) e de matemática (90,9%).

Em face de tal problema, pessoalmente como cidadão, sequer conseguiria dormir, quanto mais fazer troça. A educação se torna uma máquina de enganação e reprodução das desigualdades, frustrando sonhos e vidas de nossas crianças e jovens.

Estamos desafiados a garanti-la como direito, como evidenciou o professor João Batista Ericeira e a torna-la responsiva à realidade contemporânea como defendeu o professor Raimundo Palhano, os quais me inspiraram. afirmo a vocês, é possível fazer com que nossa escola pública seja de excelência.

## **2. Caminhante, a educação integral é o caminho**

Anísio Teixeira compreendeu como ninguém o que deveria ser feito na escola pública brasileira, por isso foi perseguido e teve a morte engendrada pela Ditadura Militar de 1964. Todos nós somos eternos devedores das experiências educacionais de Anísio e quando um dia nossa escola pública for de excelência, a ele devemos prestar reconhecimento.

Tratar de Anísio Teixeira demanda abordar o tema da educação integral. Tenho estudado este tema em trabalhos anteriores e penso ser útil resgatar aqui a conceituação construída. A conceituação emerge em quatro sentidos atribuídos para a educação integral:

I. Educação integral: referimo-nos a ideia de que cada estudante tenha uma formação mais completa possível, formação essa que vá além dos conhecimentos tradicionalmente veiculados pela escola e possa abranger as dimensões intelectual, artística, físico-corporal e tecnológica, o que demanda maior tempo e, possivelmente articulação com outros espaços educativos.

II. Educação de Tempo Integral: referimo-nos a ideia de ampliação da jornada escolar, para além do espaço da escola, mas não necessariamente que nessa jornada se implemente uma educação integral.

II. Escola de Tempo Integral: referimo-nos ainda a ideia de ampliação da jornada escolar, restrita ao espaço da escola, mas da mesma forma não implica na implementação de uma educação integral.

IV. Educação Integral de Tempo Integral: referimo-nos que a ideia de educação integral, já explicitada, só pode ser desenvolvida em tempo integral.

Anísio Teixeira é o responsável pela primeira e mais importante experiência de educação integral. A educação defendida e experienciada por este educador no Centro Educacional Carneiro Ribeiro (Salvador, Bahia), na década de 1950, implica em um programa amplo que envolvia leitura, aritmética e escrita, ciências físicas, artes industriais, desenho, música, dança e educação física, saúde e alimento à criança. O programa era desenvolvido em dois espaços: nas Escolas-Classe, as atividades tradicionalmente escolares e as demais na Escola-Parque, durante o contraturno escolar.

Darcy Ribeiro foi discípulo de Anísio Teixeira. A experiência dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEP) criados na década de 1980, por ele no Rio de Janeiro, durante o governo Leonel Brizola, são inspirados na experiência de Anísio. O projeto dos CIEPs tinha como objetivo justamente, possibilitar uma educação completa e de qualidade aos estudantes oriundos das classes trabalhadoras.

O objetivo dos CIEPs era proporcionar educação, esportes, assistência médica, alimentação e atividades culturais variadas, em institui-

ções colocadas fora da rede educacional regular, estas escolas obedeciam a um projeto arquitetônico uniforme desenvolvido por Oscar Niemeyer.

Diferentemente das experiências de Anísio Teixeira que separavam as atividades escolares tradicionais e as atividades complementares em espaços diferentes (Escolas-classe e Escola-Parque), o projeto de Darcy Ribeiro unificava em um mesmo espaço (CIEP) todas as atividades. Portanto, o projeto se aproximava mais de uma educação integral em tempo integral.

Refletindo sobre essas duas experiências e as críticas que sofreram durante e depois de sua implementação me veem à mente a grande contribuição de Carlos Matus para a arte do governo.

A gestão política, a gestão macroeconômica e a gestão dos problemas têm crivos de eficácia formal/técnica e eficácia material/política. Ignorar a política é barbárie tecnocrática. Ignorar a economia é a barbárie política. Ignorar os problemas é a barbárie gerencial.

O desafio é encontrar um balanço global que seja positivo e equilibrado, evidenciando a qualidade da gestão do governo. E infelizmente nossos governantes não são o exemplo da ponderação e em geral tomam suas decisões privilegiando um ou outro aspecto dos defendidos por Carlos Matus. As políticas educacionais, em face disso, são as primeiras a experimentarem essa intemperança.

Somos limitados. Nosso mundo é do tamanho dos conceitos que conhecemos. O que é certo? Não existe solução de problema que seja exclusivamente técnica, também não existe solução exclusivamente política. É um desrespeito à inteligência alheia construir explicações parciais sobre problemas complexos, os argumentos de base não se sustentam e para funcionar precisam excluir os atores-chave.

Quando a população brasileira teve expressivo crescimento demográfico em meados do século XX, a solução de gênio foi abrir escolas de tempo parcial, arremedo que não viceja na maioria dos países avançados. A elite quando se vê enredada em um problema cria soluções doidas demais para o povo, não para si.

A massificação do tempo parcial em escolas públicas precárias

é prova disso e prevalece até hoje. A ignorância rotunda daqueles que nunca estudaram em tais escolas, as conhecendo de passagem, presidiu as decisões de política educacional.

Anísio Teixeira aos 46 anos criou a Escola Parque como uma das mais importantes experiências de turno integral da história da educação, tal projeto mereceu reconhecimento internacional e projetou este intelectual como um dos melhores quadros de sua geração. Os Governos seguintes tentaram matar o projeto, mas ele sobrevive e devido a sua relevância, o Ano Letivo da Bahia ainda é aberto no auditório do Centro.

Darcy Ribeiro aos 61 anos, inspirado no projeto de Anísio, criou os Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs). Investimento sério e projeto ousado que levantou fortíssima oposição, sempre se naturalizou educação pobre para os pobres. Se você deseja transformar a vida dos excluídos lhes dê a educação mais avançada existente, assim pensava Anísio e Darcy, no que estou de pleno acordo.

Os CIEPs não tiveram o mesmo destino da Escola Parque, os governos seguintes ao de Brizola alegaram os altos custos como o centro do argumento para sua gradual desativação. Darcy em sua entrevista ao Programa Roda Viva da TV Cultura e no livro “Educação como prioridade” questionava: “fazer economia com crianças?” e “Um dos grandes fracassos do Brasil, como povo e como civilização, tem sido nossa incapacidade de criarmos uma escola pública honesta e eficiente”.

As ideias demoram muito a serem aceitas no Brasil, mas há essa retórica econômica e fiscal contra os excluídos, o que nos impede de romper esse círculo de desigualdade, pobreza e violência. Me vem à mente o jornalista Ricardo Boechat e seu depoimento para o livro “Meu avô Leonel. Frases, ‘causos’ e depoimentos de Brizola”, de Juliana Brizola e Rejane Guerra.

Dei-me conta tardiamente, já com os CIEPs abatidos pela mediocridade política, que pisara na bola.

Confessei meu erro ao velho Briza, com quem

nunca conversara antes. Ele sorriu daquele jeito dele, como sorria quando ia fulminar um adversário, mas me anistiou: “Pois é meu caro... imagine só... Aqueles meninos que íamos botar na escola o dia inteiro, em 500 CIEP’S, milhares de meninos, são hoje rapazes esses homens jovens que a polícia mata todos os dias nas favelas e que também matam gente todos os dias de armas nas mãos... Ia ser um exemplo para o Brasil. Brizola estava, mais uma vez coberto de razão”.

Boechat reconheceu seu equívoco, caso raríssimo em nosso país. Em geral somos caudatários do poema Tabacaria de Fernando Pessoa, qual seja, “Toda a gente que eu conheço e que fala comigo. Nunca teve um ato ridículo, nunca sofreu enxovalho. Nunca foi senão príncipe – todos eles príncipes – na vida...”. Por isso, considero que Boechat merece nosso respeito por este depoimento.

Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro foram combatidos por suas ideias, desrespeitados enquanto profissionais e ignorados na tomada de decisões, os projetos que criaram foram interrompidos, boicotados ou desvirtuados. A história às vezes nos consola. Aqueles que os combateram receberam o esquecimento como prêmio.

Essas ideias não morreram, os Centros de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente-CAICs, o Ensino Médio Inovador, o Programa de Escolas de Tempo Integral, o Programa Mais Educação e o Novo Ensino Médio são exemplos de programas que almejam ou almejavam ampliar a oferta de educação integral no Brasil, o traço comum a todos eles é dificilmente ultrapassarem as fronteiras temporais do governo que os criou.

O ponto central levantado contra a educação integral é o mais óbvio, ela é mais cara, claro que é. Educação pública e de qualidade deve ser gratuita, o que não significa barata.

O relatório “Education at a Glance 2019” pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico-OCDE nos mostra como o financiamento da educação no Brasil está aquém. Tal relatório é um dos documentos mais influentes para as políticas educacionais dos países, sejam membros ou não dessa organização.

Um dos dados mais emblemáticos é o custo-aluno, o Brasil gasta abaixo da média da OCDE quanto à educação básica, enquanto nosso país investe 4,1 mil dólares-ano por aluno do ensino médio técnico, os países-membros da OCDE investem 10 mil dólares.

A última portaria interministerial do FUNDEB de 2018 estabelece os mesmos valores por aluno para a educação de tempo integral e a educação profissional, o que sabemos não fazer o menor sentido, o investimento, o custeio e as características da oferta são totalmente diferentes.

Enquanto nas escolas regulares ou de tempo integral sem educação profissional, os professores se limitam aos da BNCC, bem como, os laboratórios a ela vinculados, as escolas técnicas integrais exigem professores da Base Técnica e laboratórios específicos para os cursos técnicos que ofertam.

O ideal seria adotar a referência do Custo-Aluno Qualidade Inicial-CAQi. O professor José Marcelino de Rezende Pinto (USP) é um dos principais responsáveis pelo modelo do simulador do CAQi e um dos fundadores da Associação de Pesquisa em Financiamento da Educação-FINEDUCA.

O Custo-Aluno Qualidade Inicial se torna cada vez mais pertinente, sobretudo com o fim da vigência do FUNDEB em 2020. O simulador do CAQi está disponível no site <http://custoalunoqualidade.org.br/>. O simulador permite comparar cada etapa da educação básica e seus custos em tempo parcial e em tempo integral. O que evita os achismos muito comuns em educação.

Por exemplo, o leitor interessado poderá simular o custo-aluno/mês de uma escola com 12 salas de aula, 35 estudantes por sala e jornada de 7 horas/diárias. O Custo-aluno/mês é de R\$ 581,24; a média dos pa-

ises da OCDE é de R\$ 1.339,00 e uma escola particular de classe média alta é de R\$ 1.500,00. O FUNDEB repassa somente R\$ 202 aluno/mês, nesse caso hipotético.

O custo anual por aluno na escola de ensino médio urbana de tempo integral de nossa hipótese é de R\$ 6.974,92, enquanto o valor estipulado pelo FUNDEB em 2018 é de R\$ 3.921,67. O FUNDEB paga menos do que seria necessário para garantir o básico, a questão da qualidade do ensino, onde intervêm fatores intra e extraescolares, fica comprometida.

Fica claro que os investimentos nos termos atuais são inferiores aos das escolas dos países da OCDE e das escolas particulares de classe média.

Portanto, é mito afirmar que se gasta muito na educação básica brasileira, pois não se gasta suficiente em relação aos países mais avançados e nem frente às necessidades ainda existentes de infraestrutura, equipamentos e manutenção. Por outro lado, mais grave ainda, se gasta mal aquilo que temos, basta checar os relatórios das fiscalizações que a Controladoria-Geral da União-CGU faz em relação aos recursos do Fundeb e programas federais.

O estudo “Excelência com equidade no ensino médio: a dificuldade das redes de ensino para dar um suporte efetivo às escolas”, produzido pelo IEDE, Fundação Lemann, Instituto Unibanco e Itaú BBA, reforça os argumentos em prol da educação integral.

O estudo analisou 5.042 escolas para identificar as que contribuíam com o efetivo aprendizado dos estudantes no ensino médio. Para tanto, adotou os seguintes critérios para selecionar as escolas: a) nível socioeconômico baixo, conforme classificação do Inep; b) proficiência de 275 em português e 300 em matemática; c) taxa de aprovação de 95%; d) estar igual ou acima da média nacional do Enem nas provas objetivas, redação e nas quatro áreas do conhecimento.

O resultado é impactante: de 5.042 escolas analisadas, somente 100, ou seja, 2% preencheram tais critérios. O fato é que a maioria das escolas não garante o aprendizado básico para os estudantes que mais precisam, portanto, não fornecem as ferramentas fundamentais para que eles possam desmontar a máquina da desigualdade.

E o achado que nos interessa para este debate: o estudo destaca que 82% das 100 escolas identificadas funcionam em tempo integral, sendo 9,5% delas no Ceará, 4,1% no Espírito Santo e 2,7% em Pernambuco. Os grandes estados como São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul só possuem 2 escolas cada um.

O estudo diz que não analisou o ensino profissional e recomenda ser importante fazê-lo. Essa ausência talvez os tenha levado a omitir que das 100 melhores, no mínimo 62 são escolas técnicas. Ao não analisar esse aspecto crucial o estudo perdeu parte da sua potencialidade. O fato é que as melhores escolas são técnicas de tempo integral.

As escolas de bons resultados têm em comum: a) tomada de decisão baseada em evidência; b) foco no monitoramento da aprendizagem; c) currículo diversificado; d) parceria entre professores e alunos; e) boa interlocução e f) estratégias pedagógicas sintonizadas com os alunos.

Esses elementos em comum vêm do modelo da Escola da Escolha, disseminado em Pernambuco, Ceará e Espírito Santo pelo Instituto de Corresponsabilidade pela Educação-ICE, o qual também inspirou a reforma do ensino médio aprovado pelo Governo Temer e o modelo do IEMA.

O que falta para mais escolas chegarem lá? Além dos fatores já mencionados, falta: políticas de rede, currículo como norteador das ações pedagógicas, formação continuada de professores e o financiamento adequado para que esses desafios sejam enfrentados e superados.

Reiterando, o achado de pesquisa ignorado pelo relatório do “Excelência para a equidade no ensino médio” é que as escolas técnicas de tempo integral são as mais bem-sucedidas em garantir o aprendizado dos estudantes de baixo nível socioeconômico.

Os resultados do PISA-S, exame da OCDE voltado para as escolas que foi aplicado no Centro Paula Souza-CPS vai no mesmo sentido. Este exame foi lançado em conferência internacional realizado no Rio de Janeiro sob os auspícios da Fundação Cesgranrio. Segundo dados do CPS, 80% dos seus estudantes são oriundos de escolas públicas, 90% possui renda familiar de até 5 salários mínimos e 32% autodeclarados afrodescendentes.

O PISA-S foi aplicado em quatro escolas (3 na capital e 1 no interior), todas com média superior a 570 pontos no ENEM. Os resultados dessas escolas em leitura, matemática e ciências ficaram acima da média brasileira, sendo que na leitura ficou à frente de países como Finlândia, Canadá e Japão. Dados similares foram observados em relação à Rede Federal, como citei anteriormente.

Os estudantes que participaram do PISA-S em sua maioria são do ensino médio integrado à educação profissional, o qual representa 80% das matrículas do Centro Paula Souza. O que mais uma vez corrobora com a relevância do tempo integral para ampliar as possibilidades de aprendizado dos estudantes.

Apesar de todas essas evidências concretas ainda existem os que não acreditam na potência da educação integral combinada com a educação profissional, chegando mesmo a apontá-lo como um falso consenso brasileiro. Como podem concluir, não é falso, mas fundado em décadas de experiências e pesquisas consistentes. E como está a educação integral hoje?

Como vocês podem constatar a educação integral é um tema que há décadas ronda as políticas públicas no Brasil, experiências de redes estaduais e municipais foram se espalhando ao longo do tempo, ora expandidas, ora descontinuadas. A conjuntura de deterioração das finanças públicas afeta a educação integral.

O Anuário da Educação Básica Brasileira, produzido pelo movimento Todos pela Educação, traz evidências de que a conjuntura atual está afetando a expansão da educação integral, o percentual de matrículas retrocedeu na educação infantil e no ensino fundamental, com tendência de crescimento no ensino médio.

Os dados das escolas de educação integral implantadas apontam que 90% delas não possuem laboratório de ciências e 59% não possuem laboratórios de informática, 63% não possuem quadra de esportes.

Isso indica que o modelo de precariedade do tempo parcial se mudou para o integral, mais ainda, significa que se trata somente de extensão da jornada escolar, nunca de uma proposta efetiva de educação integral.

Existe tempo para corrigir distorções que tornam a educação integral uma enganação ou repetição do tempo parcial. As políticas expansivas devem ser seguidas por políticas intensivas. Apesar desses esforços, somente 12,7% das matrículas da educação básica são integrais, há que colocar esse número em observação.

As desigualdades também se manifestam na oferta da educação integral. Enquanto o Ceará lidera no Nordeste com 20,1% das matrículas da educação básica, Sergipe e Rio Grande do Norte não atingem 10% de oferta em relação ao total de matrículas da educação básica.

Educação integral, como já mencionado, implica no desenvolvimento dos aspectos cognitivos, corporais, socioemocionais e técnico-científicos. Representa avanço histórico no modo como o Brasil sempre tratou a educação básica, e pode, de fato, contribuir para rompermos com o ciclo de desigualdades.

A ideologia de gênero, a culpabilização de Paulo Freire, a exigência de cantar o Hino Nacional em todas as escolas e a doutrinação do marxismo cultural são falsos problemas que devem ser retumbantemente ignorados e rejeitados por aqueles que tratam a educação pública de forma séria. Não podemos à essa altura, tal como Dom Quixote, confundir moinhos de vento com gigantes assustadores.

Nenhum governo será bem-sucedido na área de educação sem respostas críveis, eficazes, eficientes e referenciadas para o déficit de aprendizagem dos nossos estudantes, os problemas de arquitetura curricular, o baixo incentivo ao protagonismo juvenil e a conexão com o interesse dos jovens e a atual oferta de educação profissional aquém das necessidades.

### 3. Lições, aprendizados e resultados da experiência

Superar a máquina de enganação, apoiados na experiência brasileira de educação integral, fundamenta esta síntese sobre a instituição educacional que tenho a responsabilidade de liderar no Maranhão.

O Instituto Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia do Ma-

ranhão-IEMA foi criado dia 2 de janeiro de 2015, logo no primeiro ano do Governo Flávio Dino. A criação do Instituto fazia parte do programa de governo, do qual participei na coordenação que o elaborou com contribuições de diferentes segmentos sociais.

O espelho que inspirou a criação do IEMA foi a Rede Federal com seus Institutos. O Governador Flávio Dino no livro “Experiências de educação profissional e tecnológica: o IEMA semeando futuros”, livro organizado por mim e Eneida Erre, conta a história que o levou a inserir essa ideia em seu programa de governo, senão vejamos:

A educação profissional surgiu e se fixou na minha cabeça como uma ideia, durante a campanha eleitoral, quando uma jovem de 19 anos moradora da Cidade Olímpica, numa das reuniões de campanha chorou! Mas chorou muito! Convulsivamente de modo emocionante e ela só dizia uma coisa: “A minha vida acabou!” Isso. Uma jovem de 19 anos dizer que sua vida acabou e eu fui conversar com ela, claro, até porque eu tenho um filho quase da mesma idade. Minha amiga a vida não acaba aos 19, costuma começar e olhe lá. “Mas eu não consegui entrar no IFMA e meus pais nunca me perdoaram por isso”. Claro que eu conversei com ela e fixei uma ideia, não tem vaga no IFMA, no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia para todos os jovens, infelizmente! Vamos fazer a rede estadual, o IEMA, que é a contra face do IFMA como a UEMA está em relação à Universidade Federal do Maranhão.

Longe de ser uma exceção, os sentimentos despertados durante a

campanha eleitoral influenciam a definição das políticas públicas por parte dos governantes. Nesse caso, compreendo ser, também, um problema concreto da juventude, qual seja, a escassez de oportunidades educacionais que as façam construir trajetórias escolares e profissionais exitosas.

A educação profissional continua alijada como alternativa para o ensino médio, apesar da expansão dos últimos anos, temos 1,13 milhão de matrículas da educação profissional para 6,7 milhões de matrículas no ensino médio da rede pública. A expansão da oferta é o problema central ainda. Isso tem levado aos governos estaduais a criarem suas redes de educação profissional, considerando que os indicadores de abandono e desempenho nessas escolas são melhores que nas demais.

O Maranhão tem 360 mil matrículas no nível médio, somente 10,7% ou cerca de 38 mil estão na educação profissional. O Governo do Estado reservou mais de 250 milhões em investimento para implantar sua rede até 2022, entre recursos de empréstimos nacionais e recursos próprios do tesouro estadual.

O relatório “País estagnado – um retrato das desigualdades brasileiras” elaborado pela OXFAM nos mostra o quão grave estamos. Nos últimos cinco anos (2014-2018), a proporção de pessoas em condição de pobreza, a desigualdade de renda do trabalho e os índices de mortalidade infantil aumentaram, por outro lado, o coeficiente de Gini de renda domiciliar per capita estagnou.

A Fundação Getúlio Vargas corrobora tal diagnóstico com o levantamento “Qual foi o impacto da crise sobre a pobreza e a distribuição de renda?”. A miséria que vinha em trajetória descendente desde 2003, a partir de 2014 começa a se ampliar, 11,2% da população está vivendo abaixo da linha de pobreza.

Tal cenário nos faz recorrer à escola pública como uma das possibilidades para revertermos essas tendências negativas, não como panaceia, mas como ação estruturante de médio e longo prazo.

O IBGE reiteradamente na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua-PNAD aponta que quanto maior o nível de escolarização maior será a empregabilidade da pessoa. Por exemplo, o nível

de ocupação é 65,2% para quem possui ensino médio completo e 77,5% para quem possui superior completo. Isso em parte depende das políticas públicas, por outra parte depende do crescimento da economia.

É certo que não devemos depositar nas escolas a solução de todos os problemas de um povo. Contudo, é lá que muitos caminhos podem ser iniciados e apoiados. A educação alinhada a um projeto de desenvolvimento contribui para o progresso científico-tecnológico dos países, Coréia do Sul é um exemplo, mas existem outros, na construção do IEMA, buscamos inspiração nas experiências das redes do Ceará e de Pernambuco, contando com apoio inicial do Instituto de Corresponsabilidade pela Educação-ICE.

O IEMA foi criado com a missão de oferecer educação profissional, científica e tecnológica de nível médio e superior. O foco desses quatro primeiros anos foi o ensino médio técnico de tempo integral. Estamos organizados em duas tipologias de Unidades, as Unidades Vocacionais que ofertam educação profissional para jovens e adultos e as Unidades Plenas que ofertam ensino médio técnico de tempo integral para os jovens entre 15 e 17 anos.

Toda instituição tem sua missão, visão e valores. O IEMA traz dois diferenciais relevantes, o sonho e o propósito. O sonho é ser a melhor instituição pública de ensino do Brasil e o propósito é contribuir para que nossos estudantes consigam realizar seus projetos de vida e serem agentes de transformação no mundo.

A primeira lição derivada da nossa experiência é que toda escola precisa ter seu sonho, algo que mobilize a comunidade escolar para o futuro, cria o horizonte para sua caminhada, motiva a todos.

Atualmente temos 26 unidades, mais de 4 mil estudantes matriculados nas Unidades Plenas e outros 3 mil nas Unidades Vocacionais. O que poderia levá-los a pensar que se trata de uma instituição elitista e excludente. Não é. Para isso, precisamos conhecer quem são nossos estudantes, 85,2% vem de escolas públicas municipais, 13,9% de escolas particulares, desse total, 60,5% são atendidos pelo Programa Bolsa-Família.

O IEMA, portanto, alcança o público que mais precisa da escola

pública. Eles estão no centro de todo o trabalho que fazemos, como poderão constatar no desenho do nosso modelo institucional:

**Figura 1 – Modelo Institucional do IEMA**



Eis aqui uma *segunda lição* derivada da experiência. Não basta ter bom vento, fundamental saber para onde ir. As escolas precisam ter seu projeto, aquilo que dá sentido existencial e de missão ao trabalho pedagógico desenvolvido ali. O modelo institucional que construímos cumpre esse papel e alinha toda a comunidade escolar na busca pelo nosso sonho e propósito.

O *modelo pedagógico* significa formação acadêmica de excelência, formação para a vida, formação de competências para o século XXI e formação para o mundo do trabalho, assegurando o jovem e seu projeto de vida como centralidade. São princípios desse modelo:

- a) Protagonismo: o estudante é envolvido como parte da solução e não tratado como problema;
- b) Quatro pilares da educação: aprender a ser, a fazer, a conhecer e a viver juntos;
- c) Pedagogia da presença: exercício ativo de atenção, de diálogo com intensa escuta do outro e de si próprio, referência de todas as práti-

cas educativas de todos os educadores;

d) Educação interdimensional: dimensões da corporeidade, espírito e emoção na formação humana.

e) Inserção transformadora: tomada de decisão no sentido de intervir e transformar a realidade.

Necessário comentar o caráter central do protagonismo juvenil no modelo pedagógico, pois é uma mudança efetiva na forma como os estudantes eram enxergados e tratados. O livro “Guarnecendo uma nova geração: o protagonismo juvenil no IEMA” que lançamos este ano traz os aportes dessa prática e o alcance dela para o Instituto e nossos egressos.

O *modelo de gestão* é revestido pelo ciclo contínuo de planejamento, execução, avaliação e correção para garantir a efetiva aprendizagem dos estudantes e a terminalidade com sucesso do ciclo educativo. Os princípios do modelo de gestão são:

a) Relevância social: eficiência, eficácia e efetividade para definir prioridades na aplicação dos recursos disponíveis e alcançar resultados socialmente relevantes;

b) Círculo virtuoso: relação profícua entre gestão pública, instituição de ensino/estudante, parceiros e comunidade;

c) Comunicação: clareza, transparência, honestidade, foco e sinergia na interlocução;

d) Educação pelo trabalho: processo educativo deve ocorrer para, pelo e no trabalho.

E o *modelo de pertinência* que abrange a todos é o ciclo de análise, articulação, mediação e validação da oferta educativa junto à sociedade, aportando relevância, aceitabilidade, confiança e inovação. Seus princípios são:

a) Aperfeiçoamento contínuo: analisar experiências e tendências nacionais e globais na área de educação profissional, científica e tecnológica para atualização regular de conteúdos, métodos e práticas;

b) Prática baseada em evidência: implementar projetos-piloto an-

tes da incorporação ou disseminação de novas ideias, métodos e práticas;

c) Pesquisa aplicada: realizar estudos e pesquisas dos arranjos produtivos e demandas sociais para delinear a oferta educativa institucional.

Este modelo institucional nos leva à *terceira lição* da experiência do IEMA, nossos gestores escolares são os líderes da implementação, e a eles cabe grande responsabilidade, nós os selecionamos de forma técnica, com base em prova, entrevista e formação. Isso garante que a gestão das Unidades do IEMA esteja resguardada de interferências políticas inapropriadas e impeditivas de nosso funcionamento pleno, blindando a gestão educacional.

Tal modelo institucional implica em jornada integral dos estudantes, com currículo integrado entre Base Nacional Comum Curricular, Parte Diversificada e Base Técnica. A BNCC se refere aos conteúdos das 13 disciplinas, a Parte Diversificada é a inovação e a Base Técnica se refere ao conteúdo específico de cada curso.

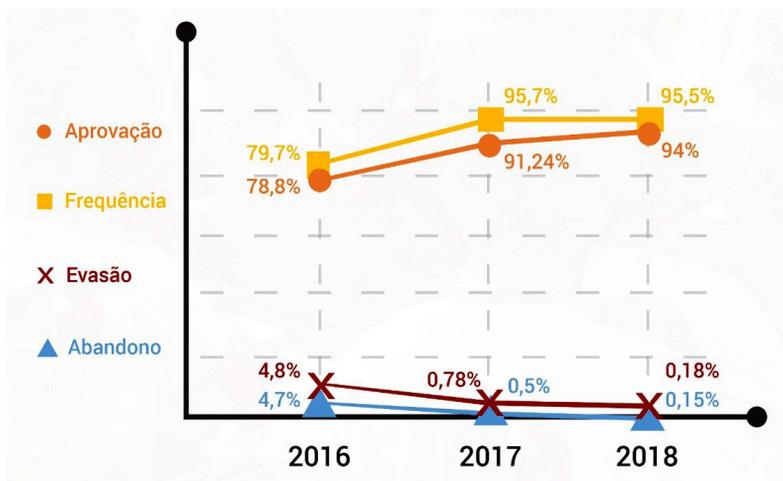
A Parte Diversificada é formada por componentes curriculares como Projeto de Vida onde o estudante constrói seu plano de trabalho para a realização daquilo que sonha ao final do ensino médio. Temos ainda o Estudo Orientado em que os estudantes aprendem a como estudar. A Tutoria em que cada professor é tutor de um grupo de estudantes e os acompanha. E o Acolhimento diário, recebendo toda a comunidade escolar, desde a abertura dos portões da escola, de forma alegre, criativa e calorosa, afinal, eles não são números, são gente.

Nossos professores e demais educadores têm atuação profissional diferenciada, e em regime de dedicação plena e integral à unidade escolar. Isso tem impacto. Formação continuada permanente e apoio à sua qualificação são dois instrumentos estratégicos que se somam à gratificação, por atuarem em escola de tempo integral, isso permite alcançarem remunerações mensais superiores a 5 mil reais, de fato a maior de todas as redes estaduais do Brasil.

A formação continuada dos professores é uma *quarta lição* que

temos. Sem formação, os gestores, os professores novos e maduros não conseguem rever suas práticas, aperfeiçoar suas metodologias de ensino e, especialmente, gerir bem sua sala de aula, garantindo o efetivo aprendizado dos estudantes.

Gráfico 1 – Indicadores do IEMA 2016-2018



Fonte: Reitoria IEMA

O gráfico evidencia os resultados alcançados pelo IEMA nos indicadores tradicionais como aprovação, frequência, evasão e abandono. Nossos estudantes não são faltosos, aprendem de fato, gostam da escola, por isso não a abandonam ou evadem. Os números do IEMA contrastam, fortemente com os do ensino médio no Maranhão, pois de cada 100 estudantes que ingressam na escola, só 52 concluem, destes que concluem, 96,8% não tem aprendizado adequado em matemática e 83,6% em português. Nós acompanhamos e monitoramos os indicadores de forma permanente, com ciclos trimestrais de acompanhamento em cada uma das nossas Unidades, eis aqui a *quinta lição*.

Acompanhamento é chave para obter resultados, o resultado mais importante é garantir que os estudantes aprendam. Acompanhar não é punir, mas sim corrigir rumos, alinhar e melhorar. É isso que literatura de escolas eficazes destaca em trabalhos como “School Effectives

ness and School Improvement in the United Kingdom (1996)” de David Reynolds, Pam Sammons, Louise Stoll, Michael Barber & Josh Hillman; “Key characteristics of effective schools: a review of school effectiveness research (1995)” de Pam Sammons, J. Hillman e P. Mortimore; e “Salas de aula eficazes, escolas eficazes: uma base de pesquisa para a reforma da educação na América Latina” (1996) de R. E. Slavin.

Atualmente, oferecemos 30 cursos técnicos em nossas Unidades, todos eles estão alinhados com os arranjos produtivos locais ou são portadores de futuro na oferta educativa. A relação entre o IEMA e as empresas, órgãos públicos e o mundo do trabalho é a mais próxima possível, aqui nos inspiramos no modelo da Alemanha de educação profissional onde essa relação é estreita.

A definição de cursos é precedida da realização de pesquisa do mercado de trabalho realizada pelo Centro de Estudos e Pesquisas para a Excelência na Educação-CEPEDUC, vinculado à Reitoria do Instituto. A pesquisa fundamenta a audiência pública local que valida a oferta e confirma ou melhora o diagnóstico que foi produzido na pesquisa.

Disso deriva nossa *sexta lição* da experiência. Educação e economia devem estar alinhadas e integradas, as parcerias devem ser virtuosas para ampliar as possibilidades de geração de trabalho, emprego e renda para nossos egressos. As empresas não podem ser tratadas como inimigas, elas são colaboradoras do processo educativo, sobretudo em uma escola técnica.

Isso nos permitiu construir alianças com mais de 200 empresas do Maranhão, entre elas, a Vale. Esta empresa investiu 250 mil para criarmos o nosso primeiro FabLab, laboratório de fabricação para inovação, empreendedorismo e prototipagem, um dos 107 existentes no Brasil e integrantes da plataforma internacional Fablabs.io. E logo em seguida, a mesma empresa investiu 6 milhões de reais para aquisição de laboratórios técnicos para nossas Unidades.

Os caminhos para alcançar a excelência na educação são conhecidos e estão registrados em inúmeros estudos e pesquisas. Por outro lado, o uso dessa informação para tomada de decisão é um problema

latino-americano.

A propósito, cito o trabalho “Talentos escondidos: os beneficiários do Bolsa Família medalhistas das Olimpíadas de Matemática”, publicado no Caderno de Estudos nº 30 do Ministério do Desenvolvimento Social, o qual evidencia a importância das políticas de transferência de renda aliadas à identificação de estudantes talentosos.

A Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas-OBMEP foi criada em 2005 com o apoio de Eduardo Campos (1965-2014), então ministro da Ciência e Tecnologia do Governo Lula.

A OBMEP é liderada pelo Instituto de Matemática Pura e Aplicada-IMPA com a Sociedade Brasileira de Matemática-SBM e financiada pelos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia. É a maior olimpíada científica do Brasil, envolve mais de 18 milhões de estudantes e 54 mil escolas, cobrindo 99,71% dos municípios.

Olimpíadas como a OBMEP estimulam e descobrem talentos acadêmicos em todo o Brasil, a atual deputada federal Tábata Amaral teve aí seu primeiro incentivo. O trabalho “Talentos escondidos” informa que dentre os beneficiários do Programa Bolsa Família, um total de 1.288 foram medalhistas no período 2011-2017, com média de 184 medalhistas por ano, o Nordeste é a região com maior frequência de medalhas.

A tese “Recognizing performance: how awards affect winners and peers performance in Brazil” de Diana Moreira comprova o impacto da presença de estudantes medalhistas na sala de aula, cerca de 20% dos seus colegas de turma melhoram em participação e notas. Além disso, incrementa 10% o ingresso desses estudantes em Universidades, dados de mais de 5 milhões de estudantes brasileiros em 170 mil salas de aula foram compilados e analisados na tese de Diana.

É fundamental para o Brasil formular políticas públicas inclusivas, salvando os filhos da pátria do extravio da pobreza. Acredito que devemos apoiar esses talentos e garantir trajetórias de vida exitosas.

Penso ser indispensável ampliar ao máximo o portfólio da oferta educativa e oportunidades aos estudantes, eis a *sétima lição*, o IEMA faz isso através de práticas institucionalizadas como Núcleos de Pesqui-

sa e Olimpíadas do Conhecimento, práticas experimentais em laboratórios, participação em projetos de pesquisa e olimpíadas do conhecimento. A título de informação, entre janeiro e outubro de 2019 conquistamos 1.568 medalhas de ouro, prata e bronze.

Cito dois exemplos dessa evolução no âmbito do IEMA, o primeiro ligado à robótica e o segundo à foguetes. A robótica começou como iniciativa de professores e estudantes de uma das nossas unidades, se expandiu para as demais, conquistamos medalhas em competições nacionais e internacionais, criamos a Coordenação de Robótica Educacional e hoje ela é um componente do currículo.

Hoje, presido o capítulo do Brasil na Federation International of Robot Sports Association (FIRA), cuja sede é em Taiwan. Nós lideramos a América do Sul para as seletivas da Copa Mundial de Robôs realizada pela FIRA todos os anos, sempre no continente asiático, o evento envolve mais de 20 países e 170 equipes. E conseguimos trazer para o Brasil este evento em 2021, pela primeira vez e após vencermos a disputa com a China.

Lançar foguetes de garrafa pet é algo comum entre as escolas brasileiras e do mundo. Nós começamos assim, fomos vice-campeões da Mostra Brasileira de Foguetes-MOBFOG por dois anos consecutivos e agora campeões também pela segunda vez consecutiva. Isso nos fez criar a Olimpíada Maranhense de Foguetes-OMAFOG.

Desenvolvemos e lançamos dois cansats para obtenção de dados climáticos, trabalho apresentado na Mostra Nacional de Robótica-MNR e na Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência-SBPC.

Essa experiência nos fez criar a Coordenação de Foguetes e Satélites cuja responsabilidade é garantir padrões cada vez mais elevados para nossa participação em eventos e no desenvolvimento de cansats.

Finalizo destacando que o IEMA se tornou Escola Associada da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura-UNESCO, isso em 3 anos de efetivo funcionamento. Nossa candidatura foi submetida à coordenação nacional e por último à coordenação internacional da Rede PEA-UNESCO, somos a única escola pública no

Maranhão com esse reconhecimento.

O compromisso do IEMA com o desenvolvimento sustentável, a cidadania global e a aprendizagem intercultural nos tornaram membros da Rede PEA-UNESCO, grupo constituído por 569 escolas no Brasil e 11 mil escolas em todo o mundo.

As sete lições nos levam aos *aprendizados* da experiência do IEMA. O mais importante de todos, nada é possível sem LIDERANÇA, PROJETO e EQUIPE, este é cerne dos resultados que alcançamos e mais:

- Monitoramento e acompanhamento são indispensáveis, verdadeira barreira técnico-política;
- Prestar contas à sociedade é dever constitucional e fortalece a instituição pública;
- O professor é o alicerce da qualidade e o estudante o centro de todo processo educativo, sobretudo pelo seu protagonismo;
- Formar cidadãos e técnicos não é suficiente, precisamos formar novas lideranças;
- É necessário enfrentar fake news, superar o achismo e o senso douto em educação;
- Nossos resultados, as conquistas dos nossos professores e estudantes são evidências claras de eficiência;
- Não precisamos reinventar a roda, fazemos aqui aquilo que deu certo e é bem-sucedido no mundo;
- Nossa juventude tem potencial, as oportunidades que oferecemos retornam como conquistas e resultados;
- A excelência está no horizonte, precisamos caminhar com perseverança até lá.

Temos apresentado esse relato de experiência em eventos nacionais e internacionais, convictos de que é possível fazer com que a escola pública seja de excelência, isso exige muito trabalho, dedicação, financiamento, pessoas motivadas e sonhos, mas é plenamente possível.

Desejamos animar e inspirar outras escolas, redes e sistemas

educacionais a se transformarem, colocando o aprendizado de cada estudante como centro dos seus esforços institucionais.

Quero deixar, os resultados mais importantes que o IEMA alcançou. Friso, estudantes e professores da escola pública do Maranhão, do Nordeste, do Brasil:

## 2019

- Premiado como Destaque Nacional no Desafio Inova Escola da Fundação Telefônica Vivo
- Boa prática selecionada para a Plataforma dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU
- Selecionado para o Mapa de Práticas Socioemocionais da UNESCO
- Selecionado para o Mapa de Cidades Sustentáveis do Quintessa e Instituto Vedacit
- Finalista do Prêmio Darcy Ribeiro de Educação (Comissão de Educação da Câmara dos Deputados)
- Bicampeão Nacional de Lançamento de Foguetes, Medalhas de Ouro e Prata na Mostra Brasileira de Foguetes-MOBFOG
- Medalhas de Ouro, Prata e Bronze na Olimpíada Brasileira de Astronomia e Astronáutica-OBA
- Medalhas de Ouro, Prata e Bronze na Olimpíada Internacional Matemática sem Fronteiras-OIMSF
- Medalhas de Bronze (DRC Explorer e Cliff Hanger) e Prata (Missão Impossível) na FIRA Copa Mundial de Robôs (Coréia do Sul)
- Medalhas de Ouro, Prata e Bronze na Etapa Estadual da Olimpíada Brasileira de Robótica-OBR
- Medalha de Bronze e Menção Honrosa na etapa maranhense da Olimpíada Brasileira de Química
- 1º, 2º e 3º lugares na Mostra Acadêmico-científica em Ciências Biológicas da UEMA-MACCBIO

- 1º, 2º e 3º lugares nas categorias mostra científica e pôster na Semana Nacional de Ciência e Tecnologia-SNCT no Maranhão
- Troféus de 1º, 2º e 3º lugares na Etapa Estadual do Torneio Juvenil de Robótica-TJR
- Medalhas de Prata e Bronze na Olimpíada Brasileira de Física-OBF
- Medalha de Bronze na Olimpíada Brasileira de Física das Escolas Públicas-OBFEP
- Menção honrosa na Olimpíada Nacional de Ciências-ONC
- Melhor desempenho do Maranhão na Olimpíada Brasileira de Agropecuária-OBRAP
- 31º lugar entre 103 equipes classificadas na Olimpíada Brasileira de Cartografia-OBRAAC
- Projeto finalista no Desafio Criativos da Escola 2019 do Instituto Alana e Design for Change
- Projeto classificado na 6ª edição do Prêmio Respostas para o Amanhã da Samsung
- Projeto inovador sobre ensino da Tabela Periódica reconhecido pelo Foro Abierto de Ciencias de América Latina y el Caribe-CILAC
- Projeto classificado em 2º lugar no MakerDay 2019 do SENAC e Fábrica de Gênios
- Professor selecionado no Programa STEM Tech Camp Brasil da Embaixada dos Estados Unidos
- Professora selecionada para a Missão Pedagógica no Parlamento promovida pela Câmara dos Deputados
- 3º Lugar Prêmio Sebrae de Educação Empreendedora na categoria Ensino Profissional
- Poesias selecionadas no Concurso da Editora Jogo de Palavras
- 3º Lugar Concurso Internacional de Redação de Cartas da União Postal Universal-UPU
- Representante da Federation of International Robot Sports Association-FIRA no Brasil

- Professores selecionados para o Programa de Desenvolvimento Profissional para Professores de Língua Inglesa nos Estados Unidos (PDPI) – CAPES e Comissão Fulbright Brasil
- 3º Lugar na Scholarship Essay Competition Reach Cambridge
- Validação da Escola de Cinema do IEMA pelo Cinéfondation do Festival de Cannes, França
- Iniciativa Copo Zero selecionada como boa prática nacional de gestão de resíduos sólidos pelo Ministério do Meio Ambiente-MMA e ONU Meio Ambiente
- Desenhos premiados no Concurso CEAT 50 anos: textos e desenhos para a Revista Philos

## 2018

- Representante eleito do Maranhão no Parlamento Juvenil do Mercosul-PJM
- Vice-campeões em 4 categorias e 3º lugar em 2 categorias no Torneio Juvenil de Robótica-TJR Etapa Nacional
- Primeiro lugar nacional e duas menções honrosas no Concurso da ONU no Brasil com o tema “Que mundo queremos nos 70 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos?”
- Medalha de bronze, menção honrosa e professora premiada na Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas-OBMEP
- Medalha de ouro, prata e menção honrosa na Mostra Brasileira de Foguetes-MOBFOG
- Primeiros lugares em diferentes categorias da Semana de Ciência e Tecnologia no Maranhão
- Medalhas de prata e bronze na Olimpíada Brasileira de Ciências da Terra-OBCT
- Medalhas de prata e bronze na Olimpíada Brasileira de Geografia-OBG
- Medalhas de ouro, prata e bronze na Olimpíada Brasileira de

Astronomia e Astronáutica-OBA

- Medalhas de ouro, prata e bronze na Olimpíada Maranhense de Química-OMQ
- Escola Associada da UNESCO
- Medalhas de ouro, prata e bronze na Olimpíada Brasileira de Geografia/Ciências da Terra-Etapa Estadual
- 1º, 2º e 3º lugares na etapa estadual da Olimpíada Brasileira de Robótica-OBR
- Medalha de bronze e menção honrosa na Asia International Mathematical Olympiad (AIMO)
- 3º lugar na FIRA Roboworld Cup (Taiwan) na modalidade DRC Explorer
- Medalha de prata na SBPC Jovem/70ª Reunião Anual da SBPC
- Medalhas de ouro e bronze na Olimpíada Internacional Matemática sem Fronteiras
- 1º, 2º e 3º lugares e título de Super Time no Torneio Internacional de Robôs (ITR)
- Medalhas de prata, bronze e menção honrosa na Olimpíada Brasileira do Saber
- 3º lugar no Concurso Internacional de Redação de Cartas da União Postal Universal
- 4º lugar na modalidade dança e 5º na modalidade corrida de robôs na RobôParty (Portugal)
- 1º lugar categoria pôster na Jornada de Pesquisas em Química (UFPI)
- PIT Destaque no First Lego League-FLL
- 2º e 3º lugares na categoria pôster e 2º lugar no Bioquiz da XIII Mostra de Ciências Biológicas da UEMA
- 2º e 3º lugares no Campeonato Municipal de Lançamento de Foguetes/Mostra Científica de Santa Rita

2017

- Campeão no 2º Desafio de Robótica da Plataforma NASA
- Primeiro lugar em cinco modalidades da final nacional do Torneio Juvenil de Robótica-TJR
- Segundo lugar em duas modalidades da final nacional do Torneio Juvenil de Robótica-TJR
- Vice-campeão na XII Jornada Brasileira de Foguetes
- 3º lugar no Concurso de Redação da Defensoria Pública da União-DPU
- Medalha de Bronze e Menção Honrosa na Olimpíada Maranhense de Química-OMQ
- Primeiro, segundo e terceiro lugares na Mostra Acadêmico-Científica em Ciências Biológicas-MACCBIO da UEMA
- Medalha de prata na Olimpíada Brasileira de Astronomia e Astronáutica-OBA
- Vice-campeão do Torneio Brasileiro de Robótica na categoria sênior
- Medalhas de ouro, prata e bronze na Olimpíada Brasileira de Geografia-OBG
- Melhor Equipe Estrangeira na RoboParty (Portugal)
- Campeão geral do Torneio Internacional de Robótica-ITR
- Medalha de prata na *World Robots Olympiad*-WRO Etapa Brasil
- Primeiro, segundo e terceiro lugares na Olimpíada Brasileira de Robótica-Etapa Estadual
- Campeão Maranhense de Jiu-jitsu
- Medalha de Ouro Taekwondo nos Jogos Escolares Maranhenses
- Medalha de Bronze e Prata Futebol Etapa Metropolitana dos Jogos Escolares Maranhenses
- Medalha de Bronze na Olimpíada Internacional de Matemática sem Fronteiras

- Classificados no Prêmio Samsung Respostas para o Amanhã
- Finalista no Prêmio Nacional de Competitividade
- Semana de Ciência e Tecnologia no Maranhão:

Categoria Pôster

q 1º e 2º lugares Ciências da Saúde

q 1º 2º e 3º lugares Linguística, Letras e Artes

q 3º lugar Ciências Biológicas

q 3º lugar Ciências Agrárias

Categoria Mostra Científica

q 1º 2º e 3º lugares Ciências Biológicas

q 1º lugar Ciências Agrárias

q 2º lugar Ciências Humanas

q 3º lugar Ciências Exatas e Naturais

q 1º lugar no Dédalo – Labirinto da Matemática

## 2016

- Primeiro Lugar na Olimpíada Brasileira de Robótica – Etapa Estadual
- Primeiro Lugar no Torneio Juvenil de Robótica – Etapa Estadual
- Vice-campeão no Torneio Juvenil de Robótica – Etapa Nacional
- Vice-campeão na Mostra Brasileira de Foguetes
- Medalha de Ouro na Olimpíada Brasileira de Geografia
- Medalha de Bronze na Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas (OBMEP)
- Menção Honrosa na Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas (OBMEP)
- Primeiro Lugar no Prêmio Estadual Construindo a Igualdade de Gênero
- Primeiro Lugar no Concurso Eduardo Galeano de Redação
- Curta selecionado para o 49º Festival de Brasília do Cinema Brasileiro



# XI

## Os agronegócios no desenvolvimento econômico brasileiro

Carlos José Espíndola\*  
Roberto César Cunha\*\*

---

\* Professor do Departamento de Geociências da UFSC. Bolsista produtividade CNPq.

\*\* Doutorando do Programa de Pós Graduação em Geografia da UFSC.

## Introdução

A agricultura, historicamente, sempre desempenhou papel importante no desenvolvimento econômico, estando presente na análise de vários autores com diferentes matrizes teóricas. Segundo Johnston e Mellor (1961), caberia à agricultura produzir alimentos e matérias-primas; liberar mão de obra para os demais setores; criar poupança interna para inversão em outros setores da economia; gerar divisas externas e abrir mercados para produtos dos demais setores. Contudo, as transformações decorrentes das revoluções industriais produziram alterações “substantivas na agricultura, despregando-se de sua base restrita à agropecuária para emancipar segmentos que impulsionaram a renda e o emprego em novos negócios enquanto indústrias ou serviços” (GONÇALVES, 2005, p. 9). Formaram-se, assim, inúmeros segmentos produtivos setoriais a montante e a jusante do complexo produtivo da agricultura. Trata-se de negócios agrícolas, ou, em outros termos, de agronegócios<sup>1</sup>.

O processo de modernização da agricultura brasileira, pós-1960, apoiado no tripé política tecnológica, políticas de crédito subsidiado e na política fundiária, possibilitou o surgimento de diferentes cadeias específicas e de um novo tipo de produtor nos agronegócios do país. Essa combinação resultou na elevação da produtividade agropecu-

1 O agronegócio é entendido “como a cadeia produtiva que envolve desde a fabricação de insumos, passando pela produção nos estabelecimentos agropecuários, pela transformação e o seu consumo final. Essa cadeia incorpora todos os serviços de apoio: da pesquisa e assistência técnica, do processamento, transporte e comercialização, crédito, exportação, serviços portuários, distribuidores, bolsas e o consumidor final” (CONTINI et al., 2006, p. 6). Nessa perspectiva, incluem-se os tipos de agronegócio (pequeno, médio e grande) em escala que se dedicam à produção de fibras, grãos e carnes e os dedicados à produção de frutas, olerícolas e produtos que exigem o primado da qualidade (GONÇALVES, 2004). Nesse sentido, os agronegócios são vistos na lógica de reprodução ampliada do capital, lastreada na operação de aplicar dinheiro (D) na produção de mercadorias (M), com objetivo de obter mais dinheiro (D'). Soma-se, ainda a essa lógica, o papel determinante do capital financeiro e o capital fictício (títulos, derivativos, securitização, ações, etc.). A respeito da diferença entre o capital financeiro e o capital fictício, ver Marx (1983).

ária, no aumento dos ganhos de escala, na diversificação produtiva, na implantação de novas relações de produção, na dissolução da estrutura produtiva rural autossuficiente e na ampliação do uso de terras antes não ocupadas.

Esses agronegócios foram capazes de abastecer tanto o mercado interno (acabando com as crises de abastecimento de alimentos de 1970), quanto participar ativamente do mercado mundial agroalimentar. Internamente, os agronegócios geram mais de 30% do total de empregos do Brasil e um valor bruto de produção em torno de R\$ 531 bilhões. Desse total, 64,9% referem-se a lavouras e 35,1% à produção pecuária. Em 2016, o agronegócio gerou uma renda de R\$ 1,1 trilhão, representando 23,5% do PIB brasileiro.

Nas exportações, o agronegócio alcançou a cifra de US\$ 84,9 bilhões e um saldo na balança comercial de US\$ 71,7 bilhões (BRASIL, 2017). Entre 2000 e 2016, enquanto as exportações de carne suína cresceram de 135 mil toneladas, em 2000, para 720 mil toneladas, em 2016, as exportações de carne bovina passaram de 356 mil toneladas para 1,34 milhão, contra um aumento de 916 mil para 4,3 milhões de toneladas de carne de frango. Em contrapartida, as exportações de grãos de soja cresceram de 11,5 milhões de toneladas, para 51,5 milhões, no mesmo período.

O aumento das vendas externas fez-se ainda em outros segmentos. Enquanto, o suco de laranja subiu de 1,27 milhão para 2,31 milhões, as vendas de açúcar aumentaram de 6,5 milhões de toneladas para 28,9 milhões, e as de café saíram de 967 mil toneladas para 1,8 milhão de toneladas (BRASIL 2017). Assim sendo, o Brasil detém, do total das exportações mundiais: 76,1% de suco de laranja; 48,4% de açúcar; 42,6% de soja em grãos; 38,3% de carne de frango; 26,8% de café; 22,4% de farelo de soja; 22,2% de milho; 18,6 % de carne bovina; 12,3% de óleo de soja e 10,3% de carne suína (USDA, 2017).

Nesse sentido, o objetivo central do texto é identificar os diferentes fatores responsáveis pelo dinamismo recente dos agronegócios brasileiros, sobretudo carnes e soja, procurando relativizar as explica-

ções assentadas na demanda internacional e na elevação dos preços das *commodities* agropecuárias.

O artigo divide-se, além da introdução e da conclusão, em duas seções. A primeira trata das transformações técnico-econômicas na agropecuária brasileira e da emergência dos agronegócios, com destaque igualmente para algumas inovações em processo e produto, ocorridas nos agronegócios de carnes e soja. A segunda avalia o dinamismo dos agronegócios de carne e soja no cenário mundial.

## 1. Transformações técnico-econômicas na agropecuária brasileira e a emergência dos agronegócios

A formação econômica e social brasileira, a partir de 1930, passou a engendrar seus ciclos médios substituidores de importação rumo à sua industrialização, desagregando o complexo rural autossuficiente (RANGEL, 2005). A internalização da indústria de bens de capital na década de 1950 abriu a possibilidade para o desenvolvimento técnico-produtivo, em escala industrial, das atividades vinculadas à agropecuária.

A partir de meados de 1960, o governo brasileiro impulsionou o processo de modernização da agricultura brasileira via política tecnológica, política fundiária e política do crédito subsidiado (DELGADO, 1985)<sup>2</sup>. Entre 1960-1982, enquanto o consumo de fertilizantes, sobretudo nitrogênio, fósforo e potássio (NPK), cresceram de 198,4 mil toneladas para 2651,1 mil toneladas, a produção interna de tratores de quatro rodas e de esteiras cresceu de 37 unidades para 38.988. A frota desses maquinários passou de 62.345, em 1960, para 545.205, em 1980 (DELGADO, 1985). As transformações na estrutura técnico produtiva foram ainda impulsionadas pelo segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que não mediu esforços na dinamização da pesquisa

2 O processo de modernização da agricultura brasileira foi objeto de análise de diferentes autores. (PAIVA, 1968, GUIMARÃES, 1977; DELGADO, 1985; SORJ, 1980, entre outros). Ver citação abnt 10520.

agropecuária. Nesse ínterim, merece destaque a criação dos órgãos nacionais e regionais<sup>3</sup>.

A política fundiária foi assentada no estatuto da terra via colonização pública, colonização particular e a criação dos pólos de desenvolvimento rural regional (DELGADO, 1985)<sup>4</sup>. Essas políticas fundiárias, apesar de não se constituírem em uma política de reforma agrária, por sua vez, não foram obstáculos à expansão da modernização da grande propriedade rural e ao processo de industrialização<sup>5</sup>.

A modernização da agricultura brasileira foi um processo de aceleração do desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro, com sua própria dinâmica e especificidades, apoiado, em boa parte, por políticas de incentivo do Estado. Esse foi altamente progressista, promovendo a metamorfose do latifúndio semifeudal em latifúndio capitalista.

A política de crédito via Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), sustentado com recursos fartos e juros negativos, foi fundamental para alavancar o consumo de insumos e máquinas, bem como para financiar o custeio e a comercialização agropecuária<sup>6</sup>. Assim, desde o final da década de 1960, houve um dinamismo acentuado nos valores dos empréstimos rurais, conforme Gráfico 1. Em 1969, o total de crédito

3 As primeiras instituições de pesquisa da ciência agrícola no Brasil datam do final do século XIX, como por exemplo, a Comissão Geográfica e Geológica de São Paulo (CGG), fundada em 1886, e a Estação Agronômica do Governo, fundada em 1887, que originou o Instituto Agronômico de Campinas (IAC). (SZMRECSÁNYI, 1996). Na década de 1970, emergiram, no bojo dos Planos Nacional de Desenvolvimento (I<sup>o</sup> e II<sup>o</sup> PND), a EMBRAPA e o IAPAR (CAMPOS, 2010).

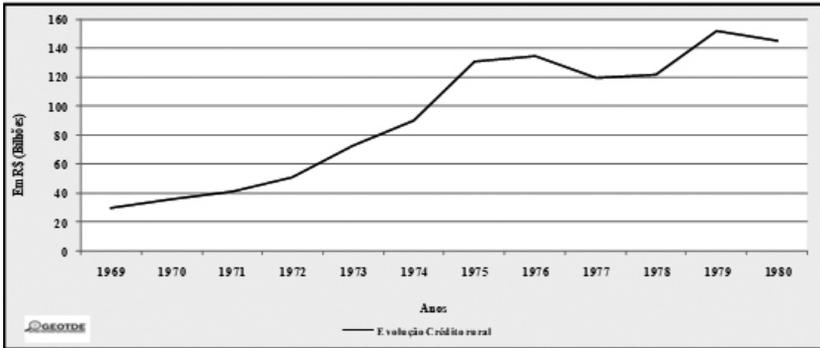
4 Houve outros programas que constituíram, desde os anos de 1970, as políticas fundiárias no país, entre eles: Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados (Prodecer).

5 Essa modernização da agricultura radicalizou as contradições de classes no capitalismo nacional. A nova maneira de produzir gerou importantes consequências, como exclusão social, concentração de renda e centralização da terra, que se expressou na massificação das tensões sociais, desemprego, e supressão da separação entre o campo e a cidade e/ou rural e urbano (SAMPAIO; MEDEIROS, 2005).

6 Não é de maneira alguma equívoco lembrar que o SNCR coincide seu início com o chamado “milagre econômico brasileiro” (1968-1973). A peça-chave do “milagre brasileiro” foi à criação da correção monetária (RANGEL, 2005).

alcançou R\$ 30,1 bilhões, atingindo R\$ 145,3 bilhões, em 1980. A taxa média de variação anual no período manteve-se acima de 17%.

**Gráfico 01 – Evolução do crédito rural subsidiado – 1969-1980**



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração: autores

Segundo Gonçalves (2005, p. 19),

esse padrão de financiamento do setor público garantiu o sucesso do processo de modernização da agropecuária que impulsionou a demanda de insumos e máquinas, gerando a expansão de lavouras como a soja, o que irradiou plantios por todo território nacional [...]. No final dos anos 70s, as transformações produtivas lastreadas no crédito subsidiado atingiram seu apogeu após haver promovido profunda mudança estrutural e produtiva na agricultura brasileira.

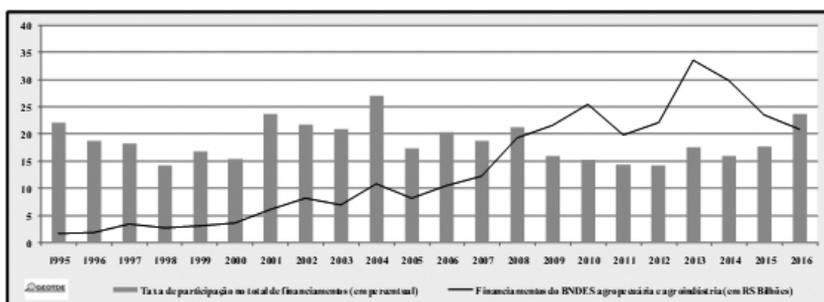
No final dos anos de 1970, essa política de crédito subsidiado atingiria o seu limite e “a produção agropecuária perdia sua alavanca modernizadora”<sup>7</sup>. Contudo, nos anos de 1980, emergiram novos meca-

<sup>7</sup> Medeiros (2009) assinala que, nos anos de 1980 e 1990, houve uma inflexão dos volumes de financiamentos, principalmente para investimentos. Além do mais, ocorreu forte expansão da inadimplência em todos os setores agrícolas com exceção da soja e do milho, pois essas culturas foram garantidas com aporte financeiro via tradings transnacionais e títulos financeiros.

nismos de financiamento da produção, como o Certificado de Mercado-ria com Emissão de Garantia (CMG), a Cédula do Produto Rural (CPR), o Certificado de Depósito Agropecuário (CDA), o Warrant Agropecuá-rio (WA), o Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA), a Letra de Comércio Agrícola (LCA) e o Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA)<sup>8</sup>. São esses instrumentos que possibilitaram aos agronegócios integrarem-se ao mercado de capitais ao acesso ao crédito e ao moderno sistema financeiro nacional/mundial. Conforme Gonçal-ves (2005), os fluxos financeiros são o elemento determinante da dinâmi-ca das cadeias produtivas dos agronegócios.

Institucionalmente, a partir dos anos de 1990, o Banco Nacio-nal de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tornou-se um dos principais agentes do financiamento agropecuário. Em 1995, o BNDES destinou para a agropecuária e agroindústria, um total de R\$ 1,62 bi-lhão, o que correspondeu a 22,1% dos valores totais de financiamento do banco, conforme Gráfico 2. Em 2013, esses financiamentos atingiram o maior patamar, alcançando R\$ 33,52 bilhões e, em 2016, obtiveram a cifra de R\$ 20,9 bilhões; a taxa de participação total de financiamentos nesses mesmos anos foi, respectivamente, 17,6% e 23,7%.

**Gráfico 02 – Financiamentos do BNDES na agropecuária e agroindústria e Taxa de participação total de financiamentos**



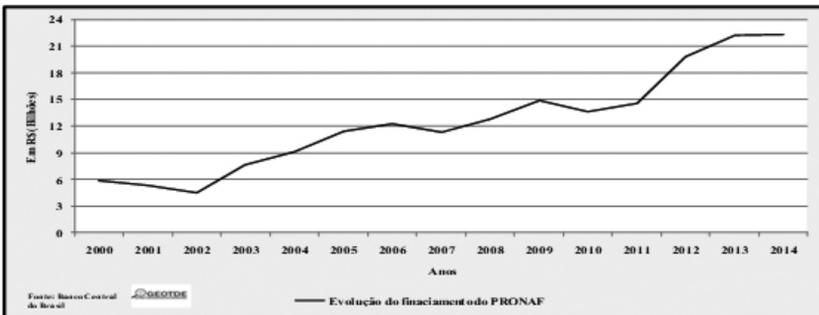
Fonte: BNDES. Elaboração: autores.

8 No início dos anos 2000, houve um súbito crescimento da CPR, que foi de 6,5 mil contratos para 47,1 mil em 2003. Entre 2003-2005, os valores cresceram de R\$ 350 milhões para R\$ 3,5 bilhões (BMFBOVESPA, 2015).

Ainda, dois programas criados dentro do BNDES foram fundamentais para a modernização e a capitalização das cooperativas. Trata-se do Programa de Desenvolvimento Cooperativo para Agregação de Valor à Produção Agropecuária – (PRODECOOP), criado em 2003, e o Programa de Capitalização de Cooperativas Agropecuárias (PROCAP-AGRO), de 2009. Os dois programas, entre 2003 e 2014, aplicaram cerca de R\$ 19 bilhões (BRASIL, 2015)<sup>9</sup>.

Merece salientar a importância, ainda, das novas formas de financiamento agropecuário pós-1990 e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Criado em 1994, os recursos aplicados pelo PRONAF, de acordo com o Gráfico 3, cresceram de R\$ 5,87 bilhões, em 2000, para R\$ 22,34 bilhões, em 2014. Nesse período, o crescimento acumulado ficou na ordem de 280,5%, com um crescimento médio anual de 12,78% (BCB, 2017).

**Gráfico 03 – Evolução do financiamento do PRONAF**



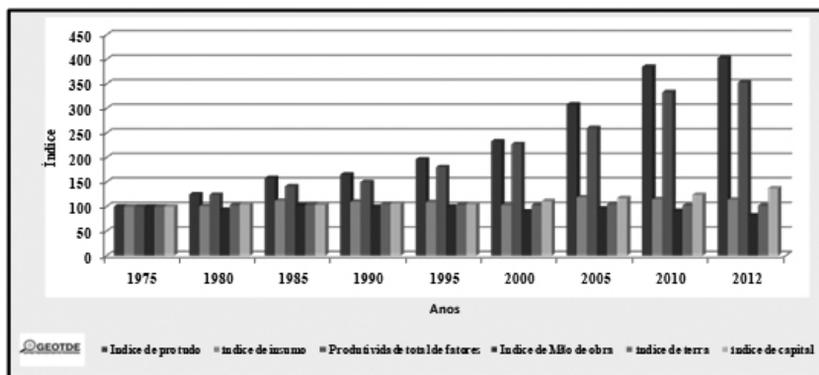
Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração: autores

A combinação desse tripé política tecnológica, política fundiá-

<sup>9</sup> A soma do valor total aplicado pelo PRODECOOP, entre 2003 e 2014, foi de R\$ 8,8 bilhões. O auge do programa, considerando os valores aplicados, foi de 2007/08 a 2010/11, com R\$ 4,6 bilhões, 52,2% do total. O volume de recursos aplicados pelo PROCAP-AGRO, entre 2009 e 2014, foi de R\$ 10 bilhões. Nos anos de 2010/11 e 2011/12, somam R\$ 5,7 bilhões, 58% do total (PADILHA; ESPÍNDOLA, 2015).

ria e política de financiamento resultaram em transformações profundas na estrutura técnico-produtiva e econômica da agropecuária brasileira, com um elevado crescimento da produção e dos índices de produtividade. Conforme demonstra o Gráfico 4, a taxa de crescimento do produto agropecuário e o conteúdo da produtividade total dos fatores na agropecuária brasileira, no período de 1975-2012, cresceram, respectivamente, 3,8% e 3,52% ao ano.

**Gráfico 04 – Produtividade Total de Fatores na agricultura brasileira 1975-2012**



Fonte: IBGE. Elaboração: autores

O aumento do produto decorreu muito mais do elevado incremento da produtividade do trabalho, do que do aumento de terras utilizadas e da elevação do uso da mão de obra. A maior produtividade do trabalho foi fruto da mecanização de processos (máquinas, equipamentos) e da maior intensidade do uso de fertilizantes, quer dizer, foi resultado do aumento progressivo do uso intensivo de capital.

Essa modernização se fez também nas agroindústrias de processamento via instalação de equipamentos automatizados para as áreas de abate, processamento, resfriamento, congelamento e embutimento. As inovações em processos vieram acompanhadas de inovações em pro-

duto, com a ampliação do *mix* de produtos (cortes especiais, novos embutidos, cortes temperados, linhas de produtos industrializados, etc.).

Os avanços no agronegócio de carnes fizeram-se ainda no melhoramento genético (inseminação artificial, transferência de embriões; micromanipulação e produção *in vitro* de embriões; clonagem; e produção de animais e transgênicos) e na implantação de programas nutricionais, como a utilização de ácidos orgânicos, enzimas, probióticos e prebióticos, própolis e ômega 3.

A modernização ocorreu ainda no sistema criatório, com a implantação de equipamentos de climatização dos aviários, como ventiladores, umidificadores, aquecedores, cortinas isolantes ou sistema de túnel (ESPÍNDOLA, 2002). Na suinocultura, enquanto as inovações fizeram-se na separação do ciclo completo, na bovinocultura foram feitas as experiências do ciclo completo, e o sistema de integração lavoura-pecuária<sup>10</sup>. Ademais, cabe salientar os programas sanitários, que reduziram as graves epidemias que atingem a pecuária dos demais países (influenza aviária, a peste suína e a doença da vaca louca).

No agronegócio da soja, merece destaque o papel desempenhado pelo Centro Nacional de Pesquisa da Soja (CNPES), que se empenhou em desenvolver uma tecnologia específica para produção do grão em regiões de latitude inferiores a 15ºs, e para o aumento da produtividade em áreas tradicionais (CAMPOS, 2010). As duas primeiras cultivares para o Centro-oeste apareceram em 1980 (BR 5 e Doko), e, para o Nordeste, foram lançadas três cultivares, todas apresentando um período juvenil longo. Em 1992, foi lançada a cultivar Embrapa 20 (Doko RC), cuja amplitude edafoclimática poderia atingir o Tocantins, Goiás, o Distrito Federal, o Mato Grosso e a Bahia (ESPÍNDOLA; CUNHA, 2015). Outro marco nas pesquisas da Embrapa ocorreu em 2010, com o

---

10 No caso da bovinocultura, destaca-se ainda o melhoramento e o aumento das pastagens cultivadas que, apesar da baixa taxa de recuperação e renovação, passaram de 30 milhões de hectares, em 1970, para 105 milhões, em 1995, e o aumento dos animais engordados em confinamento e por alimentação suplementar nos períodos de seca (ESPÍNDOLA, 2016).

lançamento da soja Cultivance, primeiro transgênico<sup>11</sup>.

O resultado final dessas transformações técnico-econômicas na agropecuária brasileira foi o surgimento de cadeias produtivas específicas e um novo tipo de produtor<sup>12</sup>. Emergiram, com isso, as agroindústrias de bens de capital para a agricultura (agroquímicos, agrobiológicos e agromecânicas), as agroindústrias de processamento, os agrosserviços de preparação e logística, os agrosserviços de aprimoramento e ampliação dos negócios e os agrosserviços transnacionais e de distribuição.

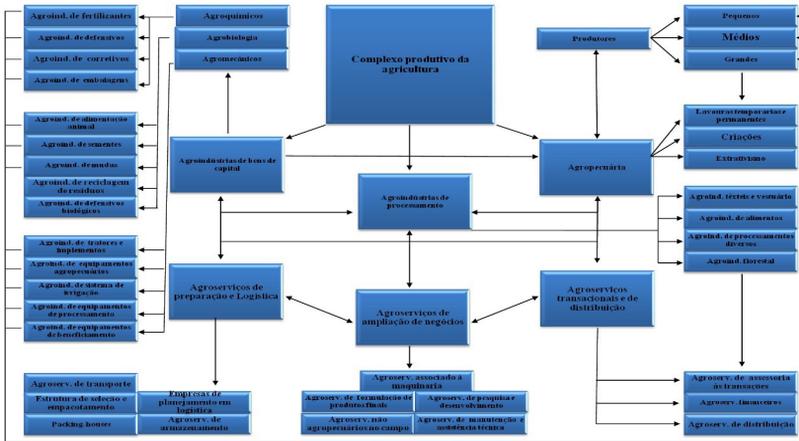
Trata-se, por conseguinte, de um complexo produtivo da agricultura, conforme Figura 1, pois “as tarefas de elaboração dos produtos primários são realizadas em unidades especializadas (fábricas) o que implica em criar um setor novo, fora da agropecuária mas dentro do país” (RANGEL, 2005, p. 43).

---

11 Atualmente, há uma nova ferramenta genética capaz de revolucionar a agricultura, assim como a área da medicina humana em médio prazo. É a conhecida edição genômica, que introduz quebras nas fitas duplas de DNA. Aplica-se como mecanismo de reparo endógeno, capazes de condicionar a mutações, correções, silenciamentos, inserções no DNA, com finalidades terapêuticas em doenças genéticas, imunes e degenerativas. Ver detalhes em: Jinek, M. et al. (2012).

12 De um lado, pequenos, médios e grandes produtores capitalizados e, de outro, uma massa empobrecida. O desenvolvimento agropecuário brasileiro caracteriza-se cada vez mais pela diferenciação social e seletividade entre os produtores rurais. Produtores com dinâmica econômica concentrador da produção em contraposição a produtores e “estabelecimentos rurais de menor porte econômico próximos da fronteira da marginalização” (BUAINAIN et al. 2014, p. 1172). Cabe destacar o grau de concentração na produção de vários produtos de lavouras temporárias e permanentes. São produtores que operam suas atividades assentados na exploração de escola e escopo, nos ganhos de produtividade, na racionalização dos processos produtivos, no acesso e na alteração dos recursos naturais, na criação de sistemas de infraestrutura e logística, na rapidez e facilidade de acesso a mecanismos de financiamentos, etc.

Figura 1 - Complexo produtivo da agricultura.



Fonte: Elaboração a partir de Gonçalves (2005)

Nessa estrutura produtiva, são empregados, na pesquisa, na produção, na comercialização e na distribuição, diferentes fatores que permitem o aumento da produtividade e a conquista de mercados externos. As várias cadeias produtivas, inseridas nesse complexo, produzem bens menos processados e mais processados com elevado grau de valor agregado, que alteraram os hábitos de consumo da população brasileira. Pomeranz (1977) demonstra que desde 1969, a população brasileira vem aumentando consideravelmente o consumo por produtos industrializados. Medeiros (2009) assinala o crescimento de produtos mais processados (massa de lasanha e pizza, iogurte, chocolate em barra, presunto, sorvete, maionese, gelatina e etc.) em detrimento ao consumo de produtos menos processados ou sem processamento (arroz, feijão, milho e etc.). A intensa modernização dessas cadeias produtivas possibilitou ao Brasil ser um dos mais dinâmicos produtores e exportadores de carne e soja do agronegócio mundial.

## 2. O dinamismo dos agronegócios de carne e soja no cenário mundial e o papel do Brasil

Com base na Tabela 1, pode-se afirmar que a produção mundial de carne suína cresceu, entre 1990-2016, de 65,1 milhões de toneladas, para 109,8 milhões, representando um aumento de 68,6%. A China, em 2016, obteve 48,1% do total produzido, seguida pela União Europeia, com 21,3%, pelos Estados Unidos, com 10,2%, pelo Brasil, com 3,3%. Cabe lembrar que apenas esses quatros mercados produzem 82,9% da carne suína mundial.

**Tabela 01: produção de carne suína no mundo (em mil de toneladas).**

	Mundo	União Europeia	China	Estados Unidos	Brasil	Rússia	Japão
1990	65.104	21.144	22.808	6.965	1.050	2.958	1.555
1991	66.534	20.960	24.523	7.257	1.150	2.711	1.483
1992	68.283	20.486	26.353	7.817	1.200	2.366	1.432
1993	69.223	20.389	28.544	7.751	1.250	2.067	1.433
1994	71.758	19.514	32.048	8.027	1.300	1.788	1.390
1995	75.892	19.302	36.484	8.096	1.450	1.586	1.322
1996	73.256	19.929	31.580	7.764	1.600	1.449	1.266
1997	77.015	19.632	35.963	7.835	1.540	1.314	1.283
1998	82.373	20.960	38.837	8.623	1.690	1.279	1.285
1999	85.570	22.377	40.056	8.758	1.835	1.310	1.277
2000	84.884	21.684	39.66	8.596	2.010	1.341	1.269
2001	86.104	21.444	40.517	8.691	2.230	1.287	1.245
2002	88.364	21.904	41.231	8.929	2.565	1.367	1.236
2003	90.107	22.067	42.386	9.056	2.560	1.481	1.260
2004	91.309	21.816	43.410	9.313	2.600	1.433	1.272
2005	93.770	21.781	45.553	9.392	2.710	1.334	1.245
2006	95.882	22.085	46.505	9.559	2.830	1.444	1.247
2007	94.263	22.975	42.878	9.962	2.990	1.640	1.250

2008	98.098	22.722	46.205	10.599	3.015	1.736	1.249
2009	100.308	22.010	48.908	10.442	3.130	1.844	1.310
2010	102.988	22.627	50.712	10.186	3.195	1.981	1.292
2011	103.573	22.953	50.604	10.331	3.227	2.064	1.267
2012	106.884	22.526	53.427	10.554	3.330	2.175	1.297
2013	108.851	22.359	54.930	10.525	3.335	2.400	1.309
2014	110.652	22.540	56.710	10.368	3.400	2.510	1.264
2015	110.614	23.249	54.870	11.121	3.519	2.615	1.254
2016	109.853	23.400	52.990	11.319	3.700	2.870	1.279

Fonte: USDA (2017)

Contudo, na evolução, entre 1990-2016, dos principais produtores, verifica-se dinamismo diferenciado. Enquanto a produção no Brasil cresceu 3,4 vezes, a produção chinesa aumentou 2,3, a produção americana avolumou 1,5 e a da União Europeia atingiu 1,4 vez. Essa tendência já vinha manifestando-se desde os anos 1980, pois, enquanto a produção brasileira cresceu quatro vezes, a produção chinesa aumentou três vezes, contra 1,8 da União Europeia e 1,6 dos EUA<sup>13</sup>. Entre 1990 e 2016, a produção brasileira de carne suína saiu da casa dos 1,1 milhão para 3,7 milhões de toneladas. No entanto, a produção da Rússia decaiu, em meados da década 1990, 2,3 vezes, recuperando-se no início do ano 2010. A produção suína no Japão teve queda de 1,3 vez.

Na produção mundial de carne de frango, entre 1990 a 2016, o crescimento no mundo foi de 3,2 vezes, saindo de 27,7 milhões de toneladas para 88,7 milhões de toneladas, conforme Tabela 2.

13 O baixo crescimento recente da União Europeia, entre 2011 e 2016, está relacionado aos altos custos de produção, das más condições climáticas (secas nos EUA e no Mar Morto) e da descoberta de dioxina na alimentação dos animais na Alemanha (ESPÍNDOLA, 2016).

**Tabela 02: produção de carne de frango no mundo (em mil de toneladas).**

	Mundo	União Europeia	China	Estados Unidos	Brasil	Rússia	Japão
1990	27.712	5.762	2.427	8.360	2.356	810	1.332
1991	29.671	5.841	3.029	8.886	2.628	660	1.301
1992	31.499	5.805	3.460	9.482	2.872	630	1.252
1993	32.819	5.653	4.376	9.986	3.143	575	1.252
1994	35.513	5.907	5.954	10.735	3.411	520	1.145
1995	39.945	6.167	7.419	11.261	4.050	455	1.171
1996	43.302	6.384	8.673	11.850	4.052	390	1.130
1997	45.606	7.209	7.406	12.266	4.461	355	1.124
1998	47.213	7.477	8.120	12.525	4.498	365	1.097
1999	50.880	7.914	8.550	13.367	5.526	375	1.078
2000	54.014	7.970	9.269	13.703	5.980	410	1.091
2001	55.976	8.277	9.278	14.033	6.567	485	1.074
2002	58.392	8.248	9.558	14.467	7.449	565	1.107
2003	58.984	7.916	9.898	14.696	7.645	645	1.127
2004	60.999	7.852	9.998	15.286	8.408	770	1.124
2005	64.257	8.169	10.200	15.870	9.350	950	1.166
2006	65.409	7.740	10.350	15.930	9.355	1.180	1.258
2007	69.541	8.320	11.291	16.226	10.305	1.410	1.250
2008	72.803	8.594	11.840	16.561	11.033	1.680	1.255
2009	73.712	8.756	12.100	15.935	11.023	2.060	1.283
2010	78.069	9.202	12.550	16.563	12.312	2.310	1.295
2011	81.13	9.490	13.200	16.694	12.863	2.575	1.252
2012	83.255	9.660	13.700	16.621	12.645	2.830	1.326
2013	84.369	10.050	13.350	16.976	12.308	3.010	1.337
2014	86.66	10.450	13.000	17.306	12.692	3.260	1.367
2015	88.936	10.890	13.400	17.971	13.146	3.600	1.413
2016	88.728	11.330	12.300	18.261	12.910	3.720	1.440

Fonte: USDA (2017)

Essa produção, a exemplo da produção de carne suína, é altamente concentrada, pois enquanto os Estados Unidos detêm 20,5% de participação, o Brasil possui 14,5% contra 13,8% da China e 12,7% da União Europeia. Ainda com base na Tabela 2, chama a atenção o acelerado crescimento da produção brasileira e chinesa em contraposição ao baixo crescimento da produção europeia. Enquanto, a produção brasileira teve um aumento de 460,2%, a chinesa cresceu 412,5% e a União Europeia apenas 98,2%. Destaca-se, ainda, conforme os dados da Tabela 2, que a Rússia obteve um dinamismo espetacular nos anos pós-2000, saindo das 410 mil toneladas, em 2000, para 3,7 milhões, em 2016. Um crescimento acumulado de 802% no período.

No agronegócio de carne bovina, a concentração faz-se em quatro grandes *players*. Destacam-se os EUA, com 19,1%, o Brasil, com 15,2%, a União Europeia, com 12,9%, e a China, com 11,5<sup>14</sup>. Esse grupo é responsável por quase 60% da produção de carne bovina no mundo. Porém, vale lembrar o aumento significativo da participação da Índia e da Austrália com 6,9% e 3,4%, respectivamente. Os dados da Tabela 3 indicam que, nos últimos anos, ocorreu uma diminuição da fatia de participação da Argentina, da União Europeia e da Rússia, em contraposição ao crescimento ofensivo da China e do Brasil. Entre 1990 e 2016, a produção chinesa passou de 1,2 milhão de toneladas para 7,0 milhões, representando um crescimento de 483% contra 84% de aumento da produção brasileira.

---

14 O rebanho mundial, em 2016, alcançou quase um bilhão de cabeças de gado bovino. A Índia possui o maior rebanho do mundo, com 302,6 milhões (30,2%) de cabeças; o Brasil com 219,1 milhões (21,8%) de cabeças; a China com 100,2 milhões (10%). Entretanto, o Brasil possui o maior número de cabeças de gado de corte, chegando a 55 milhões (27,2%). No mesmo ano, o número mundial de cabeças abatidas passou de 230 milhões. A China abateu 50 milhões de cabeças, representando 21,2%, a Índia ficou com 16,1% (38 milhões) dos abates mundial e o Brasil com 15,8% (37,6 milhões de cabeças abatidas) (USDA, 2017).

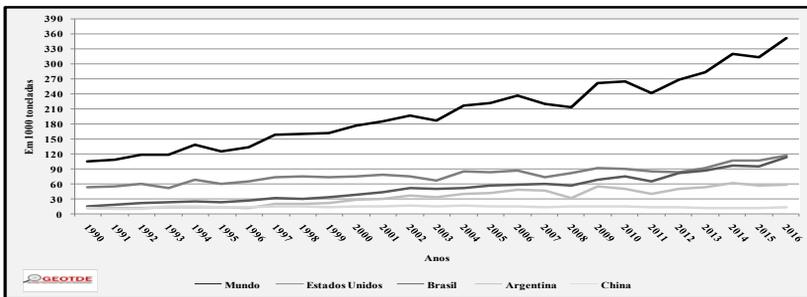
**Tabela 03: produção de carne bovina no mundo (em mil toneladas).**

	Mundo	União Europeia	China	EUA	Brasil	Índia	Rússia	Argentina	Austrália
1990	50.466	11.523	1.256	10.464	5.008	2.161	3.635	2.650	1.718
1991	50.334	11.864	1.535	10.534	5.481	1.459	3.350	2.659	1.735
1992	50.104	11.236	1.803	10.613	5.725	1.381	3.632	2.520	1.838
1993	47.427	10.121	2.337	10.584	5.650	945	2.820	2.550	1.806
1994	48.177	9.043	3.275	11.194	5.735	1.025	2.720	2.680	1.829
1995	49.02	8.985	4.154	11.585	6.080	1.100	2.295	2.660	1.717
1996	50.108	8.916	3.557	11.749	6.150	900	2.210	2.580	1.736
1997	51.718	8.831	4.409	11.714	6.050	1.100	2.010	2.975	1.942
1998	51.788	8.582	4.799	11.804	6.140	1.350	1.890	2.676	1.989
1999	52.845	8.803	5.054	12.124	6.270	1.450	1.740	2.847	1.956
2000	53.013	8.325	5.131	12.298	6.52	1.525	1.595	2.880	2.053
2001	52.211	8.120	5.086	11.983	6.895	1.650	1.580	2.640	2.079
2002	53.832	8.315	5.219	12.427	7.24	1.810	1.650	2.708	2.090
2003	54.205	8.287	5.425	12.039	7.385	1.960	1.680	2.867	1.998
2004	55.499	8.355	5.604	11.261	7.975	2.170	1.640	3.138	2.113
2005	56.100	8.136	5.681	11.318	8.592	2.225	1.520	3.276	2.092
2006	57.761	8.191	5.767	11.980	9.025	2.450	1.450	3.148	2.188
2007	58.785	8.258	6.134	12.097	9.303	2.490	1.435	3.350	2.169
2008	58.503	8.130	6.132	12.163	9.024	2.700	1.495	3.150	2.138
2009	58.574	7.923	6.355	11.891	8.935	2.950	1.460	3.384	2.106
2010	59.273	8.101	6.531	12.046	9.115	3.125	1.435	2.622	2.129
2011	58.971	8.114	6.475	11.983	9.03	3.308	1.360	2.531	2.129
2012	59.531	7.708	6.623	11.848	9.307	3.491	1.380	2.620	2.152
2013	60.556	7.388	6.730	11.751	9.675	3.800	1.385	2.850	2.359
2014	60.842	7.443	6.899	11.075	9.723	4.100	1.375	2.723	2.595
2015	59.720	7.684	6.700	10.817	9.425	4.100	1.355	2.721	2.547
2016	60.466	7.830	7.000	11.502	9.284	4.200	1.335	2.650	2.125

Fonte: USDA (2017)

Os ritmos diferenciados de crescimento manifestam-se ainda no agronegócio da soja. No segmento de grãos, entre 1990-2016, conforme Gráfico 5, a produção cresceu 237,1%. Em quase trinta anos, a produção brasileira, que detém 32,4% da produção mundial (114 milhões de toneladas), teve um crescimento de 626,1% e a norte-americana, com 117 milhões de toneladas (33,3% do total mundial), cresceu 123,6%. Argentina e China, que detêm, respectivamente, 16,4% e 3,6%, cresceram 402,6% e 3,6%. Em 2016, os dois países auferiram 57,8 milhões e 12,9 milhões de toneladas de grãos, respectivamente.

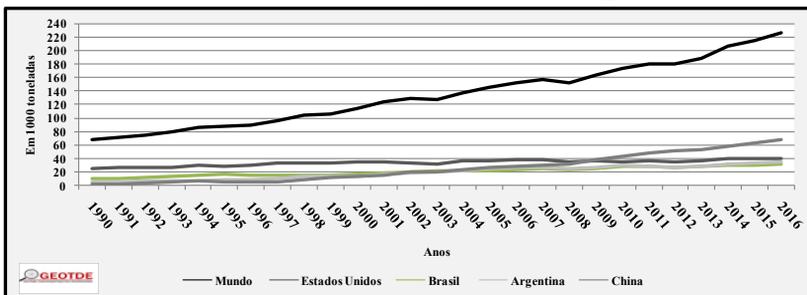
**Gráfico 05 – Produção de grãos de soja no mundo e países (1990 -2016)**



Fonte: USDA (2017). Elaboração: autores

No segmento farelo de soja, a produção mundial acumulou, conforme Gráfico 6, um crescimento de 229,3%, saltando de 69,1 milhões de toneladas, em 1990, para 227,6 milhões, em 2016.

**Gráfico 06 – Produção de farelo de soja no mundo e países (1990 -2016)**

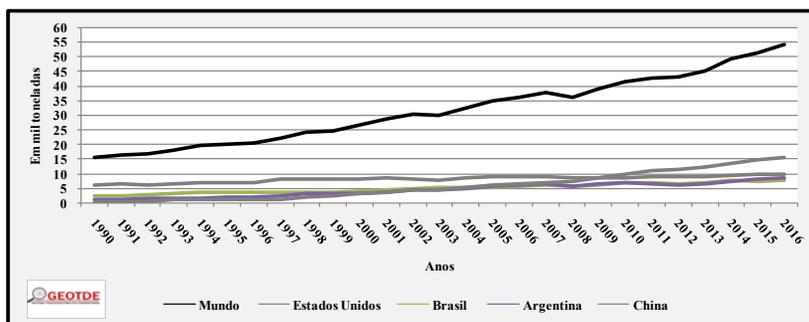


Fonte: USDA (2017). Elaboração: autores

Com o maior parque industrial de moagem do mundo, a China é o país que mais produz farelo de soja. Em 1990, a produção atingiu 3,2 milhões de toneladas, e, em 2016, alcançou 68,5 milhões. Os Estados Unidos, no mesmo período, evoluíram de 25,6 milhões de toneladas para 40,4 milhões. O Brasil, no mesmo tempo histórico, partiu de 11,1 milhões de toneladas para 32,1 milhões, e a Argentina de 5,5 milhões para 34,9 milhões de toneladas de farelo de soja. Somente esse conjunto de países representa 77,2% da produção total do mundo.

No segmento óleo de soja, a produção mundial, conforme Gráfico 7, apresentou uma taxa de crescimento de 245%, passando de 15,7 milhões de toneladas, em 1990, para 54,2 milhões de toneladas, em 2016.

**Gráfico 07 – Produção de óleo de soja no mundo e países (1990 -2016)**



Fonte: USDA (2017). Elaboração: autores

A exemplo dos outros segmentos do agronegócio da soja, a produção de óleo é altamente concentrada. Quatro países (China, os EUA, Argentina e o Brasil) são responsáveis por 76,9% da produção total. Do mesmo modo, os ritmos de crescimento foram diferenciados. Enquanto a produção chinesa saltou de 559 mil toneladas para 15,5 milhões, entre 1990-2016, a produção dos Estados Unidos saiu de 6,1 milhões para 10 milhões, e a do Brasil de 2,6 milhões de toneladas para 7,9 milhões. Por sua vez, a produção da Argentina saltou de 1,1 milhão para 8,8 milhões, demonstrando um crescimento acumulado de oito vezes contra 2,7 ve-

zes do Brasil e 1,6 vez dos EUA<sup>15</sup>.

Em termos gerais, a elevação da produção do agronegócio de carnes e de soja no mundo e no Brasil foi fundamental para o atendimento do crescente consumo mundial de proteínas. Entre 2002 e 2016, enquanto o consumo de carnes na China cresceu de 43,5 kg/hab./ano, para 52 kg/hab./ano, no Brasil passou de 79,5 kg/hab./ano, para 101,8 kg/hab./ano. Em contrapartida, o consumo *per capita* na União Europeia estabilizou-se em 80,2 kg/hab./ano. No consumo de carne suína, entre 2000 e 2016, o crescimento foi de 79%, contra 7,0% da carne bovina (USDA, 2017). Quanto ao consumo de carne de frango, verificou-se também uma elevação no Brasil; entre 2000 e 2015, o consumo *per capita* foi de 29,9 kg/hab./ano, para 41,8 kg/hab./ano (UBA/ABEF, 2016).

No agronegócio de soja, o consumo aumentou 58,3% no mundo, entre 2000 e 2016, atingindo 314,2 milhões de toneladas. Enquanto, a China lidera o ranking, com mais de 95 milhões de toneladas de grãos consumidos em 2016, representando 29,7% do consumo do mundo, os Estados Unidos consumiram 18% e o Brasil 14,9% do total (USDA, 2017).

Os aumentos do consumo dessas proteínas acirraram a concorrência mundial entre os principais produtores. Na carne bovina, as exportações mundiais cresceram, entre 2000 e 2016, de 5,9 milhões de toneladas para 9,4 milhões. Em 2016, os maiores exportadores foram a Índia, com 20,9%, contra 19,1% de participação do Brasil e 18,7% de participação da Austrália. Em termos de crescimento, enquanto as exportações indianas cresceram seis vezes, as exportações brasileiras cresceram

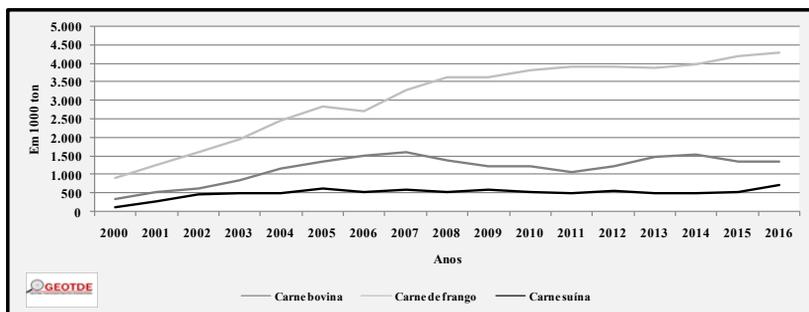
---

15 Segundo Cunha (2015), com a evolução nacional da produção e o consumo mundial de farelo de soja, as transnacionais do agronegócio expandiram suas operações para diferentes regiões do Brasil, a partir da década de 1990. Nesse cenário, em meados da década de 2000, Bunge, Cargill, ADM e Louis Dreyfus chegaram a ser responsáveis por 60% do esmagamento mundial da soja e estão entre as dez principais empresas exportadoras dos produtos derivados da soja. Porém, a sólida expansão global do agronegócio da soja permitiu que grupos nacionais pudessem entrar no jogo. Assim, capitais nacionais têm aumentado suas exportações e alcançado cada vez mais representatividade no comércio internacional, como é o caso do Grupo A. Maggi (18ª posição), da COAMO Cooperativa Agroindustrial (33ª posição), da Caramuru Alimentos (54ª posição) e da Granol (77ª posição).

3,9 vezes, contra o crescimento de 1,4 vez das australianas. Produzindo carne de bubalino, a Índia consegue produzir carne barata e atingir vários mercados. As suas exportações concentram-se no Sudeste Asiático, Oriente Médio e Norte da África.

Conforme dados do Gráfico 8, as exportações brasileiras de carne bovina aumentaram de 356 mil toneladas, em 2000, para 1,3 milhão, em 2016. Contudo, entre 2007 e 2011, as exportações brasileiras reduziram-se 61%, devido a fatores como a diminuição do consumo na Europa e ao aumento da produção dos EUA (ESPÍNDOLA, 2016).

**Gráfico 08- Evolução das exportações de carnes do Brasil 2000-2014 (mil/toneladas)**



Fonte: USDA (2015). Elaboração: Geotde.

No agronegócio de carne suína, as exportações mundiais cresceram de 3,0 milhões de toneladas, em 2000, para 8,3 milhões, em 2016, totalizando um crescimento de 2,8 vezes. Desse total exportado, destacam-se os EUA, com uma participação de 32,9%, seguido da União Europeia com 32%, o Canadá com 17,9%, e o Brasil com 8,1%. Entre 2000 e 2016, as exportações brasileiras cresceram 5,4 vezes, pulando da casa de 135 mil toneladas, em 2000, para 720 mil toneladas, conforme do Gráfico 8.

As exportações brasileiras de carne suína estão concentradas na Rússia e Hong Kong. Contudo, em 2002, 79% de todas as vendas

externas eram negociadas para Rússia. A partir de 2006, outros mercados passaram a ter maior *market share*. Dentre eles, destacam-se Hong Kong e Ucrânia. O acirramento da concorrência em mercados tradicionais levou o Brasil a procurar novos mercados para os seus produtos, bem como a dedicar esforços na busca de mercados para carne industrializada, que representa 2,1% do total exportado<sup>16</sup>. Assim, cresceu a participação das exportações brasileiras de carne suína industrializada nos mercados de Angola, Paraguai, Cingapura e Ucrânia, entre outros (ESPÍNDOLA, 2016).

No agronegócio de carne de frango, as exportações mundiais cresceram de 4,7 milhões de toneladas para 10,6 milhões, entre 2000 e 2016. Nesse período, destaca-se o crescimento do Brasil, que passou de 18,20% para 33,98%, enquanto nos EUA houve uma queda, de 46,7% para 31,64% (USDA, 2017). Conforme Gráfico 8, as exportações brasileiras passaram de 916 mil toneladas, em 2000, para 4,3 milhões, em 2016. De um total de exportações de carne de frango, em 2016, em torno de 53,2% são de cortes de frango que se destinam à Ásia (51%) e ao Oriente Médio (19%), com destaque para Arábia Saudita e Japão, respectivamente. Os frangos inteiros, 38,3% do total, estão concentrados no Oriente Médio (86% das exportações nacionais).

Apesar de o Brasil ser um grande exportador no agronegócio de carnes, suas exportações estão constantemente sujeitas a restrições de ordem tarifária e não tarifária. Nas exportações de carne suína, países como Japão e México não compram o produto brasileiro, por conta da febre aftosa e do mal de Aujeszky. As áreas livres de doenças nos estados do Rio Grande do Sul e Paraná não são reconhecidas pela União Europeia, e a Ásia não compra por causa das restrições fitossanitárias. Nas exportações de carne de frango, enquanto a União Europeia impõe diversas barreiras, a Rússia estabelece novas cotas de importações e os EUA, em determinados momentos, vendem o frango no mercado internacional abaixo do preço estabelecido. Quanto à carne bovina, os

16 Os mercados tradicionais são Japão, Rússia, México e China, que absorvem 53% da carne suína comercializada no mundo.

problemas estão relacionados à febre aftosa e às cotas de participação no mercado mundial (CONTINI; TALAMINI, 2004).

No agronegócio de soja, entre 2000 e 2016, enquanto o crescimento das exportações de grãos foi da ordem de 105%, a exportação de farelo foi de 69,8%, contra 38,3% das exportações de óleo. As vendas externas do Brasil, em quantidade, crescem mais do que o dobro do ocorrido no mundo. Porém, o Brasil cresceu nas exportações de grãos e sofreu nas exportações de produtos processados em virtude das tarifas praticadas pelos principais compradores. Associado a essas tarifas, o Brasil ainda é prejudicado como diferencial tarifário nas exportações da Argentina (ESPÍNDOLA, 2016).

As exportações brasileiras concentram-se, sobretudo, em grãos, que tiveram um crescimento de 187%, contra 58,86% dos EUA, de 2000 e 2016. Em contrapartida, a Argentina consolidou-se nas exportações de farelo de soja, em 2016, que alcançaram 30,3 milhões de toneladas, representando 44,6% do total (USDA, 2017)<sup>17</sup>. Do total exportado pelo Brasil, cerca de 75% (38,5 milhões de toneladas em 2016) de grãos de soja foram destinadas para o mercado chinês. A União Europeia é o segundo destino em grãos, com 12% (5,2 milhões de toneladas), sendo a Espanha o maior consumidor europeu do grão de soja brasileiro, com cerca de dois milhões de toneladas. Por seu turno, o farelo de soja nacional tem 60% (7,9 milhões de toneladas, em 2016) da sua produção destinada à União Europeia, sendo a Holanda o maior consumidor, com 2,8 milhões de toneladas.

A inserção internacional do agronegócio brasileiro não é um aspecto recente, pois a própria trajetória da formação econômico-social brasileira é, em parte, decorrente de sua relação com o setor exportador. Contudo, foi a partir da constituição do complexo produtivo da agricultura, pós-1960, que as exportações de *commodities* apresentaram de-

---

17 Cabe destacar que a Lei Kandir, institucionalizada em 1996, promovia incentivos para que as empresas processadoras de soja instaladas no Brasil exportassem grãos. Nesse sentido, desestimulou a indústria moageira e possibilitou, por um lado, o sucateamento da indústria processadora de soja, via elevação da capacidade ociosa (MEDEIROS, 2009) e, por outro lado, produziu um elevado estoque de capital fixo barato que foi adquirido pelos grandes grupos internacionais (Cargill, ADM e Dreyfus, entre outros).

manda de crescimento, passando de US\$ 1,3 bilhão, em 1965, para US\$ 84,9 bilhões, em 2016. O complexo produtivo da agricultura brasileira e seus respectivos negócios foram capazes de possibilitar superávits na balança comercial brasileira. Em 2016, o saldo comercial ultrapassou os US\$ 71,7 bilhões (BRASIL, 2017).

As explicações sobre o dinamismo do Brasil no mercado mundial de proteína animal e vegetal dão ênfase, principalmente, aos fatores externos. Conforme a literatura (APEX, 2011 e AEB, 2012), a forte valorização dos preços internacionais e o aumento da demanda da China e dos demais países em desenvolvimento constituem-se em alavancas para o crescimento das *commodities* agrícolas<sup>18</sup>. Em que pese a importância dos fatores externos na elevação das exportações de *commodities* agrícolas, é preciso estabelecer algumas considerações.

Em primeiro lugar, ressalta-se que as exportações brasileiras de soja para a China tiveram um crescimento da ordem de 18,3 vezes, saindo da casa de 1,7 milhão de toneladas, em 2000, para 38,5 milhões, em 2016. O mercado chinês representa 75% do total da soja exportada pelo Brasil. Entretanto, em relação à carne bovina, apenas 5,9% das exportações brasileiras destinam-se a esse mercado. As exportações de carne de frango para a China representam apenas 6,3% do total exportado pelo Brasil<sup>19</sup>. Dessa forma, a demanda chinesa no que concerne à elevação

---

18 De acordo com Silva e Correa (2009), a crise hipotecária americana, em 2007, promoveu uma fuga de capitais para aplicações em mercados internacionais de *commodities*. Serigati (2013) afirma que o excesso de dólares despejados nos mercados, pelos Bancos Centrais dos países desenvolvidos, promoveu a migração de recursos para ativos, como as *commodities*. Outros fatores ainda explicam a elevação dos preços. Dentre eles, destacam-se: (1) os efeitos climáticos a partir de 2002, com o *El Niño*, que afetou alguns produtos, como café, soja e açúcar (PRATES, 2007); e (2) a necessidade de reajustes dos preços das *commodities* por causa da elevação dos custos produtivos (BLACK, 2013).

19 Ainda que o mercado doméstico chinês seja essencialmente abastecido pela sua produção, as importações do agronegócio de carnes vêm crescendo. As importações de carne suína, por exemplo, cresceram de 65 mil toneladas, em 2000, para 2,1 milhões, em 2016. As importações originaram-se, sobretudo, dos EUA (33,2%), da Alemanha (19,5%) e da Espanha (12,6%). As importações de carne bovina cresceram de 16 mil toneladas para 812 mil no mesmo período. A Austrália é responsável por 50% desse total, seguida pelo Uruguai com 22,3%. Em contrapartida, as importações de carne de frango diminuíram de 588 mil toneladas para 430 mil, entre 2000 e 2016 (USDA, 2017).

das exportações dos agronegócios de carne precisa ser relativizada, isso é válido somente para o caso da soja (ESPÍNDOLA, 2016).

Em segundo lugar, na elevação internacional dos preços, é bom lembrar que, enquanto as *commodities* energéticas tiveram seus preços reais acrescidos em 1.000%, ao longo dos últimos sessenta anos, os minerais tiveram aumentos de 100%, contra uma redução dos preços das *commodities* agrícolas em 25% (JANK, 2013). Ainda conforme Jank (2013), a elevação dos preços das *commodities* agrícolas (44% em média), na última década, deve ser vista como um efeito recuperador dos preços.

Diante do exposto, outros fatores devem ser ressaltados no desempenho exportador dos agronegócios de carnes e grãos do Brasil. Para o agronegócio de carnes (bovina, suína e frango), as explicações podem ser buscadas, em parte, nos investimentos realizados em tecnologia de melhoramento genético, de melhoria das pastagens, da melhoria do manejo, da introdução das técnicas de confinamentos, da rastreabilidade, do bem-estar animal, da sanidade, nas linhas automatizadas de abate e corte, entre outras. As inovações fizeram-se ainda em produtos (cortes especializados, novas embalagens, linhas de congelados, pratos prontos, etc.), que ampliaram o mix de produtos e reduziram os custos produtivos. A combinação de inovações em processo e produto possibilitou aos agronegócios de carne elevar substancialmente o valor agregado no seus produtos.

No agronegócio da soja, merece destaque o papel desempenhado pela Embrapa que, por intermédio do Centro Nacional de Pesquisa da Soja (CNPSo) de Londrina, se empenhou em desenvolver uma tecnologia específica para produção do grão em várias regiões brasileiras. Em relação às cultivares desenvolvidas pelo CNPSo em parceria com outras unidades da Embrapa, em especial a Embrapa Trigo, a Embrapa Cerrado e a Embrapa Agropecuária do Oeste, e com as instituições privadas, até 2014 foram lançadas 358 cultivares de soja (CUNHA, 2015).

Outros fatores explicariam ainda o desempenho exportador do agronegócio brasileiro. Dentre eles: (1) as crises de aftosa e vaca louca na Europa e nos EUA; (2) a redução da oferta mundial de carne de frango por parte da China e dos EUA, em razão do crescimento de sua demanda

interna; (3) a conquista de novos nichos de mercados, que ampliaram o *market share* de algumas cadeias (NAKAHODO; JANK, 2006); e (4) a grande disponibilidade de terra, água, boas pastagens, condições climáticas e outros fatores naturais que tornam as cadeias produtivas competitivas internacionalmente. (ESPÍNDOLA, 2016).

### Considerações finais

Com base no exposto, algumas considerações finais podem ser extraídas. A primeira é que o processo de modernização da agricultura brasileira, pós-1960, possibilitou o surgimento de um novo complexo produtivo, altamente modernizado, capitalizado e industrial. Dentro desse complexo, emergiram agronegócios específicos no pré (indústrias de bens de capitais) e pós-porteira (agroindústrias processadoras, agrosserviços, transporte, logística e etc.), que não mediram esforços na ampliação da capacidade produtiva, na introdução de inovações tecnológicas em processos e em produtos, que resultou na ampliação do mix de produtos, para o atendimento da demanda do mercado interno e externo.

A segunda diz respeito ao papel desempenhado pelo Estado brasileiro via criação de instituições de pesquisa, políticas públicas direcionadas e, mais recentemente, a atuação BNDES e do Banco do Brasil nos financiamentos de todas as atividades do complexo produtivo da agricultura.

A terceira refere-se ao fato de que esses agronegócios brasileiros, sobretudo carne e soja, adentraram em mercados oligopolizados e foram capazes, apesar de barreiras econômicas e extra-econômicas, ascenderem como *players* mundial. A quarta consideração final ressalta que o desempenho exportador dos agronegócios de carnes e soja não é apenas reflexo do aumento das demandas oriundas da China e dos países “emergentes”, ou somente do aumento dos preços das *commodities* internacionais. Demonstrou-se, ao longo do texto, múltiplas determinações da inserção do país na divisão internacional do trabalho, ou seja, o Brasil construiu suas vantagens competitivas dinâmicas.

Por fim, os dados aqui apresentados e analisados indicam que

o complexo produtivo da agricultura brasileira é um setor fundamental e estratégico para a economia, seja do ponto de vista interno, seja externo. Trata-se, diferentemente de muitas interpretações, de uma estrutura produtiva altamente competitiva, industrial capaz de dinamizar, em curto e longo prazo a economia nacional. Portanto, é imprescindível aplicação de medidas político-institucionais para desenvolvimento pleno dessa estrutura produtiva apresentada.

## Referências

AEB. Associação de Comércio Exterior do Brasil. **Radiografia do comércio exterior brasileiro: passado, presente e futuro**. Rio de Janeiro, 2012.

APEX. Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos. **Análise Apex-Brasil: conjuntura e estratégias**. 2011. Disponível em: <<http://www.apexbrasil.com.br/Content/imagens/5a438c3e-ddd-0-4807-8820-a0f6650bd379.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2017.

BCB. Banco Central do Brasil. **Estatísticas**. 2017. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pom/spb/estatistica/port/estatistica.asp>>. Acesso em: 16 jun. 2017.

BM&FBOVESPA, **Estatísticas iBalcão**. Disponível em <<http://www.bmf.com.br/>> Acesso em: 15 jul. 2015.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Estatísticas e desempenho**. 2017. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-desempenho>>. Acesso em: 16 jun. 2017.

BRASIL. Estatística do Comércio Exterior do Agronegócio Brasileiro. **Relatórios Anuais**. 2017. Disponível em: <<http://sistemasweb.agricultura.gov.br/pages/AGROSTAT.html>>. Acesso em: 2 jul. 2017.

BLACK, C. Eventos relacionados ao superciclo de preços das commodities no século XXI. In: **Indicadores Econômicos FEE**, v. 40. n. 2, Porto Alegre, 2013.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2017. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

BUAINAIN, Antônio Márcio et al. Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. In: BUAINAIN, Antônio Márcio et al. **O mundo rural no Brasil do século 21: A formação de um novo padrão agrário e agrícola**. Brasília: Embrapa, 2014. p. 1159-1182.

CAMPOS, M. C. **A Embrapa/Soja em Londrina – PR: a pesquisa agrícola de um país moderno**. 2010. 123 f. Tese (Doutorado)- Curso de Geografia, Geociências, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

CONTINI, E. et al. Evolução recente e tendências do agronegócio. In: **Revista de Política Agrícola**, Brasília, CONAB, ano XV, n. 1, jan.-fev.-mar. 2006, p. 5-28.

CONTINI, E.; TALAMINI, D. Barreiras da União Europeia para importação de produtos suínos e aves do Brasil. Parte 1. In: **Avicultura industrial**, n. 6, 1124. ed. São Paulo: Gessulli, 2004. p. 21-29.

CUNHA, R. C. C. **Gênese e dinâmica da cadeia produtiva da soja no Sul do Maranhão**. 2015. 221f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Geografia, Geociências, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

DELGADO, G. C. **Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965-1985**. São Paulo, Ícone/UNICAMP, 1985.

ESPÍNDOLA, C. J. **As agroindústrias de carne do sul do Brasil**. 2002. 268 f. Tese (Doutorado)- Curso de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

\_\_\_\_\_. A dinâmica geoeconômica do agronegócio brasileiro de carnes e soja. In: LAMOSO, L. P. (Org.). **Temas do desenvolvimento econômico brasileiro e suas articulações com o Mato Grosso do Sul**. Curitiba: Íthala, 2016. p. 19-53.

\_\_\_\_\_.; CUNHA, R. C. C. A dinâmica geoeconômica recente da cadeia produtiva de soja no Brasil e no Mundo. In: **Geotextos**, v. 11, n. 1 (aprovado para publicação em 20 jan. 2015), Salvador, UFBA, 2015.

GONÇALVES, J. S. Agricultura sob a égide do capital financeiro: passo rumo ao aprofundamento do desenvolvimento dos agronegócios. In: **Informações econômicas**, São Paulo, IEA, v. 35, p. 7-36, abr. 2005.

\_\_\_\_\_. Carmas da questão agrária: movimentos sobre falsos dualismos geram falsos paradigmas. In: **Informações econômicas**, São Paulo, v. 34, n. 7, p. 41-44, jul. 2004.

GUIMARÃES, A. P. **Quatro séculos de latifúndio**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Contas nacionais**. (2017). Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa\\_resultados.php?id\\_pesquisa=48](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=48)>. Acesso em: 13 jun. 2017.

JINEK, M. et al. **A programmable dual-RNA-guided DNA endonuclease in adaptive bacterial immunity**. *Science*, 337, 816-821, 2012.

JOHNSTON, B. F.; MELLOR, J. W. The role of agriculture in economic development. **American Economic Review**, v. 51, n. 4, p. 566-93, 1961.

MARX, K. **O Capital: Crítica da Economia Política**. Livro III. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MEDEIROS, M. C. **A geografia econômica do setor agroalimentar brasileiro: investimentos, recursos ociosos e dinâmica cíclica (1990-2007)**. 2009. 280 f. Tese (Doutorado) - Curso de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

NAKAHODO, S. N.; JANK, M. S. A falácia da doença holandesa no Brasil. In: **Documento de pesquisa**. São Paulo: Ícone, 2006.

PADILHA, W.; ESPÍNDOLA, C. J. **Prodecoop e Procap-agro e o crescimento das cooperativas agroindustriais da região sul**. In: ENANPEGE, 11., 2015, Presidente Prudente. **Anais...** . Presidente Prudente: Edufgd, 2015. v. 1, p. 6187- 6198.

PRATES, D. M. A alta recente dos preços das commodities. In: **Revista de Economia Política**, São Paulo: v. 27, n. 3, p. 323-344, jul./set. 2007.

PAIVA, R. M. **Modernização e Dualismo Tecnológico na Agricultura**. Pesquisa e Planejamento. Rio de Janeiro: IPEA, 1971.

POMERANZ, Lenina. A demanda de produtos alimentícios industrializados no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, v.17, n. 6. p. 81-101, 1977.

RANGEL, I. **Obras Reunidas**. Rio de Janeiro: Contraponto/BNDES, 2005. v. 1 e 2.

SAMPAIO, F. S.; MEDEIROS, M. C. A questão agrária e o desenvolvimento brasileiro. **Revista Princípios**, São Paulo, v. 123, p. 83-87, mar. 2005. Bimestral.

SILVA, T. T.; CORREA, V. H. C. **A crise mundial dos alimentos e a vulnerabilidade dos países periféricos**. Campinas: Unicamp, 2009.

SERIGATI, F. **Eram picos históricos?** 2013. Disponível em: <[http://www.agroanalysis.com.br/materia\\_detalhe.php?idMateria=1559](http://www.agroanalysis.com.br/materia_detalhe.php?idMateria=1559)>. Acesso em: 5 jun. 2015.

SORJ, B. **Estado e classes sociais na agricultura brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

SZMRECSÁNYI, T. **Origens da liderança científica e tecnológica paulista no século XX**. Campinas: Instituto de Geociências, DPCT/IG/Unicamp, 1996 (Textos para discussão, n. 15).

UBA/ABEF. **Relatório anual**. 2013. Disponível em: <<http://www.ubabef.com.br/>>. Acesso em: 22 jun. 2015.

USDA. United States Department of Agriculture. **Market and trade data**. 2017. Disponível em: <<http://www.fas.usda.gov/psdonline/psd-Query.aspx>>. Acesso em: 15 jul. 2017.





## SUPERAR O COMPLEXO DE VIRA-LATAS

O Centro de Inovação e Conhecimento para a Excelência em Políticas Públicas-CIEP é um think thank (fábrica de ideias) de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. O objetivo transversal do Centro é aproximar decisores públicos e pesquisadores, fazer com que ocorra esse diálogo fecundo para que a tomada de decisão política seja baseada em evidências científicas e não somente na intuição ou achismo.

Nelson Rodrigues ao cunhar o termo “complexo de vira-latas” em uma de suas crônicas quis caracterizar a inferioridade do brasileiro em relação ao resto do mundo. Temos uma grande dificuldade de reconhecer nossa potencialidade, nossas fortalezas. Por um lado, o pessimismo mais obtuso, de outro, a esperança mais frenética. Penso que o pessimismo tem dominado. A esperança está no banco de reservas.

Apesar da conjuntura política tortuosa e retrógrada, o Brasil e os brasileiros são maiores. É impensável que 200 milhões de pessoas ficarão sentados na calçada com a boca escancarada cheia de dentes esperando a morte chegar.

Temos capacidade e fôlego para consolidar nossa posição global e avançar naquilo que estamos mais atrasados. Precisamos do realismo esperançoso de Ariano Suassuna para não sucumbir ao pessimismo mais obtuso, esse é convite essencial dos autores reunidos nesse livro, sob os auspícios do CIEP.

Vamos colocar a esperança em campo. Aproveitem a leitura!

Jhonatan Almada  
Diretor do CIEP



Centro de Inovação e  
Conhecimento para  
a Excelência em  
Políticas Públicas