

ANAIS DO CONGRESSO

**ECONOMIA POLÍTICA E
CAPITALISMO NO SÉCULO XXI**

**V ENCONTRO DO PROGRAMA DE PÓS-
GRADUAÇÃO EM ECONOMIA DA UNESP**

ABRIL DE 2018

Encontro do Programa de Pós-Graduação em Economia da UNESP (5. : 2018 : Araraquara, SP)

Economia Política e Capitalismo no Século XXI : Anais do V Encontro do Programa de Pós-Graduação em Economia da UNESP / Programa de Pós-Graduação em Economia da UNESP (Org.); Araraquara, 2018 (Brasil). – Documento eletrônico. - Araraquara : FCL-UNESP, 2018. – Modo de acesso:

<<https://www.fclar.unesp.br/#!/pos-graduacao/stricto-sensu/economia/eventos/2018/>>.

ISBN 978-85-8359-057-6

1. Economia. 2. Pós-Graduação. 3. Capitalismo. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca da FCLAr – UNESP.

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
JULIO DE MESQUITA FILHO
FACULDADE DE CIÊNCIAS E LETRAS DE ARARAQUARA
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

COMISSÃO ORGANIZADORA

Prof. Dr. André Luiz Corrêa
Prof^ª. Dr^ª. Tatiana Massaroli de Melo
Álvaro Martins Siqueira
Rafael Duregger
Rafael Rodrigues Canotilho
Pétala Rodrigues de Oliveira
Luana da Silva Ribeiro
Rodrigo Constantino Jeronimo

COMISSÃO CIENTÍFICA

Prof. Dr. Sebastião Neto Ribeiro Guedes
Prof. Dr. Enéas Gonçalves de Carvalho
Prof^ª. Dr^ª. Stela Luiza de Mattos Ansanelli
Prof^ª. Dr^ª. Suzana Cristina Fernandes de Paiva
Prof^ª. Dr^ª. Tatiana Massaroli de Melo
Prof. Dr. André Luiz Corrêa

ANAIS

Pétala Rodrigues de Oliveira
Rodrigo Constantino Jeronimo
Rafael Dureger
Álvaro Martins Siqueira

Sumário

ECONOMIA POLÍTICA E CAPITALISMO NO SÉCULO XXI	5
O Poder Americano e a Economia Política do Mercado de Derivativos de Balcão Pré-Crise de 2008 ..	6
Partido dos Trabalhadores? A burguesia no poder e o Capitalismo Companheiro do governo Lula	23
Fundamentos do Capitalismo no Século XXI: Economia, política e classes sociais no mundo contemporâneo	38
HISTÓRIA DO PENSAMENTO ECONÔMICO E METODOLOGIA	63
Notas Críticas Sobre O Recente Debate Metodológico Entre Ortodoxia E Heterodoxia Na “Ilustríssima”	64
O Fast-Fashion Como Fenômeno Econômico-Cultural: Moda E Globalização.....	85
A Grande Recessão Interpretada Pelas Escolas Marxista E Pós-Keynesiana: Similaridades, Disparidades E Complementariedade Entre “Financeirização” E “Capitalismo Do Gestor De Dinheiro”.....	95
Consumo E Distinção Social: Abordagens Convergentes Sobre O Caso Da Moda E Vestuário.....	111
As Críticas No “Último” Iseb Ao Projeto Nacional-Desenvolvimentista De Hélio Jaguaribe	126
ECONOMIA BRASILEIRA E HISTÓRIA ECONÔMICA GERAL	143
Modelo de crescimento econômico brasileiro e endividamento creditício: impacto psicossocial para as famílias brasileiras	144
Formação do povo brasileiro: da política municipal à centralidade do Estado Novo	158
MACROECONOMIA, ECONOMIA MONETÁRIA E INTERNACIONAL	169
A Crise Asiática De 1997 E A Imunidade Taiwanesa: Um Estudo Sobre A Estruturação Do Setor Externo De Taiwan	170
Regime De Metas De Inflação: Uma Análise Do Caso Brasileiro, Da Implantação Ao Funcionamento	187
A Evolução Da Pauta Exportadora Brasileira No Período 1999-2014.....	208
ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO	237
Proposta De Política Econômica Para O Financiamento Do Investimento Público No Brasil	238
TRABALHO, INDÚSTRIA E SOCIEDADE	254
As Mulheres No Século Xxi: Panorama Das Condições De Trabalho Feminino No Brasil Women In The 21st Century: Panorama Of The Conditions Of Women's Work In Brazil	255
Uma Análise Sobre A Política Industrial Durante O Governo Lula (2003-2010).....	267
Inovação <i>Cradle To Cradle</i> (C2c) E Circularidade: Contribuições Econômicas E Ambientais No Brasil	281
O Papel Dos Fundos De Pensão No Financiamento Do Desenvolvimento Econômico Nos Governos Do Pt	294
Racionalidade Processual Aplicada Ao Sistema De Inovação Nacional.....	319
CAPITALISMO, ESPAÇO E MEIO AMBIENTE	330
Paisagem de trabalho em transição: da cana ao cacau para uma história econômica e ambiental do Sul da Bahia	331
A Política Nacional De Desenvolvimento Regional Sob Uma Perspectiva Institucionalista: Das Políticas <i>Top Down</i> Às Premissas De Governança	342

**ECONOMIA POLÍTICA E CAPITALISMO NO
SÉCULO XXI**



O PODER AMERICANO E A ECONOMIA POLÍTICA DO MERCADO DE DERIVATIVOS DE BALCÃO PRÉ-CRISE DE 2008

Fernando Barcellos¹

Resumo O artigo parte do questionamento do porquê divergências regulatórias no mercado de derivativos de balcão ganham uma importância política tão grande nos Estados Unidos no período pré-crise de 2008. A partir desse problema político torna-se imperativo buscar compreender qual é a inerente relação do mercado financeiro americano e sua regulação com o poder estatal dos Estados Unidos, tendo o mercado de derivativos de balcão como estudo de caso. Para tanto, objetiva-se analisar como as atividades bancárias nesse mercado não-regulado expressam uma importância econômica central para o dólar enquanto moeda hegemônica que se deriva em uma importância político-estratégica para o Estado americano, a qual é observada na intransigente defesa dos agentes do executivo americano da isenção regulatória para esse segmento do mercado financeiro.

Palavras-chave: poder monetário estrutural americano; mercado de derivativos de balcão; regulação financeira.

Abstract: The article raises the question of why regulatory dissent in over-the-counter derivatives market reach such a political relevance in United States in the periods before the 2008 crisis. From that political issue it becomes imperative to search what is the inherent relation between the American financial market and its regulation towards the United States power, having the over-the counter derivatives market as a case study. For that, the aim is to analyze how banking activities in that non-regulated market express a central economic importance for the dollar as a hegemonic currency that result in a political-strategic importance for the American state, which is clearly observed in the intransigent defense high American officials make over the regulatory exemption for this financial market segment.

Key-words: American monetary structural power; over-the-counter derivatives market; financial regulation.

Introdução

O presente artigo trata dos conflitos políticos entre a indústria financeira, as agências autárquicas de regulação financeira e secretarias do executivo acerca das tentativas de regular o mercado de derivativos de balcão nos Estados Unidos entre a segunda metade dos anos 1980 e o final dos anos 1990. Esses conflitos relevam, em última instância, a divergente avaliação entre esses agentes dos riscos, importância econômica e sentido estratégico-político desse mercado na reconfiguração do sistema financeiro internacional após fim de Bretton Woods e o subsequente

¹ Mestrando do Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional (PEPI)/UFRJ

avanço da globalização financeira.

Na primeira parte do artigo apresentamos a crise de volatilidade gerada pelo fim do sistema de câmbio fixo e controle de capitais de Bretton Woods, agravada pela crise do sistema capitalista internacional nos anos 1970, expressa pelo choque do petróleo, pela estagflação e pelo acirramento do confronto competitivo entre as potências capitalistas. Nesse contexto, a seção procura traçar o histórico do surgimento e desenvolvimento da inovação de derivativos financeiros, com foco em como o mercado de derivativos de balcão passa a ser responsável pelo gerenciamento do risco financeiro, tornando-se um dos pilares da governança financeira global a partir dos anos 1970 e 1980.

Na segunda parte do artigo exploramos a conexão entre a não-regulação do mercado de derivativos de balcão e poder monetário e financeiro dos Estados Unidos. Em nosso argumento a não regulação do mercado de derivativos de balcão faz parte de uma política de manutenção do dólar como moeda global hegemônica que é a peça fundamental na capacidade dos Estados Unidos exercerem gasto público sem restrição externa e assim financiarem seu poder militar. A política de não regulação do mercado de derivativos de balcão, do ponto de vista político-estratégico, reforça a capacidade do mercado financeiro americano em atrair a demanda por ativos seguros denominados em dólar para os Estados Unidos, permitindo o ajustamento flexível do seu déficit externo, uma vez que a flexibilização, customização e não regulação do mercado de derivativos de balcão permitiu- lhe a manufatura de ativos privados considerados tão seguros quanto a dívida pública americana anteriormente à crise de 2008, atraindo a liquidez global do dólar de volta ao mercado financeiro americano como uma espécie de depositário da reserva global de valor, ao lado da dívida pública americana.

Na terceira parte do artigo mostramos os conflitos políticos que surgem a partir da tentativa da agência regulatória de derivativos, a *Commodities and Futures Trading Commission* (CFTC), em regular o mercado de derivativos de balcão, entre os anos 1980 e 1990, buscando evidenciar como a intransigente defesa de altos executivos da secretaria do Tesouro e da autoridade monetária americana da manutenção da não regulação desse mercado revela a preocupação estratégica do Estado americano com o papel central de gestão do risco financeiro promovido por esse segmento do mercado financeiro.

A crise de volatilidade no sistema financeiro internacional e o desenvolvimento de derivativos financeiros

Os Estados Unidos através do sistema de Bretton Woods consolidam a hegemonia americana sobre o mundo capitalista no pós-segunda guerra através da ordenação do sistema monetário-financeiro internacional baseado na utilização do dólar como moeda internacional. O acordo de

Bretton Woods estabeleceu um sistema internacional de taxas de câmbio fixas, tanto no curto quanto no longo prazos. Isso era garantido pela paridade que os Estados Unidos mantinham do dólar com o ouro e pela cooperação internacional de controle de capitais. Esse sistema reduziu a volatilidade que, segundo Belluzo, é definida como as “mudanças frequentes nas expectativas a respeito da evolução dos preços nas moedas distintas” (BELLUZZO, 1997, p. 176). Como efeito havia a garantia de maior previsibilidade aos cálculos de investimento e a redução dos riscos de perda do valor das diferentes moedas.

No entanto, ao longo dos anos 1960 o sistema de Bretton Woods começou a entrar em crise. Posto que, de um lado, o crescente déficit americano tornou cada vez mais difícil aos EUA manter o valor fixo do dólar com o ouro. Por outro lado, o aumento do volume de transações financeiras internacionais em dólar, a partir da criação do mercado monetário autorregulado de Londres, o Euromercado, minou o controle americano de capitais e pôs fim a cooperação internacional nessa matéria (HELLEINER, 1994).

Dado o crescente déficit americano nos anos 1960 e os subsequentes ataques especulativos ao dólar, a imposição de um sistema de controle de capitais pelos EUA em 1963 só fez aumentar as pressões por arbitragem regulatória e uma cada vez maior fuga de capitais americanos à Londres. A expansão do déficit americano com gastos sociais e militares e maior investimento externo direto das corporações americanas no exterior, além da política expansionista de Nixon geradora de inflação, faz com que os agentes percam a confiança no valor do dólar e lancem ataques especulativos. O Euromercado, abundantemente líquido e profundo, amplia a capacidade dos agentes financeiros em tomar posições e facilita seus ataques especulativos contra o dólar ao longo dos anos 1960 e 1970, tornando cada vez mais difícil para o Estado americano sustentar o padrão ouro-dólar. Nas palavras de Belluzo: “A função de reserva da moeda americana estava sendo desgastada pela percepção de que havia um desequilíbrio estrutural no balanço de pagamentos” (BELLUZZO, 1997, p. 173)

Além disso, os fluxos de capital especulativo aumentaram em um nível tal que os arranjos financeiros multilaterais à época não conseguiam compensar a demanda especulativa. Isso devido a disparidade entre o volume de operações em dólar transacionadas nos mercados (e eventualmente em posse dos especuladores) e aquele à disposição dos governos, sob a forma de reservas. Sendo o crescimento do Euromercado em grande parte responsável por esse desequilíbrio entre a liquidez disponível aos agentes públicos e àquela disponível aos privados.

Desejando manter a autonomia de gastos, o governo americano suspendeu em 1971 a conversibilidade do dólar em ouro. Isso liberou os Estados Unidos de um compromisso internacional fixado em tratado que restringia sua autonomia monetária e fiscal. Com essa decisão, o sistema monetário-financeiro internacional passou a operar com base em taxas de câmbio e juros flutuantes – o dólar flutuante (SERRANO, 2002). O fim do sistema de internacional de câmbio fixo promoveu

um forte aumento da volatilidade das moedas nacionais frente ao dólar, o que é agravado pelo alto fluxo de capitais especulativos que aumentam com o fim do controle de capitais americano em 1975 e desestruturam a cooperação internacional de controle de capitais (HELLEINER, 1994).

A desestruturação do sistema internacional de câmbio fixo foi concomitante com a crise do sistema capitalista internacional a partir dos anos 1970, evidenciada por uma vasta gama de fatores, dentre os quais cabe ressaltar: a alta inflacionária nos preços das commodities e em especial dos preços do petróleo; o acirramento das pressões competitivas entre as potências capitalistas; as crises políticas na periferia do sistema internacional; a queda na taxa de lucro; a estagflação e a crise de confiança no valor do dólar. Houve, portanto, uma generalização das incertezas, agravando a volatilidade do câmbio, do preço das commodities e dos ativos (PANITCH; GINDIN, 2012).

A alta inflacionária em especial irá aumentar a volatilidade da inflação e consequentemente a volatilidade das taxas de juros, porque os agentes passaram a exigir maior proteção dos governos frente ao risco. Assim, dois determinadores fundamentais dos preços, o câmbio e o juros, estavam sob forte incerteza, acentuando o nível de volatilidade na economia internacional. Com a crise da dívida latino-americana e no leste europeu nos anos 1980, o sistema monetário-financeiro internacional passou a vivenciar, além da volatilidade dos juros e do câmbio, o alto risco de calote do crédito, fazendo com que alguns analistas caracterizem o período 1970 a 1980 como um não- sistema (McKINNON, 1993; TAVARES, 1997).

Com o sistema financeiro internacional imerso na volatilidade, as instituições do mercado financeiro desenvolveram novos mecanismos de proteção do valor da riqueza: os derivativos financeiros. Esses são contratos, firmados entre agentes econômicos, que passaram a atender número cada vez maior de classes de ativos, taxas e índices diante do risco de mudança dos seus preços. Segundo Belluzzo, os derivativos passam a ser uma peça fundamental na operação do sistema financeiro após o fim do câmbio fixo e do controle da mobilidade de capitais de curto prazo (BELLUZZO, 1997).

A definição técnica de derivativos trata-os como instrumentos financeiros cujo valor deriva de outros ativos, os chamados ativos subjacentes. Na prática, derivativos são contratos financeiros que vinculam direitos e obrigações entre as partes com vistas ao valor futuro dos ativos subjacentes. Nesse sentido, as partes transferem o risco da variação do valor de mercado dos ativos subjacentes para as contrapartes. Logo, uma das partes assume o risco e a outra se protege da volatilidade, de acordo com sua propensão a tomar risco e sua necessidade de proteção (HULL, 2002).

Os contratos de derivativos surgiram nos Estados Unidos em 1850 no intuito de reduzir a volatilidade dos preços agrícolas entre os períodos de safra e entressafra. Originalmente, especificavam uma determinada quantidade de *commodity* agrícola a ser entregue numa data futura a um preço determinado, os chamados contratos a termo. Pouco a pouco esses contratos passaram a ser

negociados em ambiente institucionalizados – sendo posteriormente a ser chamados de bolsas de mercadorias e futuros – que serviam como um polo central na organização dos contratos a termo de *commodities* agrícolas. As bolsas realizaram a padronização dos contratos a termo referente aos prazos de maturação e qualidade das *commodities*, chamando-os contratos futuros. Além disso, surgiram as opções que são contratos que dão o direito, mas não a obrigação a uma das partes em comprar ou vender futuros (SANTOS, 2008).

A partir dos anos 1970 há uma mudança nos ativos subjacentes dos contratos de derivativos. Em face a alta dos juros e do câmbio dada a volatilidade que se segue nos anos 1970 e 1980, os contratos de derivativos, que até então eram feitos apenas em ativos subjacentes baseados em *commodities*, passaram a também serem feitos em ativos subjacentes baseados em taxas de câmbio, juros e ativos financeiros. Com isso passam a ser chamados derivativos financeiros. Em 1972, a Bolsa de Mercadorias de Chicago cria o primeiro contrato futuro de câmbio e, em 1975, os primeiros contratos futuros de taxas de juros e títulos do tesouro americano. (LUBOCHINSKY, 1997).

O principal motor de inovação em derivativos financeiros, contudo, não foram as bolsas de mercadorias e futuros, mas sim o mercado de balcão. Mercado em que os contratos financeiros são negociados de forma customizada entre as partes e não- padronizados como nas bolsas, o que permitiu maior flexibilização na criação de novos derivativos. A gênese desse mercado é diferente dos derivativos negociados em bolsa, assim como o tipo de derivativo negociado.

Sua origem está ligada a arbitragem regulatória devido aos controles de câmbio e de capitais da era de Bretton Woods. Nos anos 1960 e 1970, em face dos controles de capitais as corporações multinacionais não podiam se beneficiar da arbitragem de taxas de juros em empréstimos internacionais. Ademais, em face dos controles cambiais o envio de capital ao exterior ou tomada de empréstimos na matriz tinha custos elevados.

Dessa maneira, quando uma multinacional americana, por exemplo, necessitava expandir seus negócios no Reino Unido e uma multinacional britânica desejava investir em sua subsidiária nos EUA, como ambas as multinacionais não podiam trocar livremente o câmbio e realizar empréstimos às suas subsidiárias, a multinacional americana emprestava em dólar à subsidiária britânica nos EUA e a multinacional britânica emprestava em libra para a subsidiária americana no Reino Unido. De forma que a legislação era respeitada e os interesses atendidos (MERHLING, 2011).

Com o tempo os bancos passaram a ser intermediários desse tipo de empréstimo, chamado inicialmente de *back to back loan* ou empréstimo paralelo. De início, os bancos tomavam parte como corretores, encontrando clientes que tivessem necessidade de trocas de fluxos de pagamentos que se combinassem e cobrando uma taxa por esse serviço. Contudo, nos anos 1980, os bancos criaram uma inovação financeira a partir dos empréstimos paralelos: os swaps, que guardam a mesma essência daqueles, de serem contratos de garantia de fluxos de pagamentos entre as partes, porém mais

flexíveis e com custo de operação reduzido. Com essa inovação os bancos passaram a ser a contraparte dos clientes, efetivamente assumindo os fluxos de pagamento de acordo com suas necessidades. Na prática, os bancos negociadores de swap passaram a agir como criadores de mercado e proporcionaram a liquidez necessária para o aumento do volume de transações, consolidando o mercado de derivativos de balcão de swaps (SCHINASI *et al*, 2000).

O crescimento vertiginoso desse mercado se deu a partir da segunda metade dos anos 1980. Principalmente através das inovações nas possibilidades de troca fluxos de pagamento promovidas pelos swaps: a troca de fluxos de pagamento entre as partes com base no recebimento em uma moeda e pagamento em outra a taxas de câmbio fixas (swap de câmbio); com base na troca de fluxos de pagamento de valores a taxas de juros pós-fixadas por taxas pré-fixadas (swaps de juros) e com base na troca de um possível default de um ativo pelo recebimento dos rendimentos devidos, desde que se pagasse um prêmio a quem assumisse o risco (swaps de crédito). Tamanha flexibilidade aos investidores fez com que, segundo Schinasi *et al*, entre os anos 1980 e 1990, o mercado de balcão de derivativos de swaps de juros e de câmbio cresce 8 vezes mais que o mercado de derivativos negociados em bolsa de futuros de juros, câmbio e índices de ações (CARRUTHERS, 2013; SCHINASI *et al*, 2000).

Os derivativos financeiros foram os instrumentos responsáveis por promover um novo tipo de gerenciamento de risco no sistema financeiro internacional pós-Bretton Woods. O mercado de balcão e o principal instrumento financeiro nele negociado, os contratos de swap, foram fundamentais para os agentes gerirem, com flexibilidade e baixo custo de operação, os principais riscos que se intensificam a partir dos anos 1970: o risco de câmbio e de juros e, a partir dos anos 1980, o risco de crédito. Reestruturando, assim, a gestão do risco no sistema financeiro internacional, uma vez que o sistema de taxas fixas garantido pelo Estado americano foi substituído por um sistema de taxas flutuantes gerenciado, em boa medida, pelo mercado.

O mercado de derivativos de balcão e o poder americano

A hegemonia americana está em o dólar ser a moeda internacional hegemônica, ou seja, a moeda mais utilizada para o comércio e transações financeiras globais. A emissão da moeda internacional pelos EUA dá ao Estado americano a vantagem de pagar importações e receber pagamentos de exportações na sua própria moeda. Isso significa que o país não está submetido a restrição externa de ter de exportar para conseguir a moeda internacional, para a partir disso importar e promover desenvolvimento econômico. No entanto, a principal vantagem para os Estados Unidos em emitir a moeda internacional está na utilização por parte dos agentes internacionais de ativos denominados em dólar como reserva de valor.

Os agentes que possuem poupança em dólar são atraídos a investir em ativos também em dólar

para manter seu estoque de riqueza denominado e remunerado nessa moeda. Como efeito, a manutenção do dólar como moeda internacional e a procura dos agentes por ativos em dólar como reserva de valor financia o déficit externo americano, fazendo com os Estados Unidos possam importar mais do que exportam e consumir mais do que produzem. Além de usar a dívida pública como financiamento do desenvolvimento tecnológico militar, um dos pilares do seu poder hegemônico (EICHENGREEN, 2011; TAVARES, 1997). Serrano esclarece que o financiamento do déficit americano se dá pela emissão de dólar como passivo de longo prazo através de gasto público, mormente militar, e compensação de curto prazo através dos agentes tomando posições em títulos da dívida americana. Logo, “na medida em que os países aceitavam o dólar como moeda de reserva internacional, os EUA podiam financiar um déficit global na balança de pagamentos de qualquer tamanho”. (SERANO, 2002, p. 17)

Isso só ocorre porque o uso do dólar como moeda internacional permite aos Estados Unidos pagar seus déficits em sua própria moeda e como não tem de convertê-la em nenhuma outra moeda para saldar suas dívidas, não correm risco de calote, uma vez que emitem a moeda na qual devem. Como observa Norloff:

The United States runs no risk of becoming insolvent as a result of growing sovereign debt because the United States does not pledge to convert its currency into any other currency, gold or metal at a fixed rate and can therefore issue debt without worrying about running out of money (WRAY, 1998 *apud* NORLOFF, 2014).

O déficit externo dos Estados Unidos é ajustado pelo atrativo papel do mercado financeiro americano perante o fluxo internacional de capitais. Segundo Bernake *et al*, a profundidade e amplitude do mercado financeiro americano faz com que os agentes direcionem fluxos de capital aos Estados Unidos. Para Caballero e Krishnamurthy, o influxo de capitais aos EUA procura tomar posições em ativos sem risco, porque esse fluxo busca apenas posições para manter o dólar em ativos seguros e líquidos, a fim de obter um mínimo retorno para o estoque de riqueza dos agentes. Esse movimento é reforçado a medida em que cresce o histórico déficit externo americano e o acúmulo de poupança externa nos países superavitários, passando a criar uma crescente demanda por ativos seguros no sistema financeiro global (BERNAKE *et al*, 2011; CABALLERO; KRISHNAMURTHY, 2009).

Para os autores, além da dívida pública americana os agentes passaram a demandar no mercado financeiro americano ativos privados considerados seguros. Esses ativos eram em sua maioria eram dívidas privadas cujos riscos eram externalizados, ou seja, os riscos eram separados dos ativos e revendidos a agentes em troca de um prêmio. Os autores destacam o papel das securitizações como inovações financeiras responsáveis por criar papéis privados seguros que passaram a atender a crescente demanda por ativos seguros em dólar. No entanto, os autores negligenciam o papel dos

derivativos financeiros na composição dos ativos seguros em dólar. Segundo McKenzie o mercado de derivativos de balcão é oligopolizado pelos grandes bancos americanos, o que faz com que o mercado financeiro americano seja o mais competitivo do mundo nesse segmento. Na prática, o mercado de derivativos de balcão americano, por ser um gigantesco mercado de gerenciamento de risco é o grande responsável por externalizar riscos de forma customizada e flexível para seus clientes (McKENZIE, 2011).

Segundo Merhling, os derivativos financeiros podem externalizar os principais riscos de um ativo para um investidor estrangeiro: o risco cambial, o risco de variação das taxas de juros flutuantes e o risco de calote de crédito. Isso é feito principalmente através da realização de swaps. Para uma mesma tomada de posição em um ativo, um investidor estrangeiro pode trocar os pagamentos recebidos em dólar pela sua moeda nacional com swaps de câmbio; proteger-se das variações de retorno a taxas de juros flutuantes, trocando os fluxos desses pagamentos por pagamentos em taxas de juros fixas e ainda se proteger da possibilidade de calote desses ativos através de um swap de risco de calote de crédito (*credit default swap*), trocando o calote – se ocorrer – pelo pagamento do retorno que lhe seria devido até a data de maturação do ativo. Isso significa que os derivativos financeiros permitem a criação de um “composto de riqueza” seguro (MERHLING, 2011).

A criação dos derivativos financeiros nos Estados Unidos e seu desenvolvimento no mercado de balcão trouxeram benefícios para a gestão do risco no sistema financeiro globalizado e volátil que acabaram por reforçar a utilização do dólar como moeda internacional. Do ponto de vista microeconômico, uma série de autores trata dos benefícios que os derivativos financeiros aportaram ao sistema financeiro globalizado e sua capacidade de gerir o risco.

McClintock ressalta que os derivativos, por serem contratos cuja posse do ativo subjacente não é necessária, facilitam a tomada de posições em aplicações no mercado financeiro. Outro fator que facilita à tomada de posições é a redução do custo inicial do investimento através do chamado requisito de margem: o depósito de uma parte ínfima do valor total do contrato, como uma garantia de que será honrado na data de expiração. Depósitos esses que variam conforme varia o preço do ativo subjacente no mercado à vista. (McCLINTOCK, 1996).

Torres Filho ressalta que os derivativos permitem aos investidores tomarem posições protegidos, através da sua capacidade de precificar os riscos dos ativos, taxas, índices, commodities e repassar tais riscos aos agentes desejosos de tomar essas posições, processo conhecido como externalização do risco (TORRES FILHO, 2014). Ao garantir proteção aos investimentos e reduzir seu custo os derivativos promovem liquidez ao sistema financeiro, uma vez que auxiliam na tomada de posições nos mais diversos segmentos do mercado financeiro. Ademais, devido ao caráter transnacional das transações nesse instrumento, ele cumpre a função de promover liquidez ao sistema financeiro internacional como um todo. (DEUTSCHE BÖRSE GROUP, 2008).

Lubochinsky ressalta como a flexibilidade desse tipo de contrato foi fundamental para a proteção de uma cada vez maior gama de riscos diante da volatilidade acentuada no sistema financeiro internacional a partir dos anos 1970. Segundo a autora eles foram componentes fundamentais da gestão do risco a partir do movimento internacional de diversificação dos portfólios, acentuado com a globalização financeira. Nesse sentido os derivativos atuam como alocadores ótimos de recursos (LUBOCHINSKY, 1997)

Em combinados, a redução do custo inicial de investimento, a flexibilidade dos contratos, mas principalmente a externalização do risco revolucionou a forma de investir. A partir da criação de derivativos financeiros era possível tomar posições com baixo custo inicial, em qualquer tipo de ativo, taxa, commodities ou índices e ainda externalizar quaisquer riscos indesejados

Como o mercado financeiro americano é a praça financeira hegemônica, os derivativos ao reduzir custos, aumentar a flexibilidade dos investimentos e externalizar riscos acabaram por aumentar a migração dos agentes que mantêm reservas em dólar para títulos denominados em dólar, não só públicos, mas crescentemente títulos privados, que devido aos derivativos foram cada vez mais percebidos como seguros. Esse processo reforçou a utilização da moeda a nível internacional como reserva de valor e abriu espaço, do ponto de vista macroeconômico, para que o aumento da liquidez internacional em dólares, por conta dos déficits americanos, encontrasse uma massa crescente de ativos privados que o acomodasse, por meio da sua valorização.

Segundo Strange, o poder estrutural é a capacidade que um agente possui em alterar a gama de escolhas disponíveis aos demais agentes que operam em determinada estrutura. No sistema internacional o poder estrutural é a capacidade de um Estado determinar e restringir as escolhas disponíveis aos demais Estados a partir de suas decisões domésticas. O poder estrutural age de forma pouco visível porque facilita uma determinada gama de escolhas e possibilidades ao mesmo tempo em que impõe determinados custos e riscos a certas decisões. Para Strange, os Estados Unidos são o Estado detentor de poder estrutural nas esferas da produção, conhecimento, segurança e finanças porque em cada uma dessas estruturas os Estados Unidos determinam os resultados, mudanças e impactos globais a partir das suas decisões domésticas (STRANGE, 2015; KATZENSTEIN, 1976).

Segundo Helleiner, no tocante à esfera financeira, o poder estrutural americano é exercido através da condição do dólar como moeda internacional hegemônica e da profundidade e liquidez do mercado financeiro americano. Para Norloff o poder estrutural monetário americano não se mantém por uma inércia permanente do sistema monetário-financeiro internacional. Pelo contrário, para a autora, os Estados Unidos praticam uma política ativa de manutenção do dólar enquanto moeda global hegemônica e de manutenção da competitividade e, por conseguinte, atratividade do mercado financeiro americano. Essa política resulta na retirada de incentivos dos agentes públicos e privados em migrar para outras moedas e ainda eleva o custo de fazê-lo. Nesse aspecto, os Estados Unidos

utilizam seu poder estrutural na determinação e limitação da gama de escolhas disponíveis aos agentes, direcionando indiretamente suas escolhas aos resultados que lhe sejam mais benéficos (HELLEINER, 1994; NORLOFF, 2014).

Ainda segundo a autora, a política de manutenção do dólar enquanto moeda internacional tem dois pilares: a política monetária e a regulação financeira. A política monetária é utilizada para aumentar o retorno dos títulos da dívida americana e gerar incentivos à tomada de posições, para impedir a desvalorização do dólar porque reduz o poder de compra dos estrangeiros e para combater a inflação que corrói o retorno dos ativos denominados em dólar. Para a autora a partir dos anos 1980 os Estados Unidos encabeçam, através do choque Volcker e da política do dólar forte de Reagan, uma política clara de defesa dólar como moeda internacional através da política monetária, devido à crise do dólar nos anos 1970.

A regulação financeira, por sua vez, é utilizada pelo governo americano para reforçar a capacidade do mercado financeiro americano em criar veículos de investimento que atraiam os agentes a tomar posições em ativos denominados em dólar, reforçando o papel da moeda como reserva internacional de valor. A interferência do Estado americano nas normas regulatórias impacta diretamente na capacidade das instituições financeiras em criar novos instrumentos para fortalecer a gestão de ativos e ampliar as oportunidades de investimento (NORLOFF, 2014).

Isso significa que a regulação financeira tem caráter estratégico para o poder americano, sendo uma das maneiras de reforçá-lo e é por isso que as discussões e determinações regulatórias do mercado de derivativos de balcão nos Estados Unidos, anteriormente à crise de 2008 estiveram envoltas em profundas disputas políticas. Não só porque as instituições financeiras desejavam um menor nível de regulação para ampliar sua margem de lucro, ao gerar inovações financeiras e novas formas de realizar a gestão de ativos. Mas porque o Estado americano se beneficia em regular menos esse mercado. Com uma maior liberdade de operação, o mercado de derivativos de balcão contribuiu para a atratividade do mercado financeiro americano à tomada de posições em ativos seguros denominados em dólar, corroborando a manutenção do poder estrutural monetário americano.

Para Torres Filho, os Estados – e em especial o Estado americano – teve papel fundamental em promover o desenvolvimento desses instrumentos por serem peças-chave na gestão do risco financeiro em uma era de forte volatilidade (TORRES FILHO, 2014). Nesse sentido, é necessário observar que a não-regulação do mercado de derivativos de balcão pelo Estado americano, na gênese e no processo de seu desenvolvimento histórico, foi estratégica para que os bancos tivessem maior capacidade e liberdade de operação e inovação. Uma vez que sob esse mercado não-regulado não recaíam os mesmos limites estipulados aos mercados de derivativos organizados, como as bolsas de mercadorias e futuros, que estabeleciam normas de registro e limites no volume de transações financeiras, por exemplo.

Carruthers ressalta que a não-necessidade de aprovação, pelos reguladores, de novos tipos de derivativos no mercado de balcão fez com que a taxa de surgimento de novos contratos dessa natureza passasse de uma média de 5 novos contratos lançados ao ano, nos anos 1970, a uma média de 48 novos contratos lançados por ano, nos anos 1990. Expandindo as possibilidades de gerenciamento do risco aos agentes globais (GORHAM; SINGH, 2009 *apud* CARRUTHERS, 2013). Em suma, o mercado de derivativos de balcão foi fundamental ao redesenho da estrutura do sistema monetário-financeiro internacional pós-Bretton Woods. Os derivativos substituíram o Estado americano na governança global de gerenciamento do risco. Liberando os Estados Unidos do compromisso de manter a estabilidade do sistema financeiro internacional que minava sua autonomia monetária e fiscal devido ao padrão ouro dólar e ao controle de capitais. Além disso, ao garantir a segurança dos investimentos reforçou o influxo de capitais aos que demandam ativos seguros em dólar, reforçando o papel do dólar como moeda internacional e o papel do mercado financeiro americano como o canal de financiamento do déficit externo da superpotência.

Conflitos regulatórios no mercado de derivativos de balcão

Com o fim do controle de preços agrícolas imposto pelo governo Nixon em 1972, segue-se uma crise alimentária global. A crise dos preços agrícolas entre 1972-1973 ganhou saliência na opinião pública americana pela manifestação de diversos grupos de interesses como fazendeiros, organizações de defesa dos consumidores e ativistas de movimentos sociais e ONG's de defesa da segurança alimentar, que associavam a especulação dos mercados futuros à volatilidade dos preços agrícolas, com severo impacto na alimentação milhões de pessoas ao redor do globo (HELLEINER; CLAPP, 2012).

Tal a relevância do tema na opinião pública que ele passa a ser discutido no comitê de pequenos negócios da Câmara dos deputados que recomenda, ao final da sequência de audiências públicas em que são escutados os diversos grupos de interesse, a criação de uma agência regulatória autárquica voltada especialmente ao mercado de futuros. Após discussão nas duas casas, em 1974 o Congresso americano passa a autorização da criação da *Commodities and Futures Trading Commission* (CFTC) que seria a partir de então responsável por regular todos os contratos futuros, abrangendo inclusive os futuros financeiros que começaram a ser criados no início dos anos 1970, ampliando o escopo regulatório do mercado de futuro que era feito até então pela secretaria de agricultura, responsável tão somente por supervisionar futuros de commodities agrícolas (ROMANO, 1997).

A ampliação do escopo regulatório sobre contratos futuros preocupou a secretaria do Tesouro que temeu que futuros realizados fora das bolsas de mercadorias e futuros fossem submetidos à jurisdição regulatória da CFTC, regulando as transações de futuros e contratos a termo entre os bancos, que já compunham no início dos anos 1970 o mercado de derivativos de balcão americano.

Helleiner revela a histórica influência do lobby bancário sobre a secretaria do Tesouro, porque esta é responsável por regular o setor. Para Helleiner, a influência desse grupo sobre a secretaria chega a ser tão elevada que ela se torna desde o século XIX o canal fundamental de formulação estratégica e representação dos interesses dos banqueiros junto do governo americano (HELLEINER, 1994). Diante da incerteza regulatória o lobby bancário através do Tesouro se mobiliza para passar uma emenda no Congresso americano que isentasse de regulação os derivativos negociados fora das bolsas, emenda que ficou conhecida na história da CFTC como *Treasury amendment* e inaugurou a não regulação do mercado de derivativos de balcão nos EUA.

É somente o desenvolvimento dos swaps que irá novamente chamar a atenção dos reguladores para o mercado de balcão a partir dos anos 1980. Segundo Romano, swaps cambiais surgem em 1979, swaps de juros em 1981 e swaps de commodities e ações um pouco depois. Dessa maneira, a partir dos anos 1980 o mercado de derivativos de balcão começou a se formar e expandir. A expansão desse mercado não passou despercebida pela agência regulatória americana de derivativos. Em 1987 a *Commodities and Futures Trading Commission* (CFTC) investigou os contratos de swap de commodities do banco Chase Manhattan e posteriormente lançou uma nota requerendo comentários sobre a possível regulação de híbridos – que são combinações de diferentes tipos de contratos de derivativos, como o swaption que é a opção de um swap – e swaps de commodities, os quais, segundo a agência, se assemelhariam as estruturas de pagamentos de futuros; sendo, portanto, futuros não autorizados e por isso deveriam passar a jurisdição regulatória da CFTC (ROMANO, 1997 *apud* WATTENBARGER, 1999; SCALCIONE, 2011).

A intenção da CFTC em regular o mercado de derivativos de balcão foi amplamente criticada pela indústria financeira que há época já estava organizada em torno da *International Swaps Derivatives Association* (ISDA), criada em 1984, cujo papel era padronizar os contratos de swap para lhes dar mais segurança legal, promovendo a autorregulação desse mercado. À revolta do lobby da indústria financeira, somaram-se: o secretário de Tesouro Nicholas Brady, ex-banqueiro de Wall Street; Richard Breeden, presidente da *Securities and Exchange Commission* (SEC), agência americana regulatória de mercado de capitais e Alan Greenspan, presidente do Sistema da Reserva Federal americana (FED), a autoridade monetária americana. Esse poderoso grupo de interesse, então, atuou abertamente para impedir a CFTC de atingir seu objetivo.

Como resultado em 1989 a CFTC divulgou uma declaração de política considerando que algumas transações de commodities não seriam reguladas como futuros, de acordo com a jurisdição da agência, porque: swaps tinham termos customizados individualmente; faltava-lhes a organização de um sistema de compensação e de requisitos de margens; eles faziam parte de uma linha de negócios que não era vendida junto ao público, fatores que não lhes davam as características de futuros negociados em bolsa, os quais estavam de fato sob a jurisdição da CFTC. No entanto, a declaração

de política da CFTC ao isentar de regulação *algumas* transações de swaps abriu margem a que outras operações nesse contrato – que não fossem aquelas isentas – viessem a ser reguladas, gerando incerteza regulatória à indústria financeira. Como observa Wattenbarger:

However, the policy statement did not represent a determination by the CFTC that the Commodity Exchange Act is wholly inapplicable to OTC derivatives. Rather, the CFTC expressed its view that ‘at this time most swap transactions, although possessing elements of futures or options contracts, are not appropriately regulated as such under the Act and regulations.’ The CFTC left open the possibility of future regulation of OTC derivatives (WATTENBARGER, 1999, pp. 9-10).

A incerteza regulatória aberta pela possibilidade de a CFTC regular derivativos fora das bolsas, especialmente swaps, fez com que a indústria financeira alinhada ao executivo americano e a SEC buscassem uma isenção definitiva para esse segmento do mercado financeiro. Na verdade, havia um descontentamento crescente da parte do lobby bancário e dos agentes do executivo que o apoiavam em que a CFTC viesse a regular cada vez mais a crescente gama de derivativos financeiros, não só de swaps, mas também de futuros e opções sobre ações e índices de ações.

A CFTC era uma agência que necessitava de reautorizações periódicas pelo Congresso para que sua atividade de supervisão e regulação tivesse validade legal. Por isso o lobby bancário e os altos executivos americanos passam a pressionar o congresso, a partir de 1990, o para validar a terceira reautorização da agência condicionada à duas emendas ao estatuto da CFTC: uma que garantia a transferência da regulação de derivativos de ações à SEC – uma agência regulatória mais “sensível” aos interesses do lobby financeiro – e à jurisdição absoluta da CFTC para isenção regulatória de swaps e híbridos negociados em balcão.

Devido à força do lobby das bolsas de mercadorias e futuros, associadas aos fazendeiros americanos, a primeira emenda não foi aprovada, porque esses temiam que a agência perderia força política e orçamento se ela perdesse jurisdição regulatória sobre os futuros de ações e índices de ações, prejudicando o mercado de futuros. A segunda emenda passou em 1992 quando efetivada a terceira reautorização da agência, a emenda recomendava fortemente que a CFTC isentasse de regulação híbridos e swaps de balcão, o que a CFTC fez em 1993, marcando a vitória do lobby bancário (ROMANO, 1997; WATTENBARGER, 1999).

Contudo, em 1994 uma ala do Partido Democrata, liderada pelo então deputado Edward Markey, promoveu uma série de audiências públicas no subcomitê de telecomunicações e finanças da câmara na sequência de escândalos, que ganharam ampla divulgação na mídia, envolvendo perdas de milhões por parte de empresas e até de um município da Califórnia que transacionaram com bancos negociadores de derivativos no mercado de balcão. Os advogados das empresas alegavam que os clientes não foram informados adequadamente da natureza e risco dos contratos. O que levantou

preocupações junto a opinião pública americana da apropriada regulação desse mercado e fez o congresso, pressionado pela politização que adquire o tema, convocar as audiências.

O *Government Accounting Office* (GAO), órgão responsável pela controladoria e auditoria pública nos Estados Unidos, explicitou nas audiências o risco sistêmico desse mercado:

(...) A 1994 GAO report warned that the ‘combination of global involvement, concentration, and linkages means that the sudden failure or abrupt withdrawal from trading of any of these large US [derivatives] dealers could cause liquidity problems in the markets and could also pose risks to the others [financial institutions], including federally insured banks and the financial system as a whole (PAGLIARI, 2013 *apud* GAO, 1994).

Além disso, o GAO recomendou explicitamente que o congresso americano colocasse esse mercado sob regulação consistente de agências regulatórias federais. Os representantes da indústria financeira nas audiências, no entanto, afirmavam que as iniciativas de caráter autorregulatório promovida pela ISDA eram suficientes para a segura operação do mercado de derivativos de balcão. Altos executivos americanos, como Alan Greenspan do FED e Arthur Levitt da SEC, defendiam da mesma forma a autorregulação desse mercado pela iniciativa privada (HOUSE OF REPRESENTATIVES, 1994).

Subsequente as audiências, membros do Congresso apresentaram propostas legislativas para i) aumentar a supervisão regulatória de transações em derivativos no setor bancário pelas agências regulatórias federais; ii) aumentar os esforços de cooperação internacional para a regulação do mercado de derivativos de balcão; iii) proibir instituições que recebem seguro de depósito federal de se engajarem em transações de derivativos; iv) requerer que as instituições financeiras que operassem derivativos introduzissem padrões de capital, contabilidade e transparência e v) obrigar a SEC a regular o mercado de derivativos de balcão. Contudo, nenhuma das propostas, nem outras similares, de fato se tornaram regulação efetiva (PAGLIARI, 2013).

Em 1998 a regulação do mercado de derivativos de balcão novamente volta à baila ao Congresso americano após a nova presidente da CFTC, Brooksley Born, declarar a intenção de rever a isenção regulatória da CFTC para esse mercado devido ao seu forte crescimento ao longo dos anos 1990. Sua declaração foi imediatamente rechaçada pelo *President’s Working Group*, um grupo de trabalho junto da Presidência americana, formado pelo Secretário do Tesouro à época, Robert Rubin, por Alan Greenspan e Arthur Levitt que consideravam um equívoco a tentativa de regulação do mercado de derivativos de balcão pela CFTC. Além disso, o *President’s Working Group* anunciou que iria recorrer ao legislativo para aprovar uma legislação que impedisse a CFTC de regular esse mercado. Após uma série de audiências no Congresso americano em que testemunharam ambos a presidente da CFTC e os membros do *President’s Working Group* o congresso votou por manter o impedimento da CFTC de regular o mercado de derivativos de balcão (THE WARNING, 2009).

Finalmente no ano 2000 o Congresso passa o *Commodity Futures Modernization Act*, com uma cláusula que retira do estatuto da CFTC a jurisdição para regular contratos de derivativos de balcão entre partes sofisticadas, ou seja, instituições financeiras especializadas nas transações de derivativos de balcão. À CFTC caberia tão somente supervisionar a autorregulação das instituições do mercado de derivativos de balcão (Ibid.)

As três décadas (de 1970 a 1990) de luta política entre a CFTC e o lobby bancário associado ao Tesouro, ao FED e à SEC revelam a importância com que os membros do alto escalão da condução da política monetária e regulação do sistema financeiro americano viam o mercado de derivativos de balcão. Sua insistente defesa para que ele não fosse regulado revela o reconhecimento por parte dessas autoridades de que as instituições que operavam nesse mercado estavam cumprindo uma função elementar ao sistema financeiro americano. Nas palavras de Greenspan:

Derivatives have permitted the unbundling of financial risks. Because risks can be unbundled, individual financial instruments now can be analyzed in terms of their common underlying risk factors, and risks can be managed on a portfolio basis. Partly because of the proposed Basel II capital requirements, the sophisticated risk-management approaches that derivatives have facilitated are being employed more widely and systematically in the banking and financial services industries (GREENSPAN, 2005).

E na visão desses agentes do executivo americano era justamente a não-regulação pelo Estado que permitia que a função central de gerenciamento do risco no sistema financeiro americano, assim como a subsequente produção de ativos seguros, fosse executada pelo mercado de derivativos de balcão. Omarova mostra como o *Office of the General Comptroller*, agência regulatória lotada na secretaria do Tesouro, responsável por regular o sistema bancário americano, flexibilizou a jurisdição regulatória para ampliar a capacidade dos bancos operando no mercado de derivativos de balcão em negociar o risco financeiro (OMAROVA, 2009).

Considerações finais

O presente artigo, longe de ser um resultado conclusivo, por ser uma extensão de um projeto inicial de pesquisa, buscou tão somente levantar um limitado conjunto de argumentos e evidências acerca da conexão entre o poder estrutural monetário americano e o mercado de derivativos de balcão, procurando ressaltar os conflitos pela isenção regulatória desse mercado como uma percepção da importância estratégica por parte dos agentes do executivo americano do papel que o mercado de derivativos de balcão exerceu perante o sistema financeiro americano e global. Central como ponto de conexão entre a regulação e o poder do Estado americano estão os bancos negociadores de derivativos. Ao assumirem o papel central de negociadores do risco financeiro não só americano, mas

global, através da condição de fazedores de mercado para as transações de swaps, contratos a termo e híbridos nos anos 1980 tornaram-se o elemento fundante de gerenciamento do risco do sistema financeiro globalizado contemporâneo.

Ademais, sua atuação como negociadores de contratos que externalizam riscos financeiros também lhes transformou em produtores de ativos privados considerados tão seguros quanto os títulos da dívida pública americana. Com a produção desses ativos atraíram a crescente demanda global por ativos seguros aos EUA, reforçando o papel do dólar como reserva global de valor e permitindo um ajustamento flexível do déficit externo americano, sendo, portanto, peças-chave na consolidação do poder estrutural monetário e financeiro americano pré-crise de 2008. Destacou-se também a que “liberdade regulatória” que tiveram foi um componente fundamental da sua atividade bancária na operação de derivativos e, portanto, um instrumento de reforço do poder do dólar e, por conseguinte, do Estado americano.

Referências

- BELLUZZO, Luis. Dinheiro e as transfigurações da riqueza. In: FIOIRI, José Luis (org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- BERNAKE *et al*, Ben. International capital flows and the returns to safe assets in the United States. **Financial stability review**, n. 15, pp. 13-26, 2011.
- BROOKS, Robert; CHANCE, Don. **An introduction to derivatives and risk management**. Ohio: Thomson South-Western, 7th ed, 2008.
- CABALLERO, Ricardo; KRISHNAMURTHY, Arvind. Global imbalances and financial fragility. **American Economic Review**, v. 99, n. 2, 2009.
- CARRUTHERS, Bruce. Diverging derivatives: Law, governance and modern financial markets. **Journal of Comparative Economics**, Law in Finance, v. 41, n. 2, pp. 386–400, 2013.
- CLAPP, Jennifer; HELLEINER, Eric. Troubled futures? The global food crisis and the politics of agricultural derivatives regulation. **Review of International Political Economy**, v. 19, n. 2, p. 181- 207, 2012.
- DEUSTCHE BÖRSE GROUP. **The global derivatives market: an introduction**. Frankfurt: Deutsche Börse AG, 2008.
- EICHENGREEN, Barry. **The exorbitant privilege**. New York: Oxford University Press, 2011.
- PANITCH, Leo; GINDIN, Sam. **The making of global capitalism**. London: Verso Books, 2012.
- GREENSPAN, Alan. Risk transfer and financial stability. **Federal Reserve Bank of Chicago Proceedings**, n. 968, 2005.
- HELLEINER, Eric. **States and the reemergence of global finance: from Bretton Woods to the 1990's**. Ithaca and London: Cornell University Press, 1994. HOUSE OF REPRESENTATIVES. **Derivative financial markets: hearings before the Subcommittee on Telecommunications and Finance of the Committee on Energy and Commerce, House of Representatives, One Hundred Third Congress, second session**. Washington: U.S. government printing office, 1994. Disponível em: https://archive.org/stream/derivativefinanc01unit/derivativefinanc01unit_djvu.txt. Acessado em 10 de janeiro de 2018.
- HULL, John. **Options, futures and other derivatives**. New Jersey: Prentice Hall, 5th ed., 2002.
- KATZENSTEIN, Peter. International relations and domestic structures: foreign economic policies of advanced industrial states. **International Organization**, v. 30, n. 1,

pp. 1-45, winter 1976.

- LUBOCHINSKY, Catherine. Marchés de produits dérivés: évolution et analyse économique. **Revue d'économie financière**, n. 24, p. 43-58, 1993.
- MERHLING, Perry. *The new Lombard Street: how the FED became the dealer of last resort*. New Jersey: Princeton University Press, 2011.
- McCLINTOCK, Brent. International financial instability and the financial derivatives market. **Journal of Economic Issues**, v. 30, n. 1, pp. 13-33, 1996.
- McKENZIE, Rex. Casino capitalism with derivatives: Fragility and instability in contemporary finance. **Review of Radical Political Economics**, v. 43, n. 2, p. 198-215, 2011.
- McKINNON, Ronald. The rules of the game: international money in historical perspective. **Journal of economic literature**, v. 31, pp. 1-44, march 1993.
- MOFFIT, Michael. **World's Money: International Banking from Bretton Woods to the Brink of Insolvency**. London: Michael Joseph Publisher, 1984.
- NORLOFF, Carla. Dollar hegemony: a power analysis. **Review of International Political Economy**, v. 21, n. 5, 2014.
- OMAROVA, Saule. The Quiet Metamorphosis: How Derivatives Changed the Business of Banking. **University of Miami Law Review.**, v. 63, n. 4, pp. 1041-1108, 2008.
- PAGLIARI, Stefano. OTC derivatives. In: **Public Salience and International Financial Regulation: Explaining the International Regulation of OTC Derivatives, Rating Agencies, and Hedge Funds**. Phd Thesis, Global Governance Program, University of Waterloo, 2013.
- ROMANO, Roberta. The Political Dynamics of Derivative Securities Regulation. **Yale Journal on Regulation**, v. 14 pp. 279-406, 1997.
- SANTOS, Joseph. A History of Futures Trading in the United States. EH.Net Encyclopedia, edited by Robert Whaples. March 16, 2008. Disponível em: <http://eh.net/encyclopedia/a-history-of-futures-trading-in-the-united-states/>. Acessado em 19 de setembro de 2017.
- SCHINASI, Gary *et al.* Modern Banking and OTC Derivatives Markets; The Transformation of Global Finance and its Implications for Systemic Risk. **IMF Occasional Papers**. International Monetary Fund, jan. 2001.
- SCALCIONE, Raffaele. **The derivatives revolution: a trapped innovation and a blueprint for regulatory reform**. New York: Kluwer Law International, 2011.
- SERRANO, Franklin. Do ouro imóvel ao dólar flexível. **Economia e Sociedade, Campinas**, v. 11, n. 2 (19), p. 237-253, jul./dez. 2002.
- _____. Relações de poder e a política macroeconômica americana, de Bretton Woods ao padrão dólar flexível. In: In: FIOIRI, José Luis (org.). **O poder americano**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.
- STRANGE, Susan. **States and markets**. London: Bloomsbury, 2015.
- TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da hegemonia norte-americana. In: FIOIRI, José Luis (org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**: Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- THE WARNING. Direção: Michael Kirk. Produção: Michael Kirk, Jim Gilmore e Mike Wiser. Produzido por Frontline em coprodução com Kirk Documentary Group, Ltd. Massachusetts: WGBH-TV, 2009 Disponível em: <http://www.pbs.org/wgbh/frontline/film/warning/?autoplay>. Acessado em 01 de setembro de 2017.
- TORRES FILHO, Ernani. A crise do sistema financeiro globalizado contemporâneo. **Revista de Economia Política**, v. 34, nº 3, pp. 433-450, julho-setembro/2014.
- WATTENBARGER, Joel. CFTC jurisdiction over OTC derivatives. **3rd year paper, Harvard University**, 1999. Disponível em: <https://cyber.harvard.edu/rfi/papers/cftc.pdf>. Acessado em 10 de janeiro de 2018.

PARTIDO DOS TRABALHADORES? A BURGUESIA NO PODER E O CAPITALISMO COMPANHEIRO DO GOVERNO LULA

Marcelo Balloti Monteiro¹

Resumo: O presente artigo tem por objetivo analisar a relação entre Estado e burguesia na visão marxista, aplicando a teoria ao caso específico do Brasil no governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) usando como referência o também marxista Caio Prado Jr. Visto que o Partido dos Trabalhadores (PT), na sua fundação, tinha como ideologia essencial o socialismo, percebe-se que o partido sofre diversas mutações ao longo dos anos para chegar ao poder e, quando lá está, a mudança é mais radical, servindo como degrau para o aumento dos privilégios da classe burguesa.

Palavras Chave: marxismo; burguesia; Lula.

Abstract: The purpose of this article is to analyze the relationship between the state and the bourgeoisie in the Marxist view, applying the theory to the specific case of Brazil in the government Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) using the Marxist Caio Prado Jr. as a reference. Since the Workers' Party (PT), at its foundation, had as its fundamental ideology socialism, it is perceived that the party undergoes several mutations over the years to reach power and, when it is there, change is more radical, Serving as a stepping-stone to the increasing privileges of the bourgeois class.

Keywords: marxism, bourgeois, Lula.

Introdução

A chegada ao poder de um partido “dito” de esquerda (Partido dos Trabalhadores) em 2002 encheu de esperança a maioria dos brasileiros que havia votado em Luís Inácio Lula da Silva. O presidente operário que tinha, dentro do movimento sindical, um discurso radical contra as elites econômicas e o capitalismo, era a esperança de uma diminuição das desigualdades econômicas e sociais e o fim dos privilégios de pequenos grupos burgueses além de dar um basta na corrupção.

O que se viu durante os governos petistas (2003-2016) foi exatamente o que Marx e Engels profetizaram no “Manifesto do Partido Comunista” de 1848: o Estado tem apenas a função de ser um balcão de negócios da burguesia. Caio Prado Jr., marxista brasileiro, vai na mesma direção apontando que grupos burgueses ligados ao Estado teriam privilégios nas suas atividades econômicas. Isso configurou em um tipo específico de Capitalismo de Compadrio, o chamado Capitalismo Companheiro².

O artigo se subdivide em cinco seções além desta Introdução e das Considerações Finais. A

¹ Doutorando em Ciências Sociais na UNESP – campus Marília – SP na linha 4 – Relações Internacionais e Desenvolvimento. Contato: marorestes@hotmail.com.

² O autor usará o termo “Capitalismo Companheiro” para designar o tipo específico de capitalismo de compadrio do Partido dos Trabalhadores, alusão ao termo “Companheiros e companheiras” que o Presidente Lula usava em seus discursos.

seção 2 traz a evolução histórica do surgimento do Estado na visão marxista, baseado principalmente em Friedrich Engels; a seção 3 ilustra quais são as relações entre Estado e burguesia na visão dos marxistas; a seção 4 traz um grande marxista brasileiro, Caio Prado Jr. e sua visão sobre a burguesia nacional e suas relações com o Estado, fazendo tal análise estritamente brasileira e a seção 5 nos conta sobre a mutação do Partido dos Trabalhadores: de partido ligado aos operários e aos ideais socialistas a um distribuidor de privilégios para grupos burgueses consubstanciando no chamado Capitalismo Companheiro.

1 – O Surgimento do Estado: Revisitando os Marxistas

A compreensão correta da origem, na literatura socialista/comunista, do que se convencionou a chamar de Estado Moderno remete-nos a uma leitura instigante da obra de Friedrich Engels, *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. Nela, o autor busca em sociedades antigas que viviam em um regime comunitário chamado de Uniões Gentílicas, a raiz do Estado.

Nestas comunidades a divisão do trabalho era muito bem definida entre homens e mulheres, sendo os primeiros responsáveis pela caça, pesca, alguma pecuária e em situações singulares, agricultura; já as mulheres se encarregariam da administração doméstica; o restante era de uso comum na comunidade. Dentro dela, produzia-se apenas o necessário para o consumo, não havendo excedente – e, portanto, não havia trocas (comércio). Esse modo de atribuir as tarefas entre os membros da sociedade foi considerado a primeira grande divisão social do trabalho (Engels, 2016).

A evolução tecnológica e o maior domínio sobre a natureza permitiram que essas sociedades obtivessem sucessivos ganhos de produtividade; ademais o uso adequado do ferro, por exemplo, permitiu o florescimento de outro ofício deveras importante: o artesanato. Destarte, a especialização ganha corpo nas comunidades possibilitando uma maior variedade de produtos e aperfeiçoamentos nos processos produtivos; a segunda grande divisão social do trabalho ocorria exprimindo a separação entre agricultura e artesanato (Engels, 2016).

Os ganhos de produtividade permitiram que a produção aumentasse significativamente promovendo um aumento no valor da força de trabalho. A escravidão ainda incipiente nas sociedades torna-se a norma e assim a escala produtiva tem incremento significativo criando excedentes; a produção não mais seria destinada apenas ao consumo comunitário surgindo a possibilidade de trocas – mais especificamente, surge o comércio e com ele houve o aprofundamento da divisão social do trabalho (Da Rocha, 2011), (Engels, 2016).

A comunidade, a partir de então, estaria submetida à formação da sociedade de classes dado o antagonismo social vigente: ricos x pobres, homens livres x escravos. Na visão de Engels (2016) a substituição das propriedades comunitárias para a posse privada e o fim do matrimônio sindiástico

introduzindo a monogamia trouxe uma grande transformação: a família como indivíduo transfigurava-se na unidade econômica da sociedade.

Essa contradição socioeconômica era o ventre aonde estaria sendo gestado o Estado Moderno. Assim intuiu Engels (2016, p.207)

Em uma palavra: a constituição da gens, fruto de uma sociedade que não conhecia antagonismos interiores, era adequada apenas para semelhante sociedade. Ela não tinha outros meios coercitivos além da opinião pública. Acabava de surgir, no entanto, uma sociedade que, por força das condições econômicas gerais de sua existência, tivera que se dividir entre homens livres e escravos, exploradores ricos e explorados pobres; uma sociedade em que os referidos antagonismos não só não podiam ser conciliados como ainda tinham que ser levados a seus limites extremos. Uma sociedade desse gênero, não poderia subsistir senão em meio a uma luta aberta e incessante das classes entre si ou sob o domínio de um terceiro poder, que situado aparentemente por cima das classes em luta, suprimisse os conflitos aberto destas e só permitisse a luta de classes no campo econômico, numa forma dita legal. O regime gentilício já estava caduco. Foi destruído pela divisão do trabalho, que separou a sociedade em classes e foi substituído pelo Estado.

Do excerto acima inferimos que Engels tinha plena convicção de que o surgimento do Estado não fora um poder imposto de fora da sociedade para dentro; estava no âmago da sociedade e dela emergiu. Emergiu do fato desta mesma sociedade atingir grau tamanho de desenvolvimento que suas contradições se tornaram, para usar o termo do próprio Engels, irreconciliáveis (Engels, 2016).

A tese marxista sobre o surgimento do Estado Moderno encontra abrigo nos escritos de Lênin. Para o autor, Engels teve:

[...] a ideia fundamental do marxismo no que concerne ao papel histórico e a significação do Estado. O Estado é produto e a manifestação do antagonismo irreconciliável das classes. O Estado aparece onde e na medida em que os antagonismos de classes não podem objetivamente ser conciliados. E, reciprocamente, a existência do Estado prova que as condições de classes são inconciliáveis com as classes. O Estado aparece onde e na medida em que os antagonismos de classes não podem objetivamente serem conciliados. E, reciprocamente, a existência do Estado prova que as contradições de classe são inconciliáveis (Lenin, 1986, p.9).

O surgimento do Estado nos permite discutir sobre sua caracterização uma vez que ele não é uma estrutura amorfa. Engels (2016) aponta que uma das propriedades do Estado é a reunião dos subalternos conforme uma delimitação territorial; a outra é a criação de uma força pública (força policial) que seria necessária em virtude da divisão da sociedade em classes e era sustentada pela arrecadação de impostos.

3 - Estado e Burguesia: Gêmeos Siameses

A literatura marxista, mais especificamente, a vasta produção de Karl Marx apresenta uma característica peculiar, que a muitos chega a ser surpreendente: o autor não criou nenhuma teoria sobre política ou sobre Estado. Pudera. Para os marxistas em geral, e Marx em específico, quando as classes sociais desaparecessem e o antagonismo reinante dentro delas ruíssem, não mais seria necessário a existência do Estado (Engels, 2016).

No entanto, o autor não deixou de escrever sobre o assunto. A organização socioeconômica e

política que Marx vislumbrava partia de uma análise de como a sociedade capitalista está organizada do ponto de vista das suas relações de produção e da alienação da força de trabalho. Esse pressuposto origina duas contradições que é marca deste tipo de sociedade: público versus privado e político versus econômico. Para que esse fenômeno se reproduza, faz-se necessário o encontro entre homens livres (detentores da força de trabalho) e donos dos meios de produção (capitalistas) para que as trocas se processem bem como a apropriação de riquezas, esta de maneira não equânime entre proprietários dos meios de produção e proprietários da força de trabalho (LIMA, 2009).

Destarte, os marxistas acreditavam que enquanto o proletariado não reunisse condições suficientes de promover sua emancipação enquanto classe e promover a revolução para que assumam o poder, o Estado não pode ser ignorado; pelo contrário, devemos analisar a relações promíscuas existente entre ele e a burguesia dominante.

A análise entre os laços fraternais, quase que umbilicais, entre Estado e burguesia é extensa no pensamento de Marx e de seus seguidores. Em trecho da sua obra “Manifesto do Partido Comunista”, Engels e Marx exprimem com maestria qual é a real função do Estado dentro das sociedades burguesas capitalistas:

Cada uma das etapas de desenvolvimento da burguesia foi acompanhada de um progresso político correspondente. Estado (ou ordem social) oprimido sob o domínio dos senhores feudais, armada e autônoma na comuna, aqui uma cidade-república independente, ali um terceiro estado tributário da monarquia; depois, no período manufatureiro, um contrapeso à nobreza na monarquia de estados ou absoluta, base principal das grandes monarquias em geral, a burguesia acabou por conquistar, com o estabelecimento da grande indústria e do mercado mundial, o domínio político exclusivo no moderno Estado parlamentar. **O executivo do Estado moderno não é mais do que um comitê para administrar os negócios coletivos de todas classe burguesa** (Marx e Engels, 1998, p.6-7 – grifo nosso).

A clareza com que os autores expuseram sua visão sobre os laços de amizade entre classe dominante e Estado (classe política) foi respaldada por outros pensadores. Lenin (1986, p.10) afirmou “que o Estado seja o órgão de dominação de uma classe determinada que não pode ser conciliada com sua antípoda (com a classe que se lhe opõe)”.

Já Lima (2009) afirma que:

A privatização das determinações sociais na esfera da sociedade civil é a base real da alienação do Estado abstrato, anunciada por Marx em “A questão judaica”. A percepção desse aspecto dá a Marx a possibilidade de superar a lógica hegeliana e compreender **o Estado não como representante do interesse geral, mas, pelo contrário, como representante dos interesses comuns da classe dominante**, como forma de dominação cujo conteúdo social é determinado na esfera da sociedade civil, onde se relacionam as forças produtivas e as relações sociais de produção (Lima, 2009, p.6 – grifo nosso).

Em suma, o Estado surge das contradições entre as classes sociais que se formam a partir do surgimento da propriedade privada. Este tem como função precípua a representação dos interesses da classe dominante (burguesia) reproduzindo suas ideias e seus ideais em detrimento da repressão à classe dominada que se manterá serva nesta relação de produção do excedente. É em virtude desta relação que Da Rocha (2011) chama esse de Estado burguês “pois além de ser um defensor dos privilégios da classe burguesa, ele é também um empecilho ao pleno desenvolvimento da classe trabalhadora”.

4 – O Marxismo Tupiniquem: Reflexões de Caio Prado Jr. Sobre a burguesia e o Estado

O pensamento marxista e seu congênere leninista não ficaram restrito ao continente europeu, a despeito da sua grande difusão por lá. O pensamento base da esquerda tomou corpo e migrou para outras regiões do globo terrestre, encontrando morada também na América Latina, mais especificamente no Brasil. Mas esse processo não foi instantâneo. Lembremos que Karl Marx veio a falecer em 1883 e suas obras foram traduzidas aqui somente na década de 1960.

A disseminação do pensamento marxista no Brasil encontrou acolhida no seio da burguesia, por mais paradoxal que pareça. Considerado o primeiro marxista do Brasil (Ricúpero, 1998), Caio Prado Jr nasce em 1907 no ventre de uma das mais tradicionais e importantes famílias do Estado de São Paulo totalmente ligada à burguesia cafeeira: os Silva Prado (Iglésias, 1982), (Ricúpero, 2007).

Caio Prado Jr. cursa direito na Faculdade de Direito do Largo São Francisco e tem sua investida política em 1926 com a criação do Partido Democrático de São Paulo cujo programa era liberal. Nesta mesma época, em 1922, funda-se o Partido Comunista do Brasil (PCB) por um grupo de anarquistas que atingiram o clímax entre os anos de 1917 e 1920 quando foi feita a maior greve da história do país até a Segunda Guerra Mundial; antes desta data as referências a Marx eram limitadas a pouquíssimos autores (Ricúpero, 1997), (Ricúpero, 2007).

A tomada de poder por Getúlio Vargas, candidato que foi apoiado pelo partido de Caio Prado, fez com que um turbilhão de esperança inundasse o jovem burguês na expectativa de que a transformação do Brasil começava a acontecer. Contudo, a decepção logo toma conta da esperança; aturdido por perceber que o novo governo seria uma continuidade do *modus operandi* vigente na República Velha, o historiador paulista radicaliza politicamente, convertendo-se ao socialismo e filiando-se ao PCB (Ricúpero, 2007).

Caio não teve destaque na atuação política a despeito de ser um grande militante dentro do PCB. Seus maiores feitos políticos são a vice-presidência paulista da Aliança Nacional Libertadora (ANL) em 1935 e a sua eleição para deputado estadual em 1945 permanecendo no cargo até 1947 quando o partido é declarado ilegal e todos os seus membros eleitos no parlamento são destituídos dos cargos (Ricúpero, 1997), (Ricúpero, 2007).

O destaque maior de Caio Prado Jr foi a sua magnífica explicação da formação econômica do país. Fazendo uso do materialismo-histórico, peculiar na abordagem marxista, o autor confronta os argumentos que defendiam a tese que a colônia brasileira, assim como a Europa tivera sido, era uma economia em transição do feudalismo para o capitalismo; Caio afirma que o país nada mais era do que um elo comercial com a metrópole que deveria produzir o que Portugal demandasse, já fazendo se integrando ao capitalismo ou seja, fazendo parte desta estrutura.

Ricúpero (1998) define da seguinte maneira o feito de Caio Prado Jr:

A realização particular de nosso autor faz com que se possa mesmo parafrasear alguém e afirmar que Caio Prado Jr. foi um marxista da América Latina e do Brasil, mas que nem todo marxista da América Latina e do Brasil foi Caio Prado Jr. Ou seja, a primeira afirmação nos serve para muito pouco, situa Caio Prado num certo contexto intelectual e político, mas não explica suas diferenças dentro desse contexto, o que impossibilita uma compreensão mais completa de seu pensamento. A afirmação não explica inteiramente o pensamento do historiador paulista precisamente em razão de que nem todo marxista da América Latina e do Brasil é Caio Prado Jr. Consequentemente, precisamos avançar no problema e entender como um determinado marxista da América Latina e do Brasil, mas verdadeiramente um marxista latino-americano e brasileiro, isto é, alguém que conseguiu **fundir a teoria marxista com a realidade latino-americana e brasileira** (Ricúpero, 1998, p.68 – grifo nosso).

Assim chegamos à um ponto importante na reflexão de Caio Prado Jr: o autor se vale da metodologia e do arcabouço teórico do marxismo ao mesmo tempo que o adapta para a realidade analisada, no caso específico do Brasil, “nacionalizando” o pensamento marxista-leninista. Esse pode ser considerado um dos grandes diferenciais do autor em relação aos primeiros estudiosos brasileiros e até mesmo latino-americano da obra de Karl Marx.

Essa “nacionalização” do pensamento marxista-leninista observada em Caio Prado Jr é importante pois nos trará a visão destes autores sobre o Estado e sua relação com a burguesia, mas sob uma perspectiva brasileira, na qual Caio não se distancia dos percussores; pelo contrário, reafirma dentro da ótica tupiniquim.

Para fazer essa análise vamos nos basear no livro “A Revolução Brasileira” onde em determinado momento o autor se debruça com as estruturas de classes brasileiras de onde emerge uma classe burguesa que com toda sua destreza se aproxima do Estado e dele tira proveito.

Prado Jr. (2004) inicia sua discussão sobre as classes sociais explanando sobre os latifundiários e suas relações com o campesinato discordando da visão que existia na literatura vigente de que estes laços eram feudais. O autor enxerga no grande latifúndio um dos componentes da exploração agrícola aonde o proprietário de terra e o empresário da produção tornam-se faces da mesma moeda. Ao constatar essa realidade, Caio explicita que os trabalhadores das grandes propriedades de terra não são “camponeses” feudais e sim empregados assalariados. Nas palavras de Prado Jr. (2004, p.105)

Os polos principais da estrutura social do campo brasileiro não são o ‘latifundiário’ ou ‘proprietário senhor feudal ou semifeudal’ de um lado, e o camponês de outro; e sim respectivamente o empresário capitalista e o trabalhador empregado, assalariado ou assimilável econômica e socialmente ao assalariado (Prado Jr, 2004, p.105).

Infere-se da passagem acima que a agricultura brasileira é essencialmente capitalista com uma estrutura de empresas comerciais³ baseado nas relações de empregado e empregador cujo objetivo é a produção e aferição de lucros. Segundo Prado Jr. (2004) esses grandes fazendeiros, proprietários dos grandes latifúndios compõem a burguesia agrária do Brasil. Estes, muitas das vezes, diversificam suas atividades, estendem seus tentáculos para outros segmentos da economia como a indústria, o comércio e as finanças.

O autor ainda na sua caracterização sobre a burguesia agrária afirma que não há nenhuma

³ Tal qual Prado Jr. (2011) aponta como sendo o sentido da colonização do país.

evidência que esta classe social tenha qualquer inclinação favorável ao imperialismo; pelo contrário, esse grupo é indiferente a ele com exceção dos grupos cafeeiro e pecuária (Prado Jr. 2004).

Prosseguindo na sua elucubração, Prado Jr. (2004) analisa a formação da burguesia urbana brasileira na qual afirma o autor serem comerciantes portugueses que aqui se estabeleceram no período colonial e que após a independência do Brasil, naturalizaram-se e passaram a fazer parte da população do país. Ademais, uniram-se a estes os demais povos europeus (alemães, franceses, ingleses) quando da Abertura dos Portos. Essa heterogeneidade de povos era contraposta pela homogeneidade de interesses.

Na análise do historiador brasileiro não é possível fazer qualquer distinção entre as burguesias agrária e urbana; elas eram face da mesma moeda pois eram originárias da mesma atividade e possuíam os mesmos interesses. Por singularidades da formação econômica do Brasil como por exemplo ser uma unidade comercial capitalista preparada para fornecer produtos típicos dos trópicos para sua metrópole, o país não sofreu com o assédio do capital imperial; pelo contrário, foi realmente um berço esplêndido para os estrangeiros.

Para coroar sua descrição da burguesia brasileira, Caio Prado Jr. a resume da seguinte maneira:

A “burguesia nacional”, tal como é ordinariamente conceituada, isto é, como força essencialmente anti-imperialista e por isso progressista, não tem realidade no Brasil, e não passa de mais um destes mitos criados para justificar teorias preconcebidas; quando não pior, ou seja, para trazer, com fins políticos imediatistas, a um correlato e igualmente mítico “capitalismo progressista”, o apoio das forças políticas populares e de esquerda. O anti-imperialismo tem no Brasil outro conteúdo e outras bases de interesses específicos da burguesia ou de qualquer de seus setores (Prado Jr. 2004, p.121).

Analisada a formação e composição da burguesia brasileira na visão do “primeiro” marxista brasileiro, voltemos nossas atenções às conexões umbilicais que existem entre a classe dominante (burguesia) e o Estado.

Prado Jr. (2004) aponta que estes laços fraternais são decorrências da formação econômica e social do Brasil desde os tempos de colônia. O autor aponta todo o aparato burocrático que compunha a monarquia portuguesa que desde os primórdios da nossa exploração e que esta ficava a cargo de grande parte de toda atividade econômica da colônia. Ao transformar-se em República, agrega-se uma característica fundamental a essa relação burguesia-Estado: a proliferação de negócios e vida econômica no país aliada a uma centralização e fortalecimento do governo federal com aumento desproporcional dos recursos financeiros que tinha à sua disposição. Essa relação burguesia-Estado é chamada pelo autor de capitalismo burocrático.

O autor é elucidativo em torno da relação Estado e o capital privado, relação simbiótica de dominação e poder:

[...] ao papel desempenhado pelo Estado, ou antes pelo Governo que o encarna, na economia nacional e, em particular, **no processo de formação e acumulação privada de capital através do favorecimento pelo poder público de interesses particulares**. É certo que o enriquecimento dos indivíduos direta ou indiretamente pela ação pública, e por meios que vão desde o simples favoritismo mais ou menos velado, até as formas ilícitas e a corrupção caracterizada, se encontra em qualquer país ou regime. No Brasil, contudo, e na generalidade dos países subdesenvolvidos do mundo moderno [...] **esse enriquecimento mais ou menos**

ilícito à custa e por conta do poder público não somente atinge proporções excepcionais em confronto com as formas ordinárias e normais de acumulação capitalista, mas ainda deixa de constituir simples ocorrência excepcional e marginal para se tornar em sistema, que se pode considerar consagrado e institucionalizado, representando papel de grande relevo no conjunto do país considerado. [...] O que sobretudo conta e torna o enriquecimento privado à custa e em função do poder público em verdadeira categoria econômica e forma específica de acumulação capitalista de grande vulto, é o fato **de se ter constituído na base das atividades e funções estatais toda uma esfera especial de negócios privados proporcionados pelo poder público e sistematicamente promovidos pelos detentores desse poder em benefício próprio e dos indivíduos e grupos a que se ligam e associam**. Em todos os setores da administração estatal e paraestatal em que se oferecem perspectivas de negócios, logo se insinuam e se inserem iniciativas privadas a se prevalecerem deles. **Organiza-se assim generalizadamente em torno da administração pública uma trama de negócios particulares, que direta ou indiretamente se alimentam e mantêm à custa das funções públicas** (Prado Jr. 2004, p.122-123 – grifo nosso.).

A exposição de Caio Prado Jr não poderia ter sido mais contemporânea dado o momento na qual o Brasil se vê abalroado por escândalos de corrupção e de favorecimentos ilícitos de entes público e empresas privadas, principalmente nos anos de governo do Partido dos Trabalhadores (PT) entre os anos de 2003 e 2016 compreendendo as gestões de Luís Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff.

5 - Metamorfoses do Partido dos Trabalhadores (PT): Da luta operária à consolidação do capitalismo companheiro

Originário da classe operário do ABCD paulista, o Partido dos Trabalhadores (PT) surge em 1980, em plena a ditadura, com a promessa de promover a melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores, sejam eles do campo ou da cidade. Alinhado à visão da esquerda, o partido se colocava como grade arauto da moral e da ética o que seria seu grande diferencial diante dos demais partidos do Brasil.

Lagoa (2006) afirma que as greves da década de 1970 do movimento operário do ABCD paulista deixaram marcas indelévels na formação do Partido dos Trabalhadores. Os grevistas, através dos seus movimentos de paralisação, colocavam no centro do debate da política nacional os trabalhadores que emergiam como uma classe qualitativamente superior aos seus antepassados, que possuía consciência de sua condição social e que é resultado de um esquecimento do socialismo como regime político visto que o país ainda vivia sob a repressão da ditadura. Disto, a autora infere que a despeito do partido surgir do movimento operário e isto ter aguçado a classe, esta era também uma classe sem qualquer cultura socialista/comunista.

Apesar do embrião operário sem consciência socialista/comunista, a Carta de Princípios do Partido dos Trabalhadores (PT) de 1979 trouxe consigo a ideologia do partido que estava na iminência de ser criado pois “o PT afirma seu compromisso com a democracia plena, exercida diretamente pelas massas, pois não há socialismo sem democracia e nem democracia sem socialismo”.

Podemos afirmar, então, que dentre as pretensões do Partido dos Trabalhadores em 1980 quando

da sua fundação seria: dar voz política aos trabalhadores, a retomada do regime democrático e a implementação de um regime socialista no Brasil.

Após a Carta de Princípios do Partido de 1979, o Manifesto de Fundação do Partido em 1980 reiteraria toda essa aspiração do “partido das massas”, termo usado pelos seus fundadores.

[...]O PT nasce da decisão dos explorados de lutar contra um sistema econômico e político que não pode resolver os seus problemas, pois só existe para beneficiar uma minoria de privilegiados. [...] o PT pretende ser uma real expressão política de todos os explorados pelo sistema capitalista. Somos um Partido dos Trabalhadores, não um partido para iludir os trabalhadores. [...] em oposição ao regime atual e ao seu modelo de desenvolvimento, que só beneficia os privilegiados do sistema capitalista [...] O Partido dos Trabalhadores pretende que o povo decida o que fazer da riqueza produzida e dos recursos naturais do país. As riquezas naturais, que até hoje só tem servido aos interesses do grande capital nacional e internacional, deverão ser postas a serviço do bem-estar da coletividade [...]

Nada como o passar do tempo para desmistificar certos conceitos. O ideário petista se perdeu o correr da História, sofreu grandes metamorfoses. Enquanto partido de oposição, defendia *ipsis litteris* a sua cartilha defendendo o povo trabalhador, a democracia e a construção de uma sociedade socialista; a chegada ao poder mostrou uma nova faceta desse partido.

Singer (2010) aponta, após dois mandatos do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2002 a 2010), quatro trajetórias das possíveis orientações que o PT poderia tomar, mas que são deveras elucidativos do caminho que o partido tomou após assumir o poder.

A primeira detém na crescente moderação do discurso. Com tonalidades distintas, a depender da inclinação do autor, um conjunto de trabalhos nota que o **PT não pretende mais revolucionar a sociedade**. Uma segunda vertente concentra-se na passagem de um partido acentuadamente ideológico, com inserção eleitoral distinguida por tal traço, **para uma legenda com acento maximizador, isto é, disposta a qualquer ação para conseguir votos**. Em terceiro, estão os que apontam para o **enfraquecimento do vínculo com os movimentos sociais** e uma paralela inserção privilegiada no Estado. (Singer, 2010, p. 90 – grifo nosso)

Os discursos do principal líder do Partido dos Trabalhadores, Luís Inácio Lula da Silva, quando das suas investidas como candidato à presidência da República (1989, 1994 e 1998) eram alinhados à esquerda, continham muito da essência do que norteou a fundação do partido. Mas não era bem digeridos pela sociedade brasileira. Prova disso é que ele foi derrotado em 1989 pelo desconhecido Fernando Collor de Mello e perdeu duas vezes, em primeiro turno, para Fernando Henrique Cardoso (FHC). Ainda assim, enquanto oposição, Lula e seu partido continuavam a tecer críticas aos eleitos, com grande destaque à oposição ferrenha a Fernando Henrique Cardoso e seu neoliberalismo burguês.

Nas eleições para a presidência de 2002, um PSDB enfraquecido pelas sucessivas crises que o país passou no segundo mandato de FHC (crise cambial de 1998/1999, apagão elétrico, atentados de 11 de setembro e moratória da dívida da Argentina) e com um candidato com pouca empatia das massas (José Serra), faz com que o candidato da “esquerda” ganhasse simpatia da população; mas não dos mercados. O “risco Lula” fez com que o Real se desvalorizasse de tal maneira que atingiu a casa dos R\$ 4,00/US\$ sinalizando o medo dos mercados com a possível eleição de um candidato radical e de esquerda.

A grande guinada do Partido dos Trabalhadores vem com a famosa “Carta ao Povo Brasileiro”

mostrando um Lula menos radical e mais alinhado ao que os grandes centros financeiros desejavam do governo brasileiro. Corrobora-se daí ao trecho citado de Singer (2010) aonde o partido faria qualquer negócio em troca de votos.

Lagoa (2006) afirma que mesmo antes da vitória no pleito de 2002, Lula já havia se inclinado para uma aliança burguesa ao escolher para vice-presidente, o empresário José Alencar do Partido Liberal (PL). Após a eleição, o então presidente escolheu uma equipe econômica em total alinhamento com as “imposições” do mercado: Henrique Meirelles senador do PSDB (oposição a Lula) para presidente do Banco Central em uma clara indicação de que a política neoliberal de seu antecessor seria seguida e mantida.

Boito Jr (2005) corrobora com a visão explicitada em Lagoa (2006) quando traz a seguinte constatação:

Muitos intelectuais, socialistas e militantes do movimento operário e popular têm chamado a atenção para o fato de que tal governo [Lula] logrou; graças à influência que ainda tem sobre parte do movimento sindical e dos movimentos populares, dar maior estabilidade à política burguesa e pró-imperialista no Brasil e implantar contra-reformas que dificilmente um governo como o de FHC conseguiria implantar. Ou seja, o governo Lula presta à burguesia um serviço que os partidos burgueses tradicionais talvez não lograssem prestar. Essa é, de fato, uma análise correta e fundamental. (Boito Jr. 2005, p.52)

Destarte, chegamos ao ponto em que o discurso socialista, ligado aos trabalhadores e operários dos movimentos grevistas do final da década de 1970, termina. A chegada ao poder transforma o PT em um partido alinhado com as demandas da burguesia, nacional e internacional; e mais: utiliza o chamado “Capitalismo Companheiro” para sua perpetuação no poder.

Conforme adiantado, “Capitalismo Companheiro” é uma designação para um tipo específico de Capitalismo de Compadrio na qual o governo do PT consolidou na sociedade brasileira durante seus anos no poder (2003 até meados de 2016).

Haber (2002) traz uma definição importante do que é esse Capitalismo de Compadrio e de seu funcionamento.

Capitalismo de Compadrio é normalmente pensado como um sistema na qual aqueles próximos às autoridades políticas que fazem e reforçam as políticas recebam favores que possuem enorme valor econômico. Estes favores permitem aos agentes econômicos conectados a esses políticos retornos financeiros acima daqueles que prevaleceriam em uma economia na qual os fatores de produção seriam precificados pelo mercado. Frequentemente, o fator de produção que é fornecido mais barato aos compadres é o capital (Haber, 2012, p. xii – tradução nossa).

O Capitalismo de Compadrio possui forte correlação a ligação entre Estado e burguesia como observado pelos marxistas e muito bem apontada, para o caso brasileiro, por Caio Prado Jr.

Boito Jr. (2005), Boito Jr. (2007) e Boito Jr e Galvão (2012) trazem para a discussão o conceito de burguesia interna⁴ para analisar o período em que Lula esteve no poder confirmação dos privilégios que esse grupo burguês teve. É fato que estes benefícios não são exclusivos do governo petista, já havia ocorrido no governo anterior.

⁴ Ver Poulantzas (1978).

Boito Jr. (2003, 2005) aponta que o início do governo Lula nada mais foi do que uma continuação do neoliberalismo promovido pelo governo Fernando Henrique Cardoso que consistiu em na abertura comercial, desregulamentação financeira, privatizações, ajuste fiscal, redução dos direitos sociais e a desregulamentação do mercado de trabalho. Este cenário era contrário a tudo que o Partido dos Trabalhadores (PT) propunha quando da sua fundação.

No entanto, Boito Jr. (2007) aponta que o governo Lula foi além de uma mera continuação do anterior governo. Nas palavras do autor:

A novidade do governo Lula é que ele promoveu uma operação política complexa que consistiu em possibilitar a ascensão política da grande burguesia interna industrial e do agronegócio, principalmente dos setores voltados para o comércio de exportação, embora, é verdade, não tenha quebrado a hegemonia das finanças e tampouco alterado a posição subordinada do médio capital ao bloco de poder (BOITO JR, 2007, p. 64).

O Capitalismo Companheiro de Lula começava a distribuir seus tentáculos para os mais diversos segmentos do espectro econômico do país, ampliando seu raio de atuação, dando prioridades a grupos empresariais que implicitamente seriam beneficiados com as decisões econômicas tomadas pela equipe de governo.

Observamos outra frente de atuação do Capitalismo Companheiro de Lula quando o governo, outrora contrário às privatizações quando era oposição, ampliou e aprofundou as privatizações no país.

Prosseguindo com Boito Jr. (2005) o autor afirma que o processo de privatização:

[...] **atende diretamente aos interesses dos grandes grupos econômicos**, isto é, do conjunto do grande capital – nacional, estrangeiro, industrial e financeiro. A média burguesia permaneceu, devido às regras estabelecidas pelo Estado brasileiro para o processo de privatização, excluída do grande negócio que foram os leilões de empresas estatais. **Menos de cem grandes grupos econômicos apoderaram-se da quase totalidade das empresas estatais que foram a leilão, contando com favorecimento de todo tipo – subestimação do valor das empresas, possibilidade de utilização das chamadas “moedas podres”, financiamento subsidiado pelo BNDES, informações privilegiadas, preferência e ajuda das autoridades governamentais, etc.** Grandes empresas industriais, como o Grupo Votorantin, Gerdau e Vicunha; grandes bancos, como Itaú, Bradesco e Unibanco; grandes empresas estrangeiras, como as empresas portuguesa e espanhola na área de telefonia, enfim, o grande capital nacional, industrial ou financeiro, e o grande capital estrangeiro, isto é, a cúspide do capitalismo brasileiro apropriou-se da siderurgia, da petroquímica, da indústria de fertilizantes, das empresas telefônicas, da administração de rodovias, dos bancos públicos, das ferrovias etc. Essas empresas estão hoje entre as mais lucrativas do capitalismo brasileiro (Boito Jr, 2005, p.56-57 – grifo nosso).

Envolto em uma trama de privilégios escusos, o Capitalismo Companheiro não se conteve apenas em utilizar o Estado brasileiro para as negociatas da burguesia brasileira. O governo faria de tudo para que, através de recursos financeiros brasileiros provenientes dos impostos pagos pela sociedade brasileira, houvesse uma internacionalização do seu modelo de capitalismo. O destino desse “novo” modelo de capitalismo consagrado pelo Partido dos Trabalhadores seria nos países do Hemisfério Sul, especialmente América Latina e África o que ficou registrado, em termos de Relações Internacionais, de integração “sul-sul”.

Através de financiamentos via BNDES o Brasil conseguiria atingir um duplo objetivo: promover as empresas nacionais no exterior e aumentar os investimentos do país no estrangeiro. Como exemplo

dessa relação, Boito Jr. (2012) afirma que Marcelo Odebrecht, presidente da construtora que leva o nome dele e teve grandes projetos de infraestrutura na Venezuela, apoiava o governo de Hugo Chaves, adotando uma posição de alinhamento com o governo brasileiro.

Sofrendo mais uma metamorfose, desviando de suas características já bastante deformada com relação a sua formação, o Partido dos Trabalhadores (PT) inaugura no segundo governo Lula uma nova fase de agraciamento da burguesia nacional. O novo-desenvolvimentismo ou neo-desenvolvimentismo seria a tônica do restante dos governos petistas inclusive o primeiro mandato de Dilma Rousseff.

Boito Jr. (2012) aponta que o escândalo do Mensalão (apenas um dos escândalos de corrupção dos governos petista) foi o divisor de água do governo Lula: enquanto no primeiro mandato houve a continuação e aprofundamento do neoliberalismo tucano, o segundo mandato buscou ampliar a atuação do país no exterior, principalmente na América do Sul, freou o processo de privatizações, o fortalecimento das empresas estatais restantes que não havia sido privatizada e um novo papel para o BNDES que atuaria para formas grandes grupos (campeões nacionais) em diversos setores da economia. Assim, o segundo mandato de Lula privilegiaria a grande burguesia nacional, muitas vezes em detrimento do capital financeiro.

Ainda no segundo mandato do presidente Lula um escândalo de proporções inimagináveis assola o País. A “Operação Lava Jato” inicia um processo de apuração de esquemas de corrupção envolvendo a alta cúpula da Petrobras, políticos de todos os escalões e de quase todos os partidos inclusive da base governista e as maiores empreiteiras do país. No entanto, conforme Venturelli (2016), os próprios delatores ouvidos pela força-tarefa da Polícia Federal, afirmaram que as práticas ilícitas na estatal tiveram início em 2004 e se dava da seguinte maneira: havia uma divisão dos contratos antes da licitação de maneira que empresas concorrentes não tinham condições de competir. Como em um jogo de compadres, ou de Companheiros, de antemão já se sabia quem seria os vencedores.

Ainda de acordo com Venturelli (2016):

Essas empreiteiras, em conluio com executivos da Estatal, atuavam concertadamente de modo a se beneficiarem dos contratos assinados. Parte dos valores dos respectivos contratos eram repassados a executivos/diretores da Petrobras, partidos políticos, parlamentares e operadores encarregados também de distribuir esses valores. Operando de maneira concertada, as empreiteiras se beneficiavam dos contratos junto à Estatal. Tais práticas só perduraram por tanto tempo por que os diretores, indicados pelos partidos políticos, permitiam a manutenção do falso cenário concorrencial sem questionar o escopo dos respectivos contratos (Venturelli, 2016, p.14)

O Capitalismo Companheiro do governo PT atuou em duas frentes distintas: através de deliberações da política econômica e dos programas de governo para agraciar a burguesia doméstica e estrangeira e através de suas estatais: Petrobras e suas relações promíscuas com as maiores empreiteiras do país e o BNDES e sua política de formação de campeões nacionais como foi o caso da JBS⁵.

⁵ O presidente do grupo JBS apresentou em 2017 uma delação premiada na qual acusa o presidente Michel Temer de participar de esquemas de corrupção com a empresa. Além disso, são acusados de receber propina Lula e Dilma.

A ilustração de como o país, sob égide dos governos petistas, estendeu seus tentáculos para agraciar pequenos grupos burgueses, via seu banco de fomento, vem da descrição de Almeida, De Oliveira e Schneider (2014) aonde:

Um bom exemplo desta estratégia do BNDES de criar players globais é a JBS/Friboi. O montante emprestado e investido pelo BNDES nesta empresa foi tão alto (mais de US\$ 5 bilhões) que o banco passou a deter 30% da empresa. **É verdade que a JBS/Friboi tornou-se rapidamente o quarto maior grupo empresarial privado do Brasil graças ao apoio do BNDES** (Almeida, De Oliveira e Schneider, 2014, p.23 – grifo nosso).

O Partido dos Trabalhadores (PT) consolidava o chamado Capitalismo Companheiro, uma derivação do Capitalismo de Compadrio. Não foi o partido quem criou esse tipo de laços promíscuos entre Estado e burguesia; contudo foi no período em que o PT, um partido que na sua fundação se dizia dos trabalhadores e do socialismo, a burguesia nacional mais se beneficiou.

Considerações Finais

O marxismo, original dos autores Karl Marx e Friedrich Engels e dos seus seguidores como Lenin e Caio Prado Jr., tinha uma posição bastante definida sobre as relações entre Estado e burguesia: o primeiro não passaria de um *locus* de privilégios e negociatas da burguesia.

A chegada ao poder de um partido de esquerda alinhado ao pensamento socialista fez-se supor que a burguesia não seria privilegiada, pelo contrário, seria a vez dos trabalhadores terem suas demandas atendidas afinal, no poder, estava o Partido dos Trabalhadores.

Para surpresa quase que geral da nação, houve praticamente o contrário: com uma política populista, de pão e circo para a população de baixa renda garantiu-se um grande apoio nos rincões do Brasil; com privilégios e ganhos para a burguesia nacional e internacional, veio a chance de perpetuação no poder. Talvez, se não tivesse havido tamanha corrupção, o Partido ficaria *ad aeternum* no poder.

O fato é que um partido fundado sob a tutela da ética e da moral e com preceitos socialistas se encantou com o poder e dele tentou, através da corruptela, fazer sua razão de existir privilegiando a burguesia em detrimento da classe trabalhadora/operária; este antagonismo entre essência e execução marcou a ascensão da dita esquerda ao poder.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, Mansueto; DE OLIVEIRA, Renato Lima; SCHNEIDER, Ben Ross. (2014), “Política industrial e empresas estatais no Brasil: BNDES e Petrobras”. **Texto para discussão – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, Brasília, n.2013.
- BOITO JR, Armando. (2003), “A hegemonia neoliberal no governo Lula”. **Revista Crítica Marxista**, Rio de Janeiro, n.17: p.10-37.

- _____. (2005), “A burguesia no governo Lula”. **Revista Crítica Marxista**, Rio de Janeiro, n.21: p.52-76.
- _____. (2007), “Estado e burguesia no capitalismo neoliberal”. **Revista de Sociologia e Política (UFPR)**, Curitiba (28): p.57-73.
- _____; GALVÃO, Andréia (orgs.). (2012); *Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000*. São Paulo, Editora Alameda.
- DA ROCHA, Islânia Lima. (2011), “Estado moderno a partir da concepção marxista: o comitê executivo da burguesia e a sua supressão”. In: **V Jornada Internacional de Política Públicas**, Maranhão. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/INDICE_AUTOR.htm, acesso em 18 jul. 2017.
- ENGELS, Friedrich. (2016), *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. Tradução de Leandro Konder. 2ª edição, Rio de Janeiro, BestBolso.
- HABER, Stephen. (2002), *Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America: Theory and Evidence*. Stanford, Hoover Institution Press.
- IGLÉSIAS, Francisco (organizador). (1982), *Caio Prado Jr: história*. São Paulo, Editora Ática.
- LAGOA, Maria Izabel. (2006), “Considerações acerca da crise política do Partido dos Trabalhadores”. **Revista Lutas Sociais**, São Paulo, n.15/16: p.161-170.
- LENIN, Vladimir Ilich. (1986), *Estado e Revolução*. Tradução de J. Ferreira. 3ª edição, São Paulo, Hucitec
- LIMA, Rômulo André. (2009), “Notas sobre a teoria de Estado em Marx”. In: **6º Colóquio Internacional Marx e Engels**, Campinas. Disponível em: https://www.ifch.unicamp.br/formulario_cemarx/selecao/2009/index.php?texto=gt1, acesso em 18 jul.2017.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. (1998), *Manifesto do Partido Comunista*. São Paulo, Cortez Editora.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. (1979), “Carta de Princípios”. São Paulo. Disponível em: <http://www.pt.org.br/biblioteca/institucional/>>, acesso em 30 ago.2017.
- _____. (1980), “Manifesto de Fundação do Partido dos Trabalhadores”. São Paulo. Disponível em: <http://www.pt.org.br/biblioteca/institucional/>>, acesso em 30 ago.2017.
- POULANTZAS, Nicos. (1978), *As classes sociais no capitalismo de hoje*. 2ª ed. Tradução de Roberto Neiva Blundi. Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- PRADO JR, Caio. (2004), *A Revolução brasileira*. São Paulo, Editora Brasiliense.
- _____. (2011), *Formação do Brasil contemporâneo: colônia*. São Paulo, Companhia das Letras.
- RICÚPERO, Bernardo. (1997), “A aventura brasileira do marxista Caio Prado Jr”. **Revista de Sociologia e Política (UFPR)**, Curitiba (8): p.55-71.

- _____. (1998), “Caio Prado Jr.: o primeiro marxista brasileiro”. **Revista USP**, São Paulo (38): p.64-77.
- _____. (2007), *Sete lições sobre as interpretações do Brasil*. São Paulo, Alameda Casa Editorial.
- SINGER, André. (2010), “A segunda alma do Partido dos Trabalhadores”. **Revista Novos Estudos – CEBRAP**, São Paulo (88): p. 89-111.
- VENTURELLI, Carlos Magno dos Reis. (2016), *Operação Lava Jato, um precedente histórico. Repercussão concorrencial e penal*. Monografia (Especialista em Direito Penal e Processo Penal) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Escola de Direito de Brasília, Brasília.

FUNDAMENTOS DO CAPITALISMO NO SÉCULO XXI: ECONOMIA, POLÍTICA E CLASSES SOCIAIS NO MUNDO CONTEMPORÂNEO

Ricardo Antonio Soldera¹

Resumo: O capitalismo contemporâneo está baseado nos vínculos estabelecidos entre a alta finança estadunidense atuante a nível global, a burguesia estadunidense ligada à tecnologia de ponta do complexo industrial-militar e o governo dos Estados Unidos. A alta finança, a burguesia ligada ao complexo militar-industrial e Washington são as frações da classe hegemônica estadunidense elevadas à condição de classe hegemônica mundial. Essa classe promove o aprofundamento da economia transnacional por meio da abertura comercial e financeira e combate ferozmente a classe trabalhadora desde a década de 1980. As burguesias transnacionais oriundas dos países centrais foram beneficiadas pela nova ordem nascente e aderiram prontamente à hegemonia estadunidense. Ao mesmo tempo, as burguesias transnacionais consolidaram uma economia mundial através das tecnologias da terceira revolução industrial. A empresa transnacional se tornou global e o seu comando central subordina diferentes cadeias produtivas pelo planeta. Neste sentido, as filiais das empresas transnacionais se desvincularam dos nexos locais com o objetivo de formar um sistema produtivo mundial integrado à matriz e cada vez mais independente das particularidades dos países hospedeiros. As classes dominantes dos demais países tiveram de se submeter à nova ordem estabelecida. Apesar da resistência inicial, as classes dominantes de grande parte dos países foram aliciadas por meio de pressões econômicas, chantagens militares e pelas novas fontes de riqueza e consumo conspícuo e participam ativamente da abertura comercial e desregulamentação financeira. Uma verdadeira vingança do capital contra o trabalho teve início também na década de 1980. Os trabalhadores sofreram reduções salariais, perda de empregos e direitos sociais em todos os países. Os movimentos trabalhistas foram colocados na defensiva pelos poderes das novas legislações e pelo desemprego produzido pelos ajustes fiscais. Com a desintegração da União Soviética, o espectro do comunismo afastou-se definitivamente da Europa, desfazendo os últimos medos das classes dominantes. Além disso, as fissuras entre os diferentes setores da classe trabalhadora se alargaram. A pressão para retirada das políticas de proteção social penalizou os setores mais fracos da classe trabalhadora, enquanto os trabalhadores mais qualificados conseguiram se adaptar minimamente às novas tecnologias. As transformações nos processos de produção e a fronteira cada vez maior entre trabalho braçal e não braçal quebraram a unidade dos trabalhadores.

Palavras chave: Complexo Industrial-Militar; Burguesias Transnacionais, Classe Trabalhadora.

Abstract: Contemporary capitalism is based on established links between US high finance acting in a global level, the US bourgeoisie linked to advanced technology of the military-industrial complex and the US government. The high finance, the bourgeoisie linked to the military-industrial complex and Washington are the fractions of the US hegemonic class elevated to global hegemonic class condition. This class promotes the deepening of transnational economy through trade and financial openness and fiercely fights the working class since the 1980s. Transnational bourgeoisies coming from the central countries have benefited from the new emerging order and joined readily to US hegemony. At the same time, transnational bourgeoisies consolidated a global economy through technologies of the third industrial revolution. Transnational company has become global and its central command subordinates different supply chains across the globe. In this sense, the subsidiaries of transnational companies untied local connections in order to form an integrated global production system to the matrix and more independent of the peculiarities of the host countries. The ruling classes of the other countries had to submit to the new established order. Despite initial resistance, the ruling classes of most countries were

¹ Graduado em Relações Internacionais e em Economia pela FACAMP. Mestre e Doutorando em História Econômica pelo PPGDE do IE/UNICAMP

lured by economic pressures, military blackmail and new sources of wealth and conspicuous consumption and participate actively in trade liberalization and financial deregulation. A true revenge of capital against work also began in the 1980s. The workers suffered wage cuts, jobs and social rights losses in all countries. The labor movements were put on the defensive position by the powers of the new legislation and unemployment produced by tax adjustments. With the disintegration of the Soviet Union, the specter of communism definitely moved away from Europe, undoing the fears of the ruling classes. Moreover, the cracks between the different sectors of the working class widened. The pressure for withdrawal of social protection policies penalized the weakest sections of the working class, while the more skilled workers managed to minimally adapt to new technologies. The changes in production processes and increasing limits between manual and non-manual work broke the unity of the workers.

Keywords: Military-Industrial Complex hegemony, Transnational Bourgeoisies, Working Class.

Introdução

O objetivo deste artigo é discutir os fundamentos do capitalismo no século XXI. Uma das suas principais características é a reconstituição da hegemonia estadunidense na década de 1980. Trata-se de muito mais do que o simples reestabelecimento do poder dos Estados Unidos. O período compreende uma série de transformações simultâneas em todas as esferas da existência social. No presente artigo procurarei abordar transformações na economia, política e no realinhamento das classes sociais que estruturam o capitalismo contemporâneo.

O artigo está organizado da seguinte forma. Na primeira seção, discutirei os vínculos estabelecidos entre o governo dos Estados Unidos e a alta finança global, além das suas consequências imediatas como o fim do *New Deal*, a volta de *Wall Street* ao comando das finanças globais e as pressões para a abertura comercial e financeira. Na segunda seção, eu abordarei o alargamento das fissuras entre os diferentes setores da classe trabalhadora surgidas com o fim do período do pleno emprego e o combate travado contra os trabalhadores a partir da década de 1980. Na terceira seção, eu tratarei da atuação global das grandes burguesias mundiais por meio da consolidação da economia transnacional viabilizada pelas tecnologias da terceira revolução industrial. Abordaremos as novas estratégias das empresas transnacionais e as suas consequências. Na quarta seção será analisado como a classe hegemônica estadunidense estabeleceu vínculos com as demais classes sociais no capitalismo contemporâneo. Além disso, discutiremos os vínculos estabelecidos entre as grandes burguesias globais por meio do processo de interpenetração patrimonial. Na quinta seção abordaremos as transformações no militarismo dos Estados Unidos e as suas consequências. Por fim, a conclusão.

1 - A reconstituição da hegemonia estadunidense

Em 1978, o governo dos Estados Unidos estava diante da opção de continuar confrontando a comunidade financeira mundial responsável pelo controle do mercado de euromonedas sediado em

Londres ou buscar uma acomodação². Os infortúnios do ano seguinte finalmente levaram Washington a uma decisão final.

Os Estados Unidos tentavam lidar com onda de revoluções mundiais atraídas para a União Soviética e com os problemas causados com os choques do petróleo de 1973 confiando na manipulação dos equilíbrios de poder regionais. Porém, tudo terminou em desastre no Oriente Médio, justamente onde o sucesso de Washington era realmente necessário. Os Estados Unidos investiram dinheiro e prestígio no Irã com o objetivo de transformar o país na sua principal alavanca de poder na região. Contudo, em 1979, o regime amistoso do xá foi derrubado pelos nada amistosos aiatolás, acabando com o projeto de poder estadunidense³.

Assim, as aflições sofridas pelo *establishment* político dos Estados Unidos chegaram ao máximo em 1979. O poder e prestígio do país foram duramente afetados com a Revolução Iraniana e o humilhante episódio dos diplomatas estadunidenses mantidos como reféns. Além disso, ocorreram revoluções comunistas na Nicarágua e em Granada, os países membros da OPEP fizeram o segundo choque dos preços do petróleo e as tropas da União Soviética invadiram o Afeganistão⁴.

Todos esses infortúnios trouxeram uma nova crise de confiança no dólar. A histeria dominou a população e o debate privado nos Estados Unidos. No mesmo ano de 1979, as empresas, bancos privados, bancos centrais e outros investidores pararam de aceitar dólares como moeda mundial. Tornou-se clara para Paul Volker a real possibilidade do colapso do dólar. A situação caminhava para uma crise financeira e uma pressão para remonetizar o ouro, problema contra o qual os Estados Unidos estavam lutando desde a década de 1960⁵.

Os reveses do ano de 1979 finalmente convenceram o governo dos Estados Unidos de que era hora de abandonar os confrontos com a alta finança privada, oriundos desde a implantação do *New Deal* a partir de 1933, e de “buscar sua assistência por todos os meios disponíveis, para recuperar a vantagem na luta global pelo poder”. A partir do último ano da presidência de Carter e, especialmente a partir da presidência de Reagan, Washington optou por vincular-se com os bancos e as empresas transnacionais estadunidenses. O governo dos Estados Unidos e a alta finança forjaram uma nova “aliança memorável”⁶.

No último ano da presidência de Carter, Washington fez uma brusca mudança nas políticas monetárias efetuadas pelo Federal Reserve, sob a gestão de Paul Volker. Foi apenas um preâmbulo de

² ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012, p. 325.

³ ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX... op. cit.*, p. 334.

⁴ HOBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. 2ª edição, São Paulo: Companhia das Letras, 2008, p. 244; ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX... op. cit.*, p. 310, 331 e 334; FIORI, José Luís. *Globalização, hegemonia e império*. In: TAVARES, Maria da Conceição & FIORI, José Luís (Orgs.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. 6ª edição, Petrópolis: Vozes, 1998, p. 113-4.

⁵ ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX... op. cit.*, p. 331 e 334; HOBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos... op. cit.*, p. 243.

⁶ ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX... op. cit.*, p. 325, 331 e 334.

toda uma série de medidas com o objetivo de restabelecer a confiança no dólar e centralizar novamente a gestão do dinheiro mundial, agora sob controle privado, nos Estados Unidos. A primeira medida foi a elevação da taxa de juros a um patamar bem acima da inflação corrente para competir agressivamente pelo capital circulante mundial⁷.

Para impulsionar a desregulamentação financeira, Reagan, que assumiu a presidência em 1980, encontrou respaldo nas forças conservadoras da Grã-Bretanha com Margaret Thatcher, eleita desde 1979, e nas forças conservadoras da Alemanha Ocidental com a eleição de Helmut Kohl em 1982. Estavam definidos os interesses de classe e a ideologia orientadores da reconstituição do poder estadunidense. O *New Deal* estava encerrado e Washington devolveu à *Wall Street* o comando das finanças⁸.

Para centralizar novamente o capital circulante nos Estados Unidos, a política de juros altos e manutenção do dólar forte de Washington foram complementadas e suplementadas por um grande impulso na desregulamentação financeira, proporcionando às empresas e instituições financeiras estadunidenses ou de qualquer origem uma liberdade de ação praticamente irrestrita nos Estados Unidos. Depois de migrar para Londres e outras praças *offshore* ao redor do mundo, finalmente a elite financeira de Nova Iorque pôde se centralizar novamente em sua própria casa na década de 1980, passando a desfrutar de tanta liberdade de ação quanto em qualquer outro lugar, com a vantagem da proximidade social e política do maior centro de poder mundial. A partir de então, o capital circulante mundial se fixou nos títulos de dívida pública dos Estados Unidos negociados em dólar em *Wall Street*, vistos como os títulos mais seguros do mercado⁹. A centralidade e segurança dos títulos de dívida pública estadunidenses fizeram do dólar uma moeda novamente atraente, permitindo a sua manutenção como moeda mundial.

Os fundamentos da Era de Ouro do capitalismo foram desconstruídos. As políticas do Estado do Bem-estar Social baseadas na negociação entre empresários e trabalhadores sindicalizados, a “economia mista” e a criação de uma burocracia estatal com o objetivo de garantir a seguridade social (manutenção da renda, educação, saúde) e previdenciária foram atacadas. As novas políticas eram determinadas pelos interesses patrimoniais das grandes burguesias globais interligados transnacionalmente pelas redes financeiras sediadas em *Wall Street* e empresas transnacionais¹⁰.

Era o início de políticas de desregulamentação financeira e ajustes fiscais nos novos governos conservadores. O Federal Reserve aboliu os controles dos movimentos de capitais de curto prazo. Pouco

⁷ ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX... op. cit.*, p. 327.

⁸ FIORI, José Luís. *Globalização, hegemonia e império... op. cit.*, p. 115; MARIUTTI, Eduardo Barros. *Crise econômica e rivalidade política: características gerais da ordem internacional contemporânea*. In: IPEA. *Desafios para o desenvolvimento brasileiro*. Brasília, 2011, p. 29.

⁹ ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX... op. cit.*, p. 327-8; CAMPOS, Fábio Antonio. *A Arte da Conquista: o capital internacional no desenvolvimento capitalista brasileiro (1951-1992)*. Tese (doutorado). Campinas: IE/Unicamp, 2009, p. 15.

¹⁰ MARIUTTI, Eduardo Barros. *Crise econômica e rivalidade política... op. cit.*, p. 29.

tempo depois, os governos dos Estados Unidos e Grã-Bretanha liberaram as taxas de juros. Um vasto processo de desregulamentação monetária e financeira permitiu o surgimento da interconexão global dos mercados de obrigações nos quais os governos lançavam títulos de dívida pública com o objetivo de financiar os seus déficits. E como um efeito dominó, essas políticas passaram a ser adotadas nos demais países centrais, mesmo em governos socialdemocratas e socialistas. Estavam de volta os ultraliberais, como Hayek e Milton Friedman¹¹.

O governo Reagan trouxe os adeptos da Guerra Fria novamente ao poder, aprofundando a insanidade da febre militar e a retórica apocalíptica contra a União Soviética. A Segunda Guerra Fria voltou ao radicalismo com a chegada de Reagan ao poder. Washington decidiu agir em quatro frentes. Primeiro, apoiou as forças anticomunistas em todos os lugares do planeta, intervindo em Angola, no Afeganistão, Nicarágua e Etiópia. A segunda medida foi instalar uma nova rede de mísseis MX de médio alcance na Europa. Uma segunda rede de mísseis foi instalada, sob controle da OTAN, com o objetivo de ameaçar a União Soviética e controlar a rebeldia dos aliados europeus. A terceira medida foi implantar o projeto militar da “*Strategic Defense Initiative*”, conhecido como “Guerra nas Estrelas”. A quarta medida foi o reconhecimento diplomático da China, de acordo com política externa outrora elaborada por Nixon e Kissinger¹².

Os Estados Unidos também se voltaram para alvos de menor importância estratégica na primeira metade da década de 1980, completando o redisciplinamento da periferia. Washington se alinhou à Grã-Bretanha na Guerra das Malvinas e impôs um ajuste econômico nos países endividados, especialmente da América Latina. Ao final da década, a superpotência hegemônica armou uma guerra entre Irã e Iraque: seus principais adversários no mundo do fundamentalismo islâmico¹³.

A União Soviética viu as suas atrofiadas estruturas começarem a desmoronar quando foi desafiada pelos Estados Unidos à nova corrida armamentista na Segunda Guerra Fria. O país não podia mais arcar com esse tipo de dispêndio e com a presença militar global. Diferentemente de Washington, Moscou não contava com um sistema comercial e financeiro capaz de transmitir os custos da corrida armamentista para o uso civil ou para os países aliados¹⁴.

A União Soviética tinha entrado na “era da estagnação” em meados da década de 1960, passando por mais duas décadas de crescimento econômico declinante. As camadas educadas e tecnicamente competentes responsáveis pelo funcionamento da economia do país sabiam da necessidade de mudanças drásticas para correção das ineficiências e inflexibilidade. Além disso, os problemas eram agravados pelas exigências do status de superpotência militar da União Soviética,

¹¹ FIORI, José Luís. *Globalização, hegemonia e império... op. cit.*, p. 91 e 115-6;

¹² FIORI, José Luís. *Globalização, hegemonia e império... op. cit.*, p. 113 e 118-9; HOBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos... op. cit.*, p. 244.

¹³ FIORI, José Luís. *Globalização, hegemonia e império... op. cit.*, p. 119.

¹⁴ MARIUTTI, Eduardo Barros. *Crise econômica e rivalidade política... op. cit.*, p. 34-5; ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX... op. cit.*, p. 335.

situação impossível de ser mantida por uma economia em declínio. As pressões dos gastos militares sobre a economia do país já tinham aumentado quando as suas forças armadas se envolveram diretamente na Guerra do Afeganistão na década de 1980. E a nova corrida armamentista da Segunda Guerra Fria fez a economia soviética começar a sangrar. O novo secretário-geral do Partido Comunista da União Soviética, Mikhail Gorbachev, chegou ao poder em 1985 com o objetivo de mudar a situação do país. Seu objetivo imediato era encerrar o mais cedo possível o confronto da Segunda Guerra Fria. E conseguiu êxito, convencendo os governos do Ocidente de que a União Soviética não tinha intenção de continuar com a insana corrida armamentista¹⁵.

A partir da conferência na Islândia, a Guerra Fria caminhou para o seu desfecho. Hobsbawm descreve os eventos da seguinte forma:

A Guerra Fria acabou quando uma ou ambas superpotências reconheceram o sinistro absurdo da corrida nuclear, e quando uma acreditou na sinceridade do desejo da outra de acabar com a ameaça nuclear. Provavelmente era mais fácil para um líder soviético que para um americano tomar essa iniciativa, porque, ao contrário de Washington, Moscou jamais encarara a Guerra Fria como uma cruzada, talvez porque não precisasse levar em conta uma excitada opinião pública. Por outro lado, exatamente por isso, seria mais difícil para um líder soviético convencer o Ocidente de que falava sério. (...). Para fins práticos, a Guerra Fria terminou nas duas conferências de cúpula de Reykjavik (1986) e Washington (1987).¹⁶

A Guerra Fria foi formalmente encerrada na conferência de cúpula de Washington, em 1987. Mas quarenta anos de tensões não podiam simplesmente ser suspensos. A máquina de guerra e os serviços de inteligência continuaram funcionando dos dois lados. O colapso da União Soviética a partir de 1989 e a sua dissolução em 1991 tornaram mais fácil de acreditar que o mundo tinha mudado. O fim da Guerra Fria só foi universalmente reconhecido quando a União Soviética deixou de ser uma superpotência ou qualquer tipo de potência. Finalmente, os traumas sofridos pelos Estados Unidos ao longo da década 1970 só foram curados pelo imprevisto e inesperado colapso final do seu grande antagonista, deixando-os como única potência global¹⁷.

As políticas de Ronald Reagan claramente tinham o objetivo de apagar as humilhações sofridas pelos Estados Unidos na década de 1970. O seu governo quis demonstrar a inquestionável supremacia e invulnerabilidade do país e o fez com gestos de poderio militar contra alvos de menor importância. As forças armadas estadunidenses invadiram Granada em 1983, realizaram maciços ataques aéreos e navais na Líbia, em 1986 e invadiram o Panamá, em 1989. Foi a forma encontrado pelo presidente dos Estados Unidos de recuperar a auto-estima de seu povo causadas pelas feridas dos acontecimentos da década anterior. A própria guerra do Golfo contra o Iraque, em 1991, pode ser entendida como uma

¹⁵ HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos... op. cit.*, p. 461, 463-4; ANDERSON, Perry. *Força e consentimento: aspectos da hegemonia americana. Estudos de sociologia*, Araraquara, v. 15, 2003, p. 8.

¹⁶ HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos... op. cit.*, p. 246.

¹⁷ HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos... op. cit.*, p. 244 e 248.

compensação tardia pelos choques dos preços do petróleo em 1973 e 1979¹⁸.

Ao mesmo tempo, o projeto de desregulamentação financeira ganhava novo fôlego com a fácil reeleição de Reagan, Thatcher e Kohl, e com a maioria dos governos europeus apoiando as novas diretrizes econômicas, políticas e sociais. O governo da Grã-Bretanha desregulou o seu mercado de capitais em 1986. Washington tentou organizar o livre comércio internacional a partir da Rodada Uruguai e apresentou planos de renegociações de dívidas para os países periféricos. O FMI e o Banco Mundial assumiram novas funções, tornando-se instituições especializadas responsáveis pela administração coordenada das políticas econômicas dos países endividados. O FMI e o Banco Mundial tornaram-se instituições com o dever de intermediar o governo dos Estados Unidos, bancos privados e governos endividados¹⁹.

Além disso, as forças ultraconservadoras iniciam um programa de políticas econômicas e reformas institucionais com o objetivo de desregular e abrir as economias dos países periféricos a partir de 1989, especialmente dos países ex-socialistas e da América Latina. Esses programas ficaram conhecidos como “Consenso de Washington”. Os programas incluíam privatizações do setor público dos países periféricos e concatenação de seus programas de estabilização econômica com a oferta de capital dos bancos e empresas transnacionais. Com o passar dos anos, as elites destes países se submeteram e se ajustaram à nova realidade, começando a competir pelos investimentos estrangeiros por meio de políticas de desregulação econômica e desoneração fiscal cada vez mais agressivas²⁰.

Amparadas pelo governo dos Estados Unidos, as grandes burguesias dos países centrais pressionaram pela abertura comercial e financeira de alguns países do Oriente Médio, do antigo bloco soviético e, especialmente da América Latina. As classes dominantes destes países foram aliciadas por meio de pressões econômicas, chantagens militares e pelas novas fontes de riqueza e consumo conspícuo. A abertura foi comandada por uma lógica patrimonial envolvendo a privatização de empresas públicas e/ou a sua abertura para o capital externo, além da aquisição de empresas privadas. O principal setor de atuação do capital transnacional foi o de serviços e utilidades públicas²¹.

A aliança formada entre o governo dos Estados Unidos e a alta finança privada gerou lucros que superavam todas as expectativas. A recentralização das finanças globais no país gerou quase instantaneamente um aumento do seu poder de compra, algo que o seu poderio militar, agindo sozinho, não conseguiria fazer. As altas taxas de juros e a desregulamentação financeira colocaram os países periféricos de joelhos em pouco tempo, diminuindo drasticamente a demanda pelos seus suprimentos. Entre 1980 e 1988, os preços reais dos produtos exportados por estes países caíram cerca de 40% e os

¹⁸ HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos... op. cit.*, p. 244-5; FIORI, José Luís. *Globalização, hegemonia e império... op. cit.*, p. 119.

¹⁹ FIORI, José Luís. *Globalização, hegemonia e império... op. cit.*, p. 120-1.

²⁰ FIORI, José Luís. *Globalização, hegemonia e império... op. cit.*, p. 91-2 e 121;

²¹ MARIUTTI, Eduardo Barros. *Crise econômica e rivalidade política... op. cit.*, p. 25 e 31.

preços do petróleo caíram cerca de 50%²².

Washington iniciou uma das mais espetaculares expansões do endividamento dos Estados Unidos na história. O Partido Republicano venceu as eleições com a promessa de equilibrar o orçamento. Contudo, o governo Reagan transformou o país, antes o maior credor mundial, no principal devedor mundial através de uma série de tomada de empréstimos. Entre 1981 e 1991, tanto o déficit do governo federal quanto o total da dívida pública foram quadruplicados. Em 1992, os pagamentos líquidos de juros chegavam a 15% do orçamento total, tendo partido de 7% em 1973. Esse aumento da dívida pública estadunidense está associado com a escalada da Segunda Guerra Fria contra a União Soviética, especialmente no financiamento do “*Strategic Defense Initiative*” e da série de exibições de poderio militar contra os países insurgentes da periferia²³.

O Japão foi um grande aliado na reconstituição do poder estadunidense. Os bancos japoneses seguiram as diretrizes do governo dos Estados Unidos quando este elevou a taxa de juros para competir agressivamente pelo capital circulante mundial. O governo japonês atendeu às solicitações de Washington através do investimento de um gigantesco volume de capital para cobrir os déficits no balanço de pagamentos e o desequilíbrio fiscal interno dos Estados Unidos durante quase toda Era Reagan. Tóquio fez importantes doações de dinheiro em estratégicas ajudas bilaterais dos Estados Unidos com a Turquia, Paquistão, Sudão e Egito²⁴.

Enfim, com a desintegração da União Soviética e o fim dos projetos autônomos dos países periféricos, as classes dominantes dos países centrais passaram a desfrutar de uma belle époque que, em muitos aspectos, lembrava àquela vivida pela burguesia da Europa no início do século XX²⁵.

2 – A vingança do capital contra o trabalho

A vitória de Reagan à presidência dos Estados Unidos representou mais do que uma reação ao suposto aumento de poder da União Soviética e às humilhações sofridas pelos Estados Unidos na década de 1970. Reagan encerrou um extenso período de governos de centro e moderadamente social democratas, já desgastados quando as políticas econômicas e sociais da Era de Ouro começaram a fracassar. E ele não estava sozinho. Outros membros da direita ultraconservadora, comprometidos com uma extrema forma de egoísmo comercial e *laissez-faire* também chegaram ao poder em outros países, destacadamente Margaret Thatcher na Grã-Bretanha, em 1979 e Helmut Kohl na Alemanha Ocidental, em 1982. Para esse grupo político, o capitalismo reformado era uma espécie de subvariedade de socialismo cujo lógico produto final era a União Soviética. Neste sentido, a Segunda Guerra Fria também foi travada no próprio território estadunidense, contra a memória de F. D. Roosevelt, o Estado

²² ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX... op. cit.*, p. 334-5.

²³ ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX... op. cit.*, p. 328.

²⁴ ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX... op. cit.*, p. 364.

²⁵ ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX... op. cit.*, p. 335.

do Bem-estar Social ou qualquer forma de Estado interventor. Os inimigos da direita ultraconservadora eram tanto o comunismo como o liberalismo²⁶.

O Estado do Bem-estar Social esteve ancorado no grande crescimento econômico do período da Era de Ouro, durante as décadas de 1950 e 1960. Com o fim do crescimento econômico e o início das crises a partir de 1973, a direita ultraconservadora começou a questionar viabilidade deste “Estado assistencialista”. O diagnóstico apontava as crises da década de 1970 como crises de governabilidade provocadas pelos excessos das democracias de massa estimuladas pelas políticas de gasto público, em especial de gasto social. Neste sentido, os governos de centro e moderadamente social democrata foram responsabilizados pela inflação, estagnação econômica e aumento das dívidas públicas gerados, em maior ou menor grau, pelo gasto público com seguridade social²⁷.

Como justificativa para retirar o capitalismo da crise, a direita ultraconservadora transformou em políticas de valor universal o equilíbrio fiscal, a desregulamentação dos mercados, a abertura das economias nacionais e a privatização dos serviços públicos. Eles também apontaram a necessidade de diminuir a participação dos trabalhadores nas decisões governamentais e impor disciplina ao mundo do trabalho. Os governos Estados Unidos e da Grã-Bretanha começaram a combater ferozmente muitas paralisações dos trabalhadores e reformaram as legislações trabalhistas, reduzindo os direitos dos sindicatos e a possibilidade de realização de greves. Alguns anos mais tarde, os governos de ambos os países fizeram ajustes fiscais e na Grã-Bretanha um programa de privatizações foi iniciado na segunda metade da década de 1980²⁸.

Políticos e ideólogos voltaram ao *laissez-faire* de forma ultra radical, criticando e tentando reduzir as funções sociais do Estado a qualquer preço. Eles argumentam que os serviços prestados pelo poder público são indesejados ou podem ser prestados pelo “mercado” de forma melhor, mais eficiente e mais barata. Neste sentido, o Estado começou a abandonar serviços públicos como os correios, cadeias, escolas, fornecimento de água, serviços de policiamento e até mesmo exército para repassá-los a empresas privadas operando com fins lucrativos. Os funcionários públicos são substituídos por trabalhadores com contratos comerciais²⁹.

Com o fim do período do pleno emprego, nas décadas de 1970 e 1980, as fissuras entre os diferentes setores da classe operária se alargaram. Primeiro, as pressões para retirada das políticas de proteção social penalizaram os setores mais fracos da classe trabalhadora. Além disso, os supervisores e trabalhadores qualificados tiveram mais facilidade em se adaptar às novas tecnologias de produção. A situação dos trabalhadores mais qualificados chegava a permitir que eles se beneficiassem com o livre

²⁶ HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos... op. cit.*, p. 245; FIORI, José Luís. *Globalização, hegemonia e império... op. cit.*, p. 115.

²⁷ FIORI, José Luís. *Globalização, hegemonia e império... op. cit.*, p. 116; HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos... op. cit.*, p. 245.

²⁸ FIORI, José Luís. *Globalização, hegemonia e império... op. cit.*, p. 116-7.

²⁹ HOBBSAWM, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 41 e 105.

mercado, diferentemente dos trabalhadores menos favorecidos. Assim, quando na Grã-Bretanha de Thatcher a proteção social estatal começou a ser desmantelada e os sindicatos começaram a ser combatidos, 20% dos operários menos qualificados ficaram em situação pior que a dos operários do final do século XIX. Já os 10% dos operários que eram mais qualificados contavam com rendimentos três vezes maiores que os 10% com rendimentos inferiores³⁰.

Quando os partidos e movimentos operários clássicos se formaram, suas políticas, estratégias e mudanças institucionais certamente beneficiavam a cada um dos trabalhadores. Ao final do século XX, a convergência de interesses e percepções no campo da classe trabalhadora não era mais automática. As transformações nos processos produtivos e as fronteiras cada vez maiores entre trabalho braçal e não braçal dissolveram a unidade da classe operária. Na Grã-Bretanha, foi revivida a antiga divisão do período vitoriano entre pobres “respeitáveis” e “não-respeitáveis”. O governo Thatcher dependia do rompimento dos trabalhadores qualificados com o Partido Trabalhista. Isso se tornou possível com a nova realidade da classe trabalhadora. Para os operários qualificados, os seus impostos estavam servindo para subsidiar a subclasse que vivia dos mecanismos de proteção social. Pela primeira vez, os trabalhadores “respeitáveis” e qualificados viram-se como defensores da direita política. A quebra na unidade da classe trabalhadora fez desmoronar o bloco trabalhista. Os partidos e movimentos trabalhistas não mais representavam todos os setores operários³¹.

Foi o início de uma vingança do capital contra o trabalho. Os trabalhadores e sindicatos foram derrotados, sofrendo reduções salariais, perda de empregos e direitos sociais em todos os países, mesmo naqueles governados pelos partidos socialistas como a Espanha, França, Itália, Grécia e Portugal. Os movimentos trabalhistas foram colocados na defensiva pelos poderes das novas legislações e pelo desemprego produzido pelos ajustes fiscais. Com a desintegração da União Soviética, o espectro do comunismo afastou-se definitivamente da Europa, desfazendo os últimos medos das classes dominantes. Os movimentos trabalhistas chegaram a desaparecer da política da Europa e dos Estados Unidos na década de 1990. O antigo consenso em torno do crescimento econômico, pleno emprego e busca pela redução da desigualdade foram substituídos pelo novo consenso liberal em torno do equilíbrio macroeconômico, competitividade global e eficácia empresarial e individual³².

3 - A consolidação da economia transnacional/mundial

A Era de Ouro do capitalismo criou uma economia única, cada vez mais integrada e global. Essa economia passou a operar de modo transnacional, ou seja, sobre as fronteiras dos Estados. Embora só atingisse a plenitude posteriormente, essa foi uma inovação decisiva da Era de Ouro³³. Em grande

³⁰ HOBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos... op. cit.*, p. 302.

³¹ HOBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos... op. cit.*, p. 302-4.

³² FIORI, José Luís. *Globalização, hegemonia e império... op. cit.*, p. 117 e 124.

³³ HOBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos... op. cit.*, p. 19 e 275.

medida, a atuação mundial das burguesias dos países centrais se apoiou na evolução dos transportes e das comunicações nas décadas de 1950 e 1960.

A corrida armamentista da Guerra Fria foi uma das grandes responsáveis por impulsionar a vanguarda da concorrência capitalista “para novas fronteiras: a tecnologia da informação (telemática), robótica, eletroeletrônica, genética, nanotecnologia, química fina e novos materiais”. Neste sentido, o setor de Pesquisa e Desenvolvimento se tornou ainda mais central na estrutura burocrática das empresas³⁴. Os investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento nos Estados Unidos, países da Europa Ocidental e Japão consolidaram a terceira revolução industrial a partir da década de 1970. A amplitude e o alcance da economia transnacional atingiram um patamar superior com a aplicação das tecnologias do complexo eletrônico nos processos industriais.

Uma das principais tendências da expansão do complexo eletrônico foi a formação de alianças tecnológicas entre empresas concorrentes como uma forma de competição. O objetivo destas alianças é dividir os crescentes custos e riscos de P&D, devido aos ciclos de vida cada vez menores dos produtos e processos, além de dividir os custos da luta para impor padrões de mercado. Essas alianças são consolidadas através de acordos de cooperação, projetos conjuntos, consórcios de pesquisa, *joint ventures*, etc. As associações tecnológicas são feitas predominantemente entre empresas concorrentes de mesma origem nacional ou regional, inclusive como forma de enfrentar a concorrência para a conquista de mercados mundiais³⁵. Todavia, merece destaque a ocorrência de alianças tecnológicas entre empresas concorrentes de diferentes origens nacionais. Nas palavras de Luciano Coutinho:

Há contudo a ocorrência (visivelmente minoritária, porém significativa) de alianças entre protagonistas de diferentes origens (ou, como alguns autores preferem, alianças *trilaterais*), envolvendo empresas japonesas, européias, americanas. Essas alianças tendem a ocorrer como resultado de duas características: (a) envolvem empresas que operam e concorrem em mercados mundiais, isto é, fazem parte de oligopólios globais; (b) envolvem em geral, empresas fortes em segmentos distintos de mercado e que apresentam alto grau de complementaridade em seus perfis tecnológicos, de tal forma que os benefícios da cooperação tendem a superar os riscos de erosão das bases de mercado de cada protagonista. As parcerias supranacionais mais frequentes na área do complexo eletrônico envolvem as seguintes empresas líderes: ATT, IBM, GTE, Motorola, Siemens, Toshiba, Fujitsu, NTT.³⁶

É necessário destacar que as alianças tecnológicas entre empresas concorrentes como um todo não significam uma tendência indiscriminada para a ampliação da cooperação de forma não competitiva. As alianças tecnológicas possuem caráter pragmático e temporário com o objetivo de conseguir vantagens oriundas da inovação ou imposição de padrões benéficas ao grupo. A aliança tecnologia entre algumas empresas de determinada indústria obriga as empresas rivais a se organizarem de forma

³⁴ MARIUTTI, Eduardo Barros. *Violência, capitalismo e mercadorização da vida*. Texto para discussão 240. Campinas: IE/Unicamp, Junho 2014, p. 11.

³⁵ COUTINHO, Luciano. *A terceira revolução industrial e tecnológica: as grandes tendências de mudança*. Economia e Sociedade, Vol. 1, n.º. 1 (1). Campinas: IE/Unicamp, 1992, p. 71 e 84-5.

³⁶ COUTINHO, Luciano. *A terceira revolução industrial e tecnológica... op. cit.*, p. 85-6.

semelhante. Portanto, as alianças tecnológicas entre empresas concorrentes devem ser vistas como uma forma de intensificação da concorrência oligopolista³⁷.

Além da automação integrada flexível e da revolução nos processos de trabalho, uma série de mudanças transformaram as estruturas e as estratégias das empresas neste contexto de revolução tecnológica. Luciano Coutinho descreve essas mudanças da seguinte maneira:

A evolução de novas formas flexíveis da produção; a necessidade de garantir e ampliar fatias de mercado através da oferta de bens diferenciados ou “customizados”, a preços cadentes acessíveis às classes médias abastadas, das sociedades desenvolvidas, a possibilidade de montar redes internas computadorizadas para centralizar a gestão, vendas, compras, estoques, produção, se necessário em tempo real; a possibilidade de estabelecer novas relações proveitosas com fornecedores, clientes, prestadores de serviços, institutos de pesquisa, universidades, ou mesmo com concorrentes tradicionais, em certas áreas – tudo isso vem introduzindo modificações relevantes nas estruturas e nas estratégias empresariais.³⁸

O avanço das telecomunicações e seu entrelaçamento com a informática possibilitaram formar redes internas capazes de informar e controlar funções em diferentes níveis. Com esses avanços tecnológicos, as empresas conseguiram reduzir seu tamanho organizacional e os custos de transação entre as suas próprias hierarquias e passaram a gerenciar de forma eficaz a coordenação das suas operações. A informatização das redes internas das empresas viabilizou a prática extensiva de aquisição de produtos e serviços de todos os recursos do mesmo grupo empresarial, especialmente dos conhecimentos das atividades de P&D. Com a evolução da telemática, as empresas transnacionais abandonaram as suas clássicas estruturas multidivisionais, “em busca de novos arranjos *globais*, combinando-se formas de descentralização regional ou por grupos de produtos com centros de serviço globais para finanças, trading, P&D, processamento de dados, transportes”³⁹.

A internalização das inovações da microeletrônica e da telemática permitiu às empresas transnacionais mudarem de estratégia. Foi possível integrar as cadeias produtivas da matriz e das filiais de forma a focar nas etapas mais nobres da produção e garantir maior controle e rentabilidade. As etapas não prioritárias e menos estratégicas da produção passaram a ser terceirizadas para empresas e regiões de menor valor agregado ou força de trabalho mais barata. A empresa transnacional se tornou global e o seu comando central subordina diferentes cadeias produtivas e subcontratadas pelo planeta. Neste sentido, as filiais das empresas transnacionais se desvincularam dos nexos locais com o objetivo de formar um sistema produtivo mundial integrado à matriz e cada vez mais independente das particularidades dos países hospedeiros. A empresa transnacional se fragmentou em várias partes, por diversos países, passando a integrar uma rede única corporativa⁴⁰.

Em outras palavras, diante deste novo cenário, as grandes empresas passaram a se concentrar

³⁷ COUTINHO, Luciano. *A terceira revolução industrial e tecnológica... op. cit.*, p. 86.

³⁸ COUTINHO, Luciano. *A terceira revolução industrial e tecnológica... op. cit.*, p. 76.

³⁹ COUTINHO, Luciano. *A terceira revolução industrial e tecnológica e tecnológica... op. cit.*, p. 76.

⁴⁰ CAMPOS, Fábio Antonio. *A Arte da Conquista... op. cit.*, p. 16-7.

nas operações financeiras e na Pesquisa e Desenvolvimento e criaram uma ampla, diversificada e fragmentada rede de produção transnacional baseada na terceirização⁴¹. Este passou a ser o padrão vigente a partir da década de 1980 e continua se aprimorando até os dias atuais.

Com a desregulamentação financeira e a abertura comercial instaurada ao longo das décadas de 1980 e 1990, as empresas transnacionais adotaram uma estratégia financeira e tecnológica global amparada por uma administração regional da produção e do comércio. A concorrência entre produtos de tecnologia de ponta ficou concentrada nos países centrais e em mais algumas regiões da Ásia. A produção de recursos naturais, componentes rudimentares e a montagem de produtos de nível tecnológico baixo ou intermediário se concentram nos países periféricos. Esse novo padrão de investimentos e produção consolidou as operações intrafirmas, alterando definitivamente a dinâmica do comércio internacional. Neste sentido, vivemos em uma ordem mundial essencialmente transnacional⁴².

Além disso, diante das novas tecnologias e da abertura comercial integrando os mercados nacionais, as empresas transnacionais elevaram substancialmente a sua capacidade gerencial. As grandes empresas aprimoraram as cadeias de suprimento e distribuição, promovendo economias de escala e escopo, reduzindo estoques e desperdícios. Essas transformações possibilitaram a aceleração o ciclo de produção e a rápida adaptação às flutuações de mercado e padrões de consumo⁴³.

A consolidação da economia transnacional aprofundou a diferenciação entre os capitalistas transacionais e nacionais. Os capitalistas transacionais se beneficiam da ordem estabelecida. São capazes de reduzir os seus custos de produção por meio do uso de força de trabalho mais barata dos países periféricos. A economia transnacional gerou um exército de reserva de trabalhadores a nível global, possibilitando aos grandes capitalistas mundiais explorar na periferia força de trabalho com a mesma qualificação da encontrada nos países centrais, mas por uma fração do preço⁴⁴. Os capitalistas nacionais, por sua vez, continuam restritos à atuação nacional não têm a mesma alternativa de distribuir a sua produção e explorar força de trabalho a nível global.

A diferenciação entre os trabalhadores estabelecidos e não estabelecidos também foi aprofundada. Trabalhadores com formação superior e profissionais do setor de alta tecnologia têm a possibilidade de conseguir emprego em economias de alta renda. Mas a grande maioria da população não possui alternativa senão integrar o exército global de reserva de trabalhadores. Os trabalhadores dos países centrais sofrem pressões de todos os lados. Os mais qualificados competem com os trabalhadores dos países periféricos de mesma qualificação, mas que recebem uma fração do seu salário. Os trabalhadores sem qualificação dos países centrais concorrem com os imigrantes vindos das grandes zonas globais de pobreza. Além disso, o que restou do Estado do Bem-estar Social dos países centrais

⁴¹ MARIUTTI, Eduardo Barros. *Violência, capitalismo e mercadorização da vida... op. cit.*, p. 15.

⁴² MARIUTTI, Eduardo Barros. *Crise econômica e rivalidade política... op. cit.*, p. 30.

⁴³ MARIUTTI, Eduardo Barros. *Violência, capitalismo e mercadorização da vida... op. cit.*, p. 11.

⁴⁴ HOBBSAWM, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo... op. cit.*, p. 11-2.

têm dificuldades cada vez maiores de proteger o padrão de vida dos seus trabalhadores como um todo⁴⁵.

A economia transnacional provocou um aumento das desigualdades sociais no interior dos países e entre eles. Esse surto de desigualdade e extrema instabilidade social estão na base das tensões sociais e políticas do início do século XXI. Em busca de melhores condições de vida, uma massa crescente de trabalhadores imigra das regiões mais pobres para as mais ricas do planeta, especialmente para a Europa e os Estados Unidos, intensificando a xenofobia. Para as populações locais, esse crescente fluxo migratório representa uma ameaça à sua identidade cultural e oportunidades de vida, reforçando a longa tradição de hostilidade e resistência aos imigrantes. A desintegração dos laços sociais e morais durante o século XX tornaram a questão da xenofobia ainda mais explosiva, especialmente em regiões onde a cultura é mais homogênea e a população local não está acostumada com fluxos migratórios⁴⁶.

Enfim, o globo se tornou uma unidade operacional única e as antigas economias nacionais sujeitas às políticas de Estados territoriais nada mais são do que complicadores para as empresas transnacionais⁴⁷. A empresa transnacional se consolidou, desvinculando-se quase que completamente dos Estados nacionais. As grandes burguesias passaram a efetivamente atuar de forma global no capitalismo contemporâneo.

4 - O alinhamento das classes sociais

A fração de classe hegemônica estadunidense elevada à condição de classe hegemônica global no capitalismo contemporâneo é formada basicamente por dois setores da grande burguesia estadunidense: a alta finança atuante a nível global e a burguesia ligada à tecnologia de ponta do complexo industrial-militar. Elas estão vinculadas da seguinte forma:

O financiamento do complexo industrial-militar, fonte da supremacia política dos EUA e mecanismo de *manutenção da liderança industrial em setores de ponta*, depende da centralidade de Wall Street e dos títulos públicos norte-americanos na alta finança internacional. Esta por sua vez, por penetrar no interior das diversas sociedades civis, ajuda a sustentar, de dentro para fora, o *status quo* da política internacional.⁴⁸

Trata-se de uma conexão entre os interesses econômicos privados de origem estadunidense e o governo dos Estados Unidos. A preponderância militar estadunidense é o pilar fundamental da distribuição de poder no capitalismo contemporâneo e dissuade os países mais relevantes a iniciar qualquer projeto nacional autárquico capaz de questionar a ordem estabelecida. Neste sentido, o poder militar e econômico da classe hegemônica estadunidense é capaz de desestruturar forças sociais

⁴⁵ HOBBSAWM, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo... op. cit.*, p. 11-2.

⁴⁶ HOBBSAWM, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo... op. cit.*, p. 11, 43 e 91-2.

⁴⁷ HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos... op. cit.*, p. 24.

⁴⁸ MARIUTTI, Eduardo Barros. *EUA: fundamentos da hegemonia estadunidense no Pós-Guerra Fria*. In: ACIOLY, Luciana; CARDOSO JR., José Celso; MATIJASCIC, Milko (Orgs.). *Trajatórias Recentes de Desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas* – Volume II. Brasília: IPEA, 2009, p. 62.

nacionalistas ou alianças entre grupos de Estados capazes de atacar o *status quo*⁴⁹.

Os planejadores de Washington operam de maneira a prevenir a formação de uma hegemonia regional na Europa ou Ásia através da “manipulação do equilíbrio de poder e de uma combinação entre coerção e sedução econômica”⁵⁰. Eles seguem esta estratégia básica desde meados do século XIX, variando as táticas de acordo com as suas tensões internas e com as mudanças das ordens mundiais. No capitalismo contemporâneo, os expedientes da classe hegemônica estadunidense consistiram em tentar desarticular as tentativas da França em avançar na constituição de um complexo militar-industrial autônomo. Neste mesmo contexto, Washington conseguiu a aquiescência das classes dominantes da Rússia e da China para o domínio estadunidense na nova ordem estabelecida.

As grandes burguesias transnacionais consentiram prontamente com a abertura comercial e financeira e o combate à classe trabalhadora promovidos por Washington. Essas concessões e benefícios fizeram que os grandes burgueses globais aderissem à hegemonia estadunidense no capitalismo do século XXI. Além disso, a própria consolidação da economia transnacional permitiu às grandes burguesias mundiais deslocar a produção por diversas partes do mundo, enfraquecendo os já debilitados movimentos trabalhistas e comunistas. Por fim, uma série de fatores garantiram uma coesão mínima entre as grandes burguesias globais. Vejamos.

O entrelaçamento entre as grandes burguesias dos países centrais oriundo da internacionalização produtiva da década de 1950; a interconexão global entre os mercados cambiais, financeiros, de valores e títulos de dívida pública, facilitada pela desregulamentação financeira; o investimento das burguesias oriundas de distintos países em títulos da dívida pública dos Estados Unidos e as alianças tecnológicas envolvendo empresas originárias dos Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão em torno dos oligopólios com produtos e serviços portadores das tecnologias da terceira revolução industrial resultaram em um intenso processo de *interpenetração patrimonial* entre as grandes burguesias dos países centrais. Nas palavras de Luciano Coutinho:

A interpenetração patrimonial entre as economias capitalistas pode ser visualizada pela posição líquida “devedora” do grande capital americano vis-à-vis os seus competidores: isto é, o total de ativos de propriedade americana no resto do mundo é, desde 1986, inferior ao total de ativos sob controle estrangeiro nos EUA. Isso se deve, principalmente, aos pesados influxos de investimentos japoneses e europeus na economia americana. Paralelamente, efetuaram-se significativos investimentos japoneses na Europa. Essa interpenetração capitalista em grande escala tem funcionado, em larga medida, como fator de aglutinação internacional de interesses das “superburguesias” nacionais – por exemplo, uma “derrocada” do mercado de capitais ou do mercado financeiro norte americano não apenas afeta a burguesia dos EUA mas também impõe perdas significativas para os grandes capitalistas japoneses e europeus que detêm parte não desprezível da propriedade desses ativos naquele país.⁵¹

⁴⁹ MARIUTTI, Eduardo Barros. *EUA... op. cit.*, p. 71, 72 e 72, nota 26.

⁵⁰ MARIUTTI, Eduardo Barros. *EUA... op. cit.*, p. 57.

⁵¹ COUTINHO, Luciano. *A terceira revolução industrial e tecnológica... op. cit.*, p. 81-2.

Neste sentido, o capitalismo contemporâneo caracteriza-se pela “gestação de uma classe dominante com um caráter *progressivamente* transnacional”⁵². Apesar de não estarem completamente desvinculadas de seus países de origem, as grandes burguesias globais consolidaram vínculos cada vez mais efetivos entre si por meio do processo de interpenetração patrimonial, tornando-se uma classe com algum grau de coesão.

Os vínculos transnacionais que unem as essas classes proprietárias são bastante fortes, mas a sua própria existência depende da classe hegemônica estadunidense, ou seja, da simbiose entre o grande capital estadunidense, da preponderância militar de Washington e da estrutura monetária e financeira global centrada no dólar⁵³. Neste sentido, diante da classe hegemônica estadunidense “estão entrelaçados os interesses do capital financeiro de distintas origens nacionais”⁵⁴.

A consolidação da economia transnacional teve como consequência a reestruturação das sociedades nacionais e o aprofundamento, senão a consolidação, de uma estrutura de classes global. Neste contexto, podemos dizer que o capitalismo do século XXI é dirigido “por uma classe transnacional de administradores que consiste em diversas frações (norte-americana, europeia, japonesa)”⁵⁵.

Os vínculos transnacionais que unem a classe hegemônica estadunidense com as grandes burguesias da Europa Ocidental e do Japão são tão profundos e a hegemonia global estadunidense está tão arraigada que se tornou possível administradores estadunidenses, europeus e japoneses dirigirem conjuntamente o capitalismo contemporâneo. Apesar de tamanha sobreposição de interesses, jamais esteve suspensa a rivalidades imperialista entre as burguesias dos países centrais assentada em seus respectivos Estados nacionais. Simplesmente, as disputas imperialistas se tornaram mais complexas neste contexto de extrema sobreposição de interesses baseados na interpenetração patrimonial e na consolidação da economia global.

A consolidação da economia transnacional e a abertura comercial e financeira conferem às burguesias mundiais um poder de aliciamento gigantesco. A economia transnacional gera nichos de mercado que podem ser aproveitados pelas burguesias nacionais. Por isso, esses grupos não resistem aos investimentos estrangeiros e lutam por ele tentando se associar, mesmo de forma subordinada, às burguesias transnacionais com o objetivo de se tornarem seus fornecedores na produção transnacional. Além disso, os governos tentam a todo custo atrair investimentos das grandes burguesias globais para gerar empregos em seus países e para conseguir dólares para financiar as contas nacionais⁵⁶.

Contudo, de forma alguma o capitalismo contemporâneo está baseado na dissolução do Estado nacional. O capitalismo do século XXI tem como pilar a preponderância militar dos Estados Unidos e

⁵² MARIUTTI, Eduardo Barros. *EUA... op. cit.*, p. 70.

⁵³ MARIUTTI, Eduardo Barros. *EUA... op. cit.*, p. 70, nota 22, 71.

⁵⁴ BRAGA, José Carlos & CINTRA, Marcos Macedo. *Finanças Dolarizadas e Capital financeiro: exasperação sob controle americano*. In: FIORI, José Luís (Org.). *O Poder Americano*. 3ª edição, Petrópolis: Vozes, 2007, p. 254.

⁵⁵ COX, Robert W. *Questões estruturais de um governo global... op. cit.*, p. 369.

⁵⁶ MARIUTTI, Eduardo Barros. *EUA... op. cit.*, p. 70-1

o dólar. Além disso, apesar de alguma resistência inicial, as classes dominantes de grande parte dos países se associaram à classe hegemônica mundial e às “redes plutocráticas incrustadas nas sociedades dos países desenvolvidos” e participam ativamente da abertura comercial e desregulamentação financeira⁵⁷.

A classe dominante transnacional, os trabalhadores extremamente qualificados e até mesmo parte de seus serviços mais destacados se tornaram mais um pilar conservador das sociedades nas quais eles penetram. O capitalismo contemporâneo produziu uma

(...) *tendência crescente à diversificação do consumo que redefiniu* o papel de boa parte da classe média, convertendo-a em estafetas de luxo, destinados a prover, de forma resignada e subserviente, as extravagâncias dos muito ricos. Não é de se estranhar, portanto, por que a reação conservadora teve tanto sucesso. Os interesses da classe proprietária transnacional se mesclam aos de seus serviços mais destacados em pontos muito precisos: *i)* a concentração de renda mediada pelo consumo conspícuo, base de toda esta forma de sociabilidade; *ii)* a desregulamentação financeira; *iii)* um sistema fiscal baseado no deslocamento dos impostos da cúpula da base da sociedade; *iv)* a contenção da inflação e a “disciplina” fiscal do Estado; e *v)* privatização seletiva: a esfera privada investe nas atividades sob domínio público mais lucrativas e transfere o ônus das atividades menos rentáveis para o Estado.⁵⁸

Nas últimas décadas ficou claro a emergência da China como potência global e a sua articulação com os Estados Unidos. A China se tornou grande receptora de investimento direto estrangeiro das empresas transnacionais dos países centrais, especialmente das empresas de origem estadunidense. O país se tornou o elo final de toda uma cadeia produtiva na Ásia cujos destinos finais das exportações são os próprios países centrais, em especial, os Estados Unidos. O baixo custo da força de trabalho chinesa permitiu baratear os produtos finais, reduzindo a inflação e estimulando o consumismo nos Estados Unidos. Com os dólares oriundos deste enorme saldo comercial, a burguesia chinesa se tornou a maior compradora de títulos de dívida pública estadunidense desde meados da década de 1990, financiando o déficit em nas finanças públicas da potência hegemônica. Ao mesmo tempo, as empresas transnacionais chinesas expandem as suas operações comprando terras, fazendas e mineradoras nos países periféricos e ampliam seu controle sobre recursos naturais⁵⁹.

Contudo, a articulação sino-estadunidense traz consigo muitas contradições. As finanças públicas dos Estados Unidos são pressionadas pelo déficit comercial gerado pelas importações de produtos. A sociedade estadunidense sofre com a perda de empregos e a precarização do trabalho devido à fuga das grandes empresas para a Ásia. A princípio, a relação com os Estados Unidos parece conferir muito poder à China devido ao acesso ao mercado estadunidense e controle sobre grande parte das economias asiáticas exportadoras de *commodities* para o seu mercado interno. Porém, a China é

⁵⁷ MARIUTTI, Eduardo Barros. *Crise econômica e rivalidade política... op. cit.*, p. 30, nota 6.

⁵⁸ MARIUTTI, Eduardo Barros. *EUA... op. cit.*, p. 71.

⁵⁹ MARIUTTI, Eduardo Barros. *Crise econômica e rivalidade política... op. cit.*, p. 32; CAMPOS, Fábio Antonio. *A Arte da Conquista... op. cit.*, p. 16.

dependente do mercado consumidor dos Estados Unidos e dos serviços dos bancos de origem estadunidense para administrar as suas reservas em dólar⁶⁰. Além disso, o crescimento econômico e, em certa medida, a Pesquisa & Desenvolvimento da China está atrelada às empresas transnacionais oriundos dos países centrais.

Mas a grande burguesia de origem estadunidense é a maior beneficiada pela ordem estabelecida. As suas empresas transnacionais produzem na China utilizando grandes economias de escala e força de trabalho ultra explorada. Depois exportam seus produtos para o mundo todo, em especial para os próprios Estados Unidos, auferindo grandes lucros. Além disso, a grande burguesia de origem estadunidense consegue escapar das tributações em ambos dos países e deposita os seus lucros nas praças *offshore*⁶¹.

Todavia, a crise econômica iniciada em 2007 reabriu os debates sobre a crise terminal do capitalismo. Mas a alta finança dos países centrais está conseguindo se salvar da crise por meio da pilhagem sistêmica do setor público. De forma autoritária, os problemas causados pela iniciativa privada estão sendo impostos à população. Neste sentido, fica bem claro que a chamada globalização nada mais é que uma etapa do imperialismo no pós-Guerra Fria. O poder e a arbitrariedade do Estado são ampliados em escala transnacional em uma relação entre a preponderância dos Estados Unidos e as outras grandes potências para administrar preservar o capital global⁶².

A despeito do discurso sobre o Estado mínimo ou a não intervenção do Estado na economia, ou ainda de um Estado enfraquecido pelos poderes transnacionais, fica cada vez mais evidente que o Estado continua a ter papel fundamental no capitalismo contemporâneo. Ellen Wood resume a questão da seguinte forma:

Aqui, a alegação não é que o poder do capital em condições de “globalização” tenha fugido ao controle estatal e tornado o Estado territorial cada vez mais irrelevante. Pelo contrário, meu argumento é que o Estado é hoje mais essencial do que nunca para o capital, mesmo – ou especialmente – na sua forma global. A forma política da globalização não é um Estado global, mas um sistema global de Estados múltiplos, e a forma específica do novo imperialismo vem da relação complexa e contraditória entre o poder econômico expansivo do capital e o alcance mais limitado da força extraeconômica que o sustenta.⁶³

Na mesma linha de argumentação, Plínio de Arruda Sampaio Júnior afirma que o Estado está mais forte do que nunca para defender os interesses do grande capital, em detrimento das suas funções de atender as necessidades da população. Nas palavras do autor:

⁶⁰ MARIUTTI, Eduardo Barros. *Crise econômica e rivalidade política... op. cit.*, p. 32.

⁶¹ MARIUTTI, Eduardo Barros. *Crise econômica e rivalidade política... op. cit.*, p. 32, nota 8.

⁶² MARIUTTI, Eduardo Barros. *Crise e mudança social: a luta social em um período de transição*. In: VIEIRA, Rosângela de Lima. *O Brasil, a China e os EUA na atual conjuntura da economia-mundo capitalista*. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013, p. 119, 122 e 130; MARIUTTI, Eduardo Barros. *Violência, capitalismo e mercadorização da vida... op. cit.*, p. 12.

⁶³ WOOD, Ellen. *O império do Capital*. 1ª edição, São Paulo: Boitempo, 2014, p.18.

Quando é para defender e impulsionar os interesses do grande capital, o poder estatal se revela mais forte do que nunca. O que ficou definitivamente comprometido é o caráter público do Estado, sua atuação em função de interesses que, de que alguma forma, contemplem as necessidades do conjunto da população.⁶⁴

A economia transnacional está assentada no poderio militar dos Estados Unidos. Porém, esta articulação é contestada internamente por uma ampla e heterogênea camada de descontentes e externamente pelo aumento do poder militar da Rússia e da China. Esta é o tema da próxima seção.

5 - O militarismo estadunidense no século XXI

Dois acontecimentos alteraram radicalmente a atuação dos Estados Unidos no século XXI. O primeiro deles foram os atentados 11 de setembro de 2001. Apesar do traumático massacre, os atentados não afetaram em nada as bases do poder interno e global dos Estados Unidos. Foi um espetáculo calculado com o objetivo de causar terror e fúria em uma população não acostumada a ataques estrangeiros, atingindo prédios simbólicos e vítimas inocentes. Independentemente do partido no poder, seria necessário o governo dos Estados Unidos responderem imediatamente de forma dramática e em uma escala mais do que proporcional ao massacre. Os ataques de 11 de setembro de 2001 permitiram ao governo Bush rever decisivamente os termos da estratégia global dos Estados Unidos de uma forma que não seria possível sem os atentados. Espontaneamente, a opinião pública estadunidense estava alarmada por um conflito comprável ao da Guerra Fria⁶⁵.

Estavam removidos os impedimentos críticos para uma ação implacável de Washington. Na verdade, a hegemonia do capital não requer qualquer tipo de mobilização das massas. Ela se baseia justamente no oposto, como a apatia política e abandono de qualquer participação na vida pública por parte da população. Era este o cenário nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, países com grandes abstenções de votos nas eleições, indicador da satisfação do cidadão comum. Contudo, a primazia dos Estados Unidos no mundo requer uma ativação do sentimento popular para além da aprovação do *status quo* interno. Mas é muito difícil de conseguir as condições para forjar esse tipo de sentimento na população. A Guerra do Golfo foi aprovada por poucos votos no Congresso dos Estados Unidos. As intervenções militares na Península Balcânica foram postergadas por medo de uma reação do eleitorado e as intervenções militares no Haiti tiveram de ser muito breves. O medo popular de perdas humanas, a ignorância geral sobre o mundo e a tradicional indiferença com relação aos conflitos externos sempre restringiram as ações do Pentágono e da Casa Branca. Mas a ameaça externa é um meio indispensável para comprometer a população estadunidense. Assim como em Pearl Harbour, os atentados de 11 de

⁶⁴ SAMPAIO Jr., Plínio de Arruda. *Apresentação: Por que voltar a Lênin?: imperialismo, barbárie e revolução*. In: LENIN, Vladimir Ilitch. *O Imperialismo: etapa superior do capitalismo*. Campinas: FE/Unicamp, 2011, p. 9-10;

⁶⁵ ANDERSON, Perry. *Força e consentimento...* op. cit., p. 12-3; HOBBSAWM, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo...* op. cit., p. 135.

setembro de 2001 deram ao governo dos Estados Unidos uma forma de alterar a sua atuação no exterior de forma mais rápida e ambiciosa do que seria possível em outras circunstâncias⁶⁶.

O segundo acontecimento a alterar radicalmente a atuação dos Estados Unidos no século XXI foi a alegada Revolução nos Assuntos Militares (RAM) ocorrida em meados da década de 1990. Trata-se de uma mudança fundamental na natureza da guerra por meio do uso de armas e comunicações munidas das mais avançadas tecnologias do complexo eletrônico. Esses dispositivos foram experimentados na campanha da OTAN contra a Iugoslávia. Apesar das falhas, os novos armamentos se mostraram promissores e com potencial para colocar as Forças Armadas dos Estados Unidos em um novo patamar. Esses armamentos foram novamente utilizados na guerra contra o Afeganistão e mostraram a disparidade tecnológica entre os armamentos estadunidenses e dos demais países. As Forças Armadas estadunidenses contavam com satélites, mísseis inteligentes, aviões teleguiados, bombardeiros secretos e forças especiais. Estava claro o quão pequeno seria o custo humano para os Estados Unidos em futuras intervenções militares⁶⁷.

O objetivo da RAM é criar um vácuo de poder em torno dos planos dos Estados Unidos, nos quais os cálculos de ganhos e perdas das guerras se tornam diminutos ou suspensos. E o sucesso militar nos proibitivos terrenos geográfico e cultural da missão no Afeganistão encorajou Washington a maiores impulsos imperiais. A superioridade tecnológica permite ao país empreender importantes operações com rapidez em qualquer lugar do mundo⁶⁸.

O poderio militar é o principal trunfo dos Estados Unidos para o seu projeto imperialista. A sua superioridade em armamentos de alta tecnologia permanecerá por tempo indefinido porque nenhum país será capaz de competir no mesmo nível no setor de tecnologia militar em um futuro previsível. A antiga União Soviética tinha conseguido equilibrar o poderio militar com os Estados Unidos durante a Guerra Fria, embora, o crescimento da indústria bélica estadunidense tivesse se tornado muito mais forte já no início da década de 1980. Mas desde a desintegração da União Soviética, nenhum país foi capaz, ou talvez ao menos quisesse desafiar os Estados Unidos no início do século XXI⁶⁹.

O estímulo ao nacionalismo devido aos ataques de 11 de setembro de 2001 e a RAM foram acompanhadas por mais uma mudança ideológica, responsável pela alteração da estratégia global dos Estados Unidos para a manutenção de um mundo seguro para o capitalismo e para a continuidade da primazia estadunidense. O governo republicano levantou a bandeira da guerra contra o terrorismo no lugar da retórica da justiça internacional e paz democrática estabelecida ao longo do governo democrata. Embora não sejam ideologias incompatíveis, a ênfase colocada sobre a questão do terrorismo gerou uma

⁶⁶ ANDERSON, Perry. *Força e consentimento... op. cit.*, p. 13-4; HOBBSAWM, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo... op. cit.*, p. 17.

⁶⁷ ANDERSON, Perry. *Força e consentimento... op. cit.*, p. 14.

⁶⁸ ANDERSON, Perry. *Força e consentimento... op. cit.*, p. 14; HOBBSAWM, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo... op. cit.*, p. 48.

⁶⁹ HOBBSAWM, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo... op. cit.*, p. 14;

atmosfera muito mais estridente. A nova linha de ação dos Estados Unidos não foi bem recebida na Europa, onde o discurso sobre os direitos humanos era valorizado e tinha maior aquiescência para o projeto hegemônico⁷⁰.

Pouco tempo depois de iniciada a invasão no Afeganistão, o governo Bush acrescentou mais um item ao discurso sobre a necessidade de se levar o livre mercado, a democracia e os direitos humanos aos povos oprimidos e de levar adiante a guerra contra o terrorismo. Trata-se da necessidade de realizar ataques preventivos contra os países de alguma forma ligados ao terrorismo e, portanto, inimigos da democracia e dos direitos humanos. O governo Bush anunciou os seus próximos alvos. Era o “Eixo do mal”, formado pelo Irã, Iraque e Coreia do Norte. Neste contexto, as Forças Armadas dos Estados Unidos invadiram o Iraque, em 2003, com a justificativa de que o governo de Saddam Hussein tinha armas nucleares e mantinha vínculos com a Al Qaeda, responsável pelos ataques de 11 de setembro de 2001.

As guerras contra o Afeganistão e Iraque foram travadas com o discurso da criação de uma nova ordem mundial por meio da disseminação da democracia. Os regimes do Talibã e de Saddam Hussein foram rapidamente derrubados. Porém, o estabelecimento de regimes democráticos jamais foi cumprido. As guerras foram profundamente destrutivas e não geraram soluções estáveis nos dois países. A população iraquiana, cuja libertação nacional estava presente nos discursos antes da invasão, se encontra em situação ainda pior do que antes da guerra. As Forças Armadas estadunidenses tiveram êxito militar na luta contra os governos inimigos, mas não conseguem apoio das populações locais para manter a ocupação e tentar criar novos governos⁷¹.

O propósito básico da RAM consiste em causar o máximo de danos ao inimigo com o mínimo possível de baixas nas Forças Armadas estadunidenses. Um maior uso da tecnologia de ponta permite redimensionar as forças militares e usar um menor contingente de soldados. A princípio, as unidades militares menores, por serem formadas por soldados mais bem treinados e munidos com equipamentos de alta tecnologia seriam mais eficazes e polivalentes. Os armamentos de alta tecnologia incluem sistemas de vigilância global por satélites e radares fixos e móveis capazes de identificar e atingir alvos com mísseis de longo alcance. Além disso, as Forças Armadas contam com tanques e aviões não tripulados para observar, destruir e atacar instalações e forças em terra. Esse novo tipo de soldado munido de armamentos de alta tecnologia tem como pressuposto um novo tipo de guerra cujo objetivo é chantagear os inimigos com a destruição de sua infraestrutura por meio da guerra preventiva⁷².

Além disso, o menor uso de soldados responde a outro problema: a pouca tolerância da sociedade estadunidense às baixas de seus soldados devido aos traumas sofridos com a Guerra do

⁷⁰ ANDERSON, Perry. *Força e consentimento...* op. cit., p. 14-5.

⁷¹ HOBBSAWM, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo...* op. cit., p. 17-8 e 116.

⁷² MARIUTTI, Eduardo Barros. *EUA...* op. cit., p. 60-1.

Vietnã. Mas as baixas nas sofridas no Afeganistão e Iraque não são pequenas. Washington tenta contornar o problema de duas formas. A crescente privatização da guerra por meio da contratação de mercenários, muitas vezes oriundos de serviços de segurança privada e espionagem industrial. E a concessão da cidadania estadunidense aos imigrantes em situação irregular no país, em geral latino-americanos, em troca de combater no exterior pelo exército estadunidense⁷³.

Mas o resultado efetivo do redimensionamento das Forças Armadas é incerto. A eficácia das novas táticas proporcionadas pela RAM para conquistar territórios mostrou os seus limites. “Poder de destruição não significa capacidade de conquista”. A guerra tecnológica funciona como forma de intimidação, ou melhor, como terrorismo de Estado. Mas a ocupação efetiva de territórios ou mesmo o enfrentamento de inimigos mais poderosos voltaria a exigir uma infantaria com maior número de combatentes, o que significa um maior número de baixas. Ainda não é possível saber se a superioridade militar dos Estados Unidos baseada em armamentos tecnológicos será tão eficiente quanto foi contra a União Soviética no período da Segunda Guerra Fria. A superioridade militar estadunidense acabou por levar o país a travar guerras não convencionais nas quais os armamentos intensivos em tecnologia se mostraram pouco eficazes. Os outros países evitariam enfrentar os Estados Unidos em uma guerra convencional, mas as guerrilhas enfrentadas no Afeganistão e Iraque mostram os limites da RAM⁷⁴.

Os planejadores dos Estados Unidos sabiam que o país não era a única potência importante do planeta depois da desintegração da União Soviética. Porém, eles também sabiam que a sua atuação global era extremamente favorável e era pouco provável o surgimento de algum país rival com poder e interesses globais comparáveis. A política de Washington sempre teve o cuidado de mascarar a supremacia estadunidense com uma forma de “coalizão consensual” com os países aliados. Mas as intervenções militares a partir dos ataques de 11 de setembro de 2001 abalaram as bases políticas e ideológicas da hegemonia estadunidense. Estava estabelecida a doutrina de Rumsfeld: “guerras rápidas contra adversários fracos, seguidas por retiradas também rápidas”. Pela primeira vez na História, os Estados Unidos ficaram politicamente isolados e impopulares diante da maior parte dos governos e povos⁷⁵.

Mas os ideólogos estadunidenses e seus apoiadores vêem as intervenções militares como o início de uma nova era de paz mundial e crescimento econômico sob o comando do benevolente império estadunidense. A direita radical tenta mobilizar os “verdadeiros americanos” em uma luta contra “alguma força externa malévola e contra um mundo que não reconhece a singularidade, a superioridade e o destino manifesto dos Estados Unidos”. Além disso, os ideólogos estão convencidos da superioridade da sociedade estadunidense: “uma combinação de estado de direito, liberdade, empresas

⁷³ MARIUTTI, Eduardo Barros. *EUA... op. cit.*, p. 61.

⁷⁴ MARIUTTI, Eduardo Barros. *EUA... op. cit.*, p. 61.

⁷⁵ HOBBSAWM, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo... op. cit.*, p. 51-2.

privadas competitivas e eleições regulares e disputadas em sufrágio universal”. Para os conservadores, os Estados Unidos é um modelo a ser seguido, fazendo-se necessário refazer o mundo à imagem e semelhança desta “sociedade livre”⁷⁶.

A hegemonia estadunidense no capitalismo do século XXI está comprometida por ao menos duas fontes. A primeira são as tensões na sociedade estadunidense. Apesar de não se conseguir se contrapor politicamente à plutocracia vinculada à alta finança, aos grandes varejistas, à indústria do entretenimento e às empresas transnacionais, a ampla e heterogênea camada dos descontentes com a ordem estabelecida está cada vez mais insatisfeita. A segunda fonte é o limite da superioridade militar dos Estados Unidos. Nenhum país pode fazer frente aos Estados Unidos em uma guerra convencional devido à sua capacidade de destruição contra países urbano-industriais. Mas uma guerra contra países de poderio militar significativo, como a Rússia e a China, poderia abalar as redes plutocráticas e a economia transnacional vinculada à alta finança. Washington só pode recorrer à força contra países militarmente irrelevantes⁷⁷.

A Rússia começou a reagir à expansão da OTAN liderada pelos Estados Unidos em 2008. O país parecia estar prestes a se tornar mais um Estado falido. Mas o governo Putin se esforçou para reconstruir o Estado russo. Contudo, se essa reconstrução for bem-sucedida, a Rússia pode não continuar satisfeita com o seu *status quo* de potência regional. Até agora a reconstrução mostra relativo sucesso. A capacidade militar da Rússia atraiu Washington para novas negociações sobre a diminuição conjunta de armamentos nucleares⁷⁸.

A China aumentou o seu arsenal nuclear e variou os seus meios de lançamento garantindo a dissuasão nuclear. Além disso, em 2007, Pequim testou com sucesso um míssil antissatélite. Outra iniciativa dos chineses é o projeto “Carrier-Killer”, um míssil potencialmente capaz de destruir os porta-aviões estadunidenses no Oceano Pacífico. Se os satélites estadunidenses forem destruídos, seria difícil monitorar a movimentação das topas chinesas. Se os porta-aviões estadunidenses forem destruídos, Washington teria de recorrer às bases aéreas localizadas nos países aliados vizinhos da China. Mas esses países poderiam recusar apoio aos Estados Unidos frente à uma China hostil⁷⁹.

A própria superioridade dos Estados Unidos em armamentos nucleares e convencionais coloca o país diante de um paradoxo. Quanto maior a sua superioridade militar, mais atrativas as armas nucleares se tornam para os países menos poderosos devido à sua capacidade de dissuasão a custos relativamente baixos. Além disso, a assimetria militar dos Estados Unidos com relação aos países mais fracos engendra como resposta a generalização das táticas de guerrilha e o terrorismo⁸⁰.

⁷⁶ HOBBSAWM, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo... op. cit.*, p. 48, 52 e 117-8.

⁷⁷ MARIUTTI, Eduardo Barros. *Crise e mudança social... op. cit.*, p. 118-9.

⁷⁸ MARIUTTI, Eduardo Barros. *EUA... op. cit.*, p. 60, nota 6; MARIUTTI, Eduardo Barros. *Violência, capitalismo e mercadorização da vida... op. cit.*, p. 12-3; HOBBSAWM, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo... op. cit.*, p. 87.

⁷⁹ MARIUTTI, Eduardo Barros. *Crise e mudança social... op. cit.*, p. 119, nota 9.

⁸⁰ MARIUTTI, Eduardo Barros. *Crise e mudança social... op. cit.*, p. 119.

Neste sentido, a hegemonia estadunidense e as estruturas do capitalismo contemporâneo estão mostrando fissuras dentro e fora dos Estados Unidos:

No espaço interno, a intensificação do conflito social é a regra *em praticamente todos os Estados*. A articulação entre a elevação da temperatura política no plano interestatal e a tensão no interior das sociedades é um claro sinal de que mudanças profundas estão acontecendo. E é exatamente este quadro de tensão generalizada que abre espaço para as possibilidades emancipatórias, isto é, a deflagração da luta anticapitalista, travada simultaneamente em todos os flancos. Entretanto, por outro lado, é exatamente essa percepção da possibilidade de mudança que engendra os movimentos de cunho reacionário e, sobretudo, o *reforço* do militarismo e dos movimentos estatais de vigilância e repressão aos movimentos sociais (...) ⁸¹

Resta saber se o domínio da alta finança em conjunto com o poderio militar estadunidense perdurará por muito tempo ou se as forças antagônicas destruirão as bases do capitalismo contemporâneo.

Conclusão

O capitalismo contemporâneo está baseado na reconstituição da hegemonia estadunidense a partir dos vínculos estabelecidos entre o grande capital estadunidense, a burguesia estadunidense ligada ao complexo industrial-militar e Washington. A classe hegemônica estadunidense mostrou a sua força recolocando *Wall Street* e o dólar no centro de comando das finanças globais. E conseguiu a aquiescência das grandes burguesias da Europa Ocidental e do Japão a partir do combate à classe trabalhadora, do aprofundamento da economia transnacional e da abertura comercial e financeira.

Contudo, a metamorfose no militarismo dos Estados Unidos pode afastar definitivamente as burguesias da Europa Ocidental e do Japão, perturbando a sobreposição de interesses que sustentam a economia transnacional e a estrutura monetária e financeira centrada no dólar, comprometendo as fontes de financiamento do militarismo estadunidense. O panorama do capitalismo no século XXI também pode ser alterado pelos projetos de poder da Rússia e da China, potências capazes de rivalizar com o poderio econômico e militar dos Estados Unidos.

Referências Bibliográficas

ANDERSON, Perry. *Força e consentimento: aspectos da hegemonia americana. Estudos de sociologia*, Araraquara, v. 15, 2003;

ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012;

BRAGA, José Carlos & CINTRA, Marcos Macedo. *Finanças Dolarizadas e Capital financeiro: exasperação sob controle americano*. In: FIORI, José Luís (Org.). *O Poder Americano*. 3ª

⁸¹ MARIUTTI, Eduardo Barros. *Violência, capitalismo e mercadorização da vida... op. cit.*, p. 12.

edição, Petrópolis: Vozes, 2007;

CAMPOS, Fábio Antonio. *A Arte da Conquista: o capital internacional no desenvolvimento capitalista brasileiro (1951-1992)*. Tese (doutorado). Campinas: IE/Unicamp, 2009;

COUTINHO, Luciano. *A terceira revolução industrial e tecnológica: as grandes tendências de mudança*. Economia e Sociedade, Vol. 1, nº. 1 (1). Campinas: IE/Unicamp, 1992;

COX, Robert W. *Questões estruturais de um governo global: implicações para Europa*. In: GILL, Stephen (Org.). *Gramsci: materialismo histórico e relações internacionais*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007;

FIORI, José Luís. *Globalização, hegemonia e império*. In: TAVARES, Maria da Conceição & FIORI, José Luís (Orgs.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. 6ª edição, Petrópolis: Vozes, 1998;

HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. 2ª edição, São Paulo: Companhia das Letras, 2008;

HOBBSAWM, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013;

MARIUTTI, Eduardo Barros. *EUA: fundamentos da hegemonia estadunidense no Pós-Guerra Fria*. In: ACIOLY, Luciana; CARDOSO JR., José Celso; MATIJASCIC, Milko (Orgs.). *Trajetórias Recentes de Desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas – Volume II*. Brasília: IPEA, 2009;

MARIUTTI, Eduardo Barros. *Crise econômica e rivalidade política: características gerais da ordem internacional contemporânea*. In: IPEA. *Desafios para o desenvolvimento brasileiro*. Brasília, 2011;

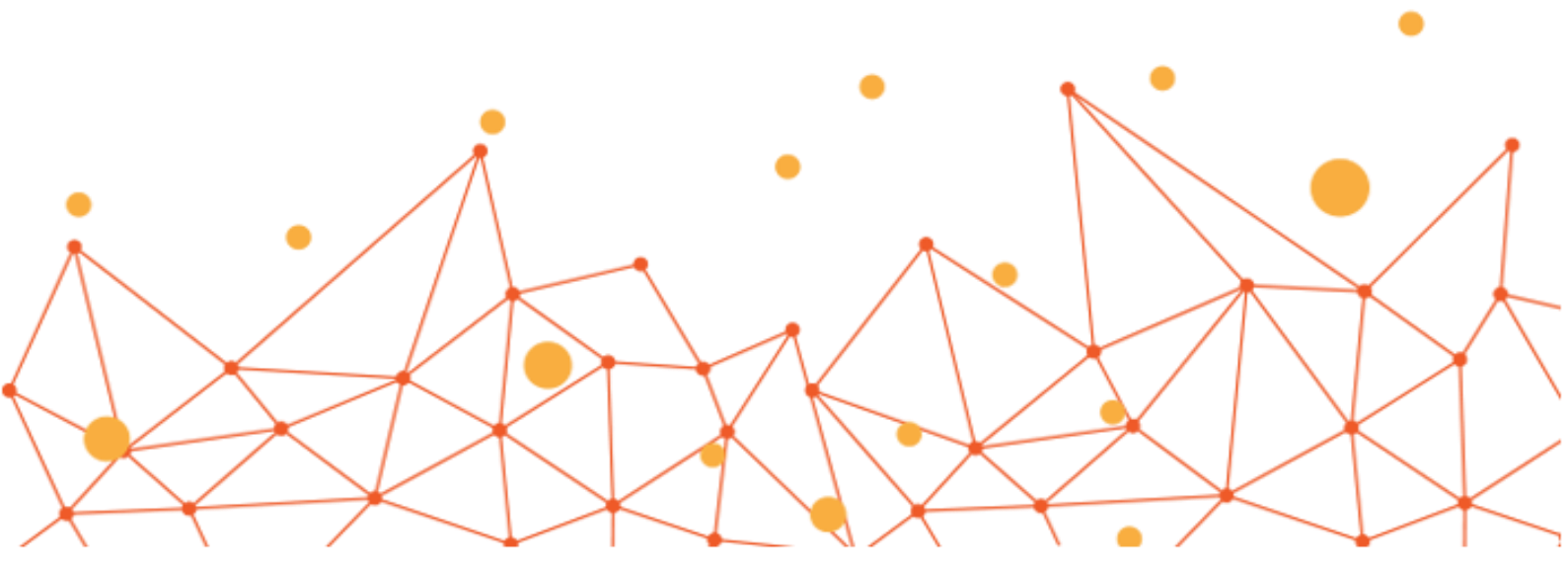
MARIUTTI, Eduardo Barros. *Crise e mudança social: a luta social em um período de transição*. In: VIEIRA, Rosângela de Lima. *O Brasil, a China e os EUA na atual conjuntura da economia-mundo capitalista*. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013;

MARIUTTI, Eduardo Barros. *Violência, capitalismo e mercadorização da vida*. Texto para discussão 240. Campinas: IE/Unicamp, Junho 2014;

SAMPAIO Jr., Plínio de Arruda. *Apresentação: Por que voltar a Lênin?: imperialismo, barbárie e revolução*. In: LENIN, Vladimir Ilitch. *O Imperialismo: etapa superior do capitalismo*. Campinas: FE/Unicamp, 2011;

WOOD, Ellen. *O império do Capital*. 1ª edição, São Paulo: Boitempo, 2014.

HISTÓRIA DO PENSAMENTO ECONÔMICO E METODOLOGIA



NOTAS CRÍTICAS SOBRE O RECENTE DEBATE METODOLÓGICO ENTRE ORTODOXIA E HETERODOXIA NA “ILUSTRÍSSIMA”.

Álvaro Martins Siqueira¹

Rodrigo Constantino Jerônimo²

Resumo: O objetivo deste artigo é argumentar que o debate metodológico em Economia ainda reverbera noções de teor positivista, que já foram superadas em filosofia da ciência para dar lugar ao que atualmente constitui um consenso: não é possível interpretar e agir sobre o mundo sem uma concepção prévia que contenha juízo de valores, crenças, pressupostos, etc., ou, em outras palavras, não é possível interpretar e agir sobre o mundo sem uma ontologia. Se a ala ortodoxa ainda crê representar a mais positivista neutralidade axiológica, boa parte dos heterodoxos declaram que essas concepções ontológicas sobre o mundo são, além de inelimináveis, incomensuráveis. Espera-se argumentar que a consequência problemática desse posicionamento é que ele termina por render irrelevantes as concepções mais profundas sobre o funcionamento da realidade. O texto se compromete, então, a uma análise que aponte críticas que se estendem aos dois lados do debate metodológico travado na “Ilustríssima”.

Palavras-Chave: Metodologia econômica; Ontologia; Filosofia da ciência.

Abstract: The objective of this article is to argue that the methodological debate in Economics still contains positivist trends, which have already been surpassed in philosophy of science to give place to what currently constitutes a consensus: it is not possible to interpret and act on the world without a previous conception which contains judgment of values, beliefs, assumptions, etc., or, in other words, it is not possible to interpret and act on the world without an ontology. If the orthodoxy wing still believes to represent the most positivistic axiological neutrality, a good part of the heterodoxy declares that these ontological conceptions about the world are, ineliminable, but also immeasurable. It is argued that the problematic consequence of this positioning is that it renders irrelevant any deeper conceptions about reality. The text then commits itself to an analysis that points out criticisms to both sides of the methodological debate in “Ilustríssima”.

Key-Words: Economics methodology; Ontology; Philosophy of science.

Os “papas da metodologia científica”³

Diferentes correntes teóricas em economia pressupõem diferentes métodos que, por sua vez, se baseiam em diferentes posições em filosofia da ciência. Na recente sequência de artigos publicados no caderno da “Ilustríssima” na Folha de São Paulo, essas posições em metodologia e filosofia da ciência chegam a assumir o primeiro plano do debate. Nesse debate, embora fique clara a decisiva influência

¹ Mestrando em Economia. – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP). FCL/Ar - Pós-Graduação em Economia. alvaro_martins_siqueira@hotmail.com. Bolsista CAPES.

² Mestrando em Economia. – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP). FCL/Ar - Pós-Graduação em Economia. rodrigoconstantinoj@hotmail.com. Bolsista FAPESP.

³ Em seu artigo, a ser comentado mais à frente neste texto, Paula e Jabbour (2016) se referem à Karl Popper e Imre Lakatos como “papas da metodologia científica”. Acharmos a analogia pertinente e também ampliável à Thomas Kuhn e Paul Feyerabend, uma vez que a adesão comprometida a esse tipo de posição metodológica substantiva, diriam talvez esses próprios autores, é praticamente uma questão de convicção, de crença, uma questão quase religiosa (Duayer, 2001).

dos “Papas da metodologia científica” nas concepções metodológicas advogadas por ambos os lados, não há – e nem seria aquele o espaço mais adequado para se fazer – uma apresentação direta e explícita desses filósofos. Por isso, antes de passar à análise do debate metodológico, é importante uma breve revisão bibliográfica que permita identificar mais nitidamente o lugar de onde falam a ortodoxia e a heterodoxia em economia.

Com isso, espera-se defender que qualquer dos papas da metodologia científica apresentados propõe um entendimento filosófico que embarga uma possível discussão crítica sobre a ontologia que fundamenta suas concepções teóricas, em economia ou em outras disciplinas. Uma revisão realmente representativa requereria também considerações dedicadas ao positivismo lógico e seu projeto teórico de expurgo de proposições não-empíricas, “metafísicas”. Em consequência do espaço disponível, e como a máxima do material empírico ainda é o eixo central, porém menos declarado dos novos papas da metodologia, serão feitas apenas referências pontuais aos positivistas enquanto dedica-se comentários menos telegráficos à metodologia de Popper, Kuhn, Lakatos e Feyerabend.

Karl Popper e o falsificacionismo metodológico

O positivismo lógico a que acabamos de nos referir recebeu muitas críticas, em especial a partir da década de 1950. Um de seus mais importantes críticos foi Karl Popper, que contestava o Circulo de Viena desde meados da década de 1930. Além disso, como afirma Caldwell (1982, p. 56), Popper é frequentemente conhecido entre economistas e corretamente associado ao falsificacionismo embora poucos saibam de sua afinidade com o liberalismo clássico. Ele é, ainda, considerado por alguns como “algoz e colaborador” do positivismo, tendo influenciado nele de forma crítica e positiva desde o Circulo de Viena até a década de 1980.

Popper elabora a noção de *falsificacionismo*, que compreende que algo como a verdade objetiva de fato existe, mas os cientistas não têm condições de identificá-la, caso a encontrem. O que a ciência é capaz de fazer, no melhor dos casos, é identificar proposições e teorias falsas para abandoná-las. O conhecimento só pode ser corroborado ou refutado, mas nunca verificado definitivamente. Assim, o cientista pode se orientar por uma noção de verossimilitude, identificando proposições próximas da verdade, mas nunca objetivamente verdadeiras.

Decorre disto que a estrutura de crescimento do conhecimento para Popper era distinta daquela dos positivistas. Para os últimos, o crescimento do conhecimento se dava por um processo monotônico, linear, no qual proposições eram testadas e, caso fossem validadas, eram permanentemente incorporadas ao conjunto total de conhecimentos. Já para Popper ocorria um processo por rupturas onde as instâncias contínuas de testes poderiam até mesmo refutar teorias já consolidadas. Para ele, então, o crescimento do conhecimento ocorria de forma *não-monotônica*.

Popper também condenava o indutivismo (partir de um grupo de proposições isoladas para

induzir que uma lei geral fosse verdadeira). Uma teoria ou lei geral pode ser falsificada, mas nunca comprovada como verdade. Popper defendia que cada proposição deveria estar aberta à possibilidade de falsificação, ao contrário do que propunha a conhecida tese da testabilidade indireta, segundo a qual a totalidade da teoria deveria ser submetida ao teste e, caso a teoria como um todo fosse confirmada, as sentenças que contivessem termos teóricos ganhariam significado indiretamente.

Outro ponto central no pensamento de Popper diz respeito ao dever ser da pesquisa científica. O papel do pesquisador é lançar ousadas conjecturas que devem ser confrontadas com severos testes a fim de falsificá-las. A lógica da pesquisa científica deve ser similar a um processo de tentativa e erro, no qual o progresso da ciência se define pela sua capacidade de refutar falsas conjecturas. Estes postulados induzem a caracterizar, como faz Caldwell (1982, p. 62), o popperianismo mais como uma ética científica do que como método de pesquisa.

Como menciona Caldwell (1982, p. 60), Popper esteve em contato com teorias com alta capacidade explanatória, tais como a teoria da história de Marx, a teoria da psicanálise de Freud e a teoria da psicologia individual de Adler. Popper viria a condenar justamente o que era visto pela comunidade científica como a vantagem dessas teorias. Para ele, tratam-se de teorias capazes de explicar praticamente qualquer aspecto de seus respectivos campos de pesquisa, desta forma transformando a maioria das observações possíveis em novas instâncias de verificação delas mesmas.

Este tipo de teoria, segundo Popper, se afastava do que deveria ser a teoria científica, pois não eram teorias “abertas” a testes de falsificação, no sentido de que a ênfase era dada na tentativa de confirmá-las, e não as refutar. Teorias verdadeiramente científicas, então,

Começam como ousadas conjecturas, como soluções para problemas. São consideradas científicas se puderem ser sujeitas a severos e críticos testes; uma teoria científica é falsificável. Aquelas teorias que puderem ser mais severamente testadas, que “proibam” mais, têm maior conteúdo empírico, e são preferíveis. Teorias com alto conteúdo que resistam a repetidas tentativas de refutação são consideradas corroboradas (Caldwell, 1982, p. 62.).

Sob critério popperiano de cientificidade, então, são científicas as proposições falsificáveis, e pseudocientíficas as proposições ou teorias com alta capacidade explanatória e poucas (ou nenhuma) instâncias de testes. Teorias com maior conteúdo empírico corroborado, além disso, não são necessariamente mais prováveis. Para Popper probabilidade e conteúdo são inversamente proporcionais. Ou seja, quanto menos provável é uma teoria ou quanto mais instâncias de proibitivas de testes, mais conteúdo ela tem e vice-versa, pois o conteúdo da uma teoria é justamente o conteúdo “proibido”, e não o conteúdo “comprovado”. Fica claro que Popper rejeita a concepção positivista de buscar as proposições com maior grau de confirmação, pois para ele a ciência deve buscar teorias *improváveis* que consigam resistir às tentativas de falsificação.

Surge, no entanto, o problema de que na maioria das vezes as teorias mais improváveis são, de fato, falsas. E se não há a possibilidade de reconhecer as proposições verdadeiras, a ciência seria inundada de falsas proposições sem poder garantidamente discerni-las umas das outras. Essa espécie de

caos científico só não é um resultado da interpretação popperiana de ciência graças a sua noção de verosimilitude ou verdade por correspondência aos fatos que, como dissemos, indica a possibilidade de “se aproximar” da verdade.

Enfim, apesar de discordar em múltiplas instâncias dos filósofos positivistas, Popper não necessariamente rompe com os principais pilares do projeto positivista, pois ele também rejeita a relevância de concepções ontológicas (noções trans-empíricas sobre a natureza do ser, que possibilitam a sua investigação). A recusa de Popper com relação às teorias de Freud, Marx, ou qualquer outra que não *proíba* resultados, mas *explique-os*, reflete a sua aversão a concepções ontológicas substantivas de mundo. Teorias científicas devem, como a teoria de Einstein, explicitar um conjunto de resultados previstos que permitam alguma instância de teste empírico. Popper, então, rejeita a relevância de concepções ontológicas da sociedade, que aqui ainda são tratadas como uma espécie de dogmatismo (metafísico).

Por isso, Popper foi um algoz e colaborador do positivismo. Mas sua influência se estendeu também para a autores da corrente do crescimento do conhecimento, de modo que não é por acaso que muito do que será visto sobre esses filósofos do conhecimento se relaciona com os pontos aqui sumariamente listados. As críticas de Popper, portanto, podem bem ser entendidas como o ponto de partida para a elaboração de uma fase radicalmente (mais em certos aspectos do que em outros) distinta da dos positivistas.

Os filósofos do crescimento do conhecimento e ontologia relativizada

Os três autores considerados, Thomas Kuhn, Imre Lakatos e Paul Feyerabend têm uma reconhecida contribuição à metodologia econômica contemporânea. Kuhn e Lakatos, conforme indica Cavalcante (2005, p. 20), são amplamente aceitos como habilitados críticos do positivismo lógico e a eles se deve muito da derrocada do mesmo, oferecendo como chave para entender a ciência a capacidade suplementar e acumuladora do conhecimento ao longo da história.

Os ditos filósofos surgem, isto posto, como uma corrente alternativa à falência da ciência positivista, que é nomeada de crescimento do conhecimento. Se os positivistas, por um lado, se debruçavam enquanto filósofos sobre questões gerais do conhecimento, buscando métodos universais de produção de conhecimento objetivo (não-metafísico), os últimos admitem mais abertamente que crenças, valores, e visões de mundo são parte ineliminável do conhecimento científico.

Os filósofos do crescimento do conhecimento, no entanto, ressaltam muito mais a capacidade cumulativa do conhecimento do que o confronto propriamente crítico de visões de mundo diferentes. Diante da impossibilidade de eliminação das concepções de caráter ontológico, os sucessores dos positivistas respondem com a relativização das concepções de mundo e, portanto, da ontologia.

Thomas Kuhn é um desses autores, cujo esquema conceitual desemboca, assim como nos

demais, num estágio no qual não é possível o confronto crítico de visões de mundo (ou, na linguagem de Kuhn, paradigmas). Em Kuhn, e também nos próximos autores, serão vistas distintas respostas ao problema de como acomodar a categoria da ontologia, embora se argumente neste trabalho que nenhuma das tentativas é bem sucedida.

Thomas Kuhn: (a ausência de) critérios para confrontos de paradigmas

Dois conceitos fundamentais para entender o pensamento de Kuhn (1970 [1962]) são “ciência normal” e “ciência extraordinária”. Ciência normal se caracteriza por pesquisa rotineira baseada em conjunto de obras (teorias, livros, manuais, consensos) científicas consolidadas, que são usadas como fundamento da prática de uma comunidade de cientistas. A ciência normal é a marca de paradigmas científicos consolidados. Paradigmas são, por sua vez, modelos dos quais brotam as tradições de pesquisa científica particulares, constituídos de lei, teoria, aplicação e instrumentalização juntos. O bom funcionamento da ciência normal está intimamente ligado ao estado do atual paradigma.

Durante os períodos de ciência normal, busca-se resolver os diversos problemas propostos pelo paradigma dominante. Experimentos fora de um paradigma, que não tenham um fundamento em consistentes resultados, regras, etc. já estabelecidos na comunidade, quase sempre não podem se articular satisfatoriamente com um paradigma e permanecem, portanto, como fatos isolados que só poderão ser acomodados na tradição científica quando esta for guiada por um paradigma que compreenda as descobertas de tais experiências. Por isso, o experimento científico não é validado só *por si*, mas depende fundamentalmente de um paradigma que *permita* sua interpretação.

Na articulação entre ciência normal e paradigma se dá o alargamento deste último, como resultado do sucesso em utilizar as ferramentas metodológicas e teóricas disponíveis para a resolução dos enigmas colocados. O próprio sucesso ou malogro da resolução dos enigmas é vista em grande parte como consequência da capacidade do cientista em usar das ferramentas teóricas dispostas (Caldwell, 1982, p 90). Em outras palavras, Caldwell quer nos dizer que os paradigmas são, em seu estado mais ‘saudável’ formas de ver o mundo que logicamente permitem a explicação de quaisquer (veremos que nem todos!) fenômenos. Por isso a capacidade de resolução dos quebra cabeças (num paradigma estabelecido) pode ser vista como exercício lógico do cientista. Quebra cabeças (*puzzles*, no original) são isto: enigmas *com soluções* que precisam ser resolvidos a partir das regras dadas.

Contudo, fenômenos desconhecidos e inesperados recorrentemente surgem na forma de anomalias para os cientistas, cuja tarefa é acomodá-las no paradigma – o que muitas vezes causa transformações significativas em suas teorias. Em caso de falhas consecutivas e persistentes dos cientistas em comportar os fenômenos anômalos, o paradigma é abalado, podendo daí resultar em uma *revolução paradigmática*, na qual o paradigma em vigor é substituído por outro, radicalmente distinto, que forneça melhores condições de resolução de problemas (Caldwell, 1982, p 91).

Como se apresenta até então, a ciência normal é um estágio bem restrito de funcionamento da pesquisa científica, pondo de lado visões de mundo que sejam distintas na medida em que delimita a prática científica ao que é posto pelo paradigma corrente (Cavalcante, 2005, p. 23). Ou seja, na perspectiva de Kuhn, paradigmas dominantes são extremamente desejáveis: o lado ‘mais produtivo’ da ciência (a ciência normal, resolução de quebra cabeças) depende substancialmente de regras, leis, teorias – enfim, de paradigmas – bem estabelecidos.

Quando a prática científica não consegue mais se esquivar do surgimento de anomalias – fatos que não podem ser alinhados com as expectativas científicas – esforços são voltados para investigações extraordinárias que podem levar a uma visão de mundo científico ou paradigma distinto do anterior. Kuhn (1970 [1962], p. 6) cita como notáveis pontos de inflexão das investigações científicas os desdobramentos decorrentes das descobertas de Copérnico, Newton e Einstein. A ciência extraordinária começa, então, quando anomalias não parecem mais ser apenas outra peça do quebra-cabeça do atual paradigma, mas indícios de que esse atual paradigma impede o acúmulo de novos conhecimentos.

A partir de casos como os de Copérnico e Einstein, Kuhn (1970 [1962], p. 86) alega que a destruição de um paradigma (já tido como derrotado, mas ainda socialmente ‘enraizado’) e o surgimento de um novo é um processo que pode ser muito demorado, e no qual se observa um programa qualitativamente distinto daquele dos períodos de ciência normal, ao qual é dado o nome de *ciência extraordinária*. Durante o período de pesquisa extraordinária, acontece simultaneamente o descrédito progressivo de um paradigma e a elaboração e comparação de paradigmas concorrentes. Kuhn afirma que o julgamento que leva a decisão de rejeitar um antigo paradigma e aceitar outro “envolve necessariamente a comparação de ambos os paradigmas com a natureza e com cada um deles” (1970 [1962], p. 77).

A ciência normal, portanto, progride com a resolução de quebra-cabeças fundamentada no paradigma vigente até que o paradigma seja insuficiente para explicar todos os problemas com os quais a ciência se defronta. Paradigmas concorrentes são elaborados e comparados, com um deles sendo eleito pela comunidade como o novo paradigma científico.

No entanto, concorrentes a paradigmas não podem ser comparados com base nos prévios critérios estabelecidos entre os cientistas para comparação de teorias, pois uma vez que se aprofunda o processo de pesquisa científica extraordinária os antigos consensos, regras, critérios, etc. deixam de ser inquestionáveis. Além disso, distintas visões de mundo ditam significados diferentes para termos e afetam as informações para o teste entre paradigmas. E como um novo paradigma não emerge com muitos resultados científicos (leia-se empíricos) e por isso novos paradigmas não podem ser satisfatoriamente comparados entre si – comparação que só é possível retrospectivamente –, a decisão da comunidade de cientistas kuhniana não pode se dar por critérios racionais. Resulta que novos

paradigmas são incomensuráveis⁴ e não há como testar satisfatoriamente os novos candidatos a paradigma em relação a sua capacidade de resolução de problemas. Nessa decisão sobre novos paradigmas, resta para a comunidade científica o critério da *fé*. Sobre isto, Kuhn afirma que:

O homem que adere a um novo paradigma num estágio inicial, frequentemente o faz desafiando a evidência fornecida pela resolução de problemas. Ele precisa, isto é, *ter fé* que o novo paradigma terá sucesso com os muitos grandes problemas que o confrontam, sabendo apenas que o antigo paradigma falhou com poucos. *Uma decisão desta natureza só pode ser baseada em fé* (1970 [1962], p. 158, itálicos adicionados).

Em outras palavras, uma comunidade de cientistas não conta com uma quantidade satisfatória de evidências que sustente um paradigma, tampouco com um critério racional para a adoção do novo paradigma. Se um paradigma será bem-sucedido frente aos problemas que o confrontam, ou seja, se ele tem adequação empírica, só pode ser apreendido *ex post*. Em Kuhn, a troca paradigmática não pode se fundamentar em critérios racionais, mas pela fé.

Cabe reconhecer com Duayer et al (2001), por fim, que com Kuhn já fica explícito através da noção de paradigma e de prática científica o que hoje corresponde a um consenso em filosofia da ciência – o de que “não se pode erradicar a ontologia do discurso científico, como pretendeu o positivismo” (Duayer et al, 2001, p.3). Nesta perspectiva, é preciso admitir em algum nível que a ontologia ou concepção de mundo tem um papel relevante na forma como se configura uma determinada disciplina. Kuhn, porém, relativiza a ontologia.

A relativização da ontologia é expressa pelo resultado do esquema conceitual de Kuhn: se paradigmas são incomensuráveis – não podem ser racionalmente comparados – o papel de apreciação crítica de mundo dos cientistas cede um espaço crítico que é preenchido por fé. A aceitação de que as representações dos objetos de pesquisa são decisivas para a prática científica é um “divisor de águas” entre os positivistas (e Popper) e os autores do crescimento do conhecimento. Mas com esse breve resumo da filosofia da ciência de Kuhn, já é possível adiantar que, apesar da aceitação científica (a contragosto, diríamos nós) da ontologia, as teorias modernas de filosofia da ciência não podem fornecer elementos para uma efetiva crítica dessas visões de mundo. Sublinhamos, aqui, que no esquema de Kuhn não é possível conferir um papel crítico à ontologia em sua noção de paradigma.

Imre Lakatos: a circularidade lógica do núcleo rígido

Assim como o conceito de paradigma de Kuhn, o núcleo-rígido lakatosiano é uma forma de combinar a ontologia à filosofia da ciência, mas Lakatos (1978), como será visto, incorre em um modelo estritamente empírico e circular de validação de teorias, no qual também não se confere um papel crítico

⁴ Paradigmas já estabelecidos também são incomensuráveis entre si em certo sentido, pois cada um desses parte de diferentes critérios, princípios e concepções gerais que (obviamente) favorecem a sua própria capacidade explanatória frente aos problemas tratados pela comunidade científica. Mas neste caso Kuhn afirma que eles podem ser comparados indiretamente, pela maior capacidade de resolver quebra-cabeças. Paradigmas não podem estar “certos” ou “errados”, eles apenas explicam mais ou menos que seus concorrentes.

à ontologia. Antes de tentar expor o significado dos principais conceitos de Lakatos (como núcleo rígido de programa de pesquisa científico), parece oportuno e importante demarcar diferenças importantes que Lakatos postula entre os chamados ‘falsificacionistas sofisticados’ e os ‘falsificacionistas ingênuos’⁵.

Segundo Caldwell (1982), Imre Lakatos foi o intérprete mais influente do racionalismo de Popper, sendo em muito, uma extensão crítica da metodologia popperiana. Lakatos argumenta que Popper é indevidamente classificado por seus críticos como um ‘falsificacionista dogmático’, apesar de que, na verdade, tenha sido primeiro um ‘falsificacionista ingênuo’, mudando posteriormente para um ‘falsificacionista sofisticado’. As contribuições de Lakatos ficam por elaborar uma metodologia dos programas de pesquisa científica que pretende conter o melhor das ideias de Popper e possibilitar a reconstrução racional da metodologia e do crescimento do conhecimento científico (Caldwell, 1982, pp. 85-86).

A metodologia de Lakatos, que também se classifica como ‘falsificacionista sofisticado’, concebe a ciência mais como um sistema dinâmico de teorias do que como teorias em isolamento. Novas teorias devem conter cada vez mais conteúdo empírico corroborado em relação à suas precedentes. Lakatos chama atenção para o fato de que o ‘falsificacionista sofisticado’ difere do ingênuo no critério de demarcação científico e nas regras de falsificação. Sobre o critério, ele diz:

Para o falsificacionista ingênuo, qualquer teoria que possa ser entendida como experimentalmente falsificável é ‘aceitável’ ou ‘científica’. Para o falsificacionista sofisticado, uma teoria é ‘aceitável’ ou ‘científica’ apenas se tem excedente de conteúdo empírico corroborado em relação a sua predecessora (ou rival), isto é, apenas se leva à descoberta de novos fatos (LAKATOS, 1978, pp. 31-32).

A outra diferença, sobre as regras de falsificação, é em muito relacionada com a primeira. Para o falsificacionista ingênuo é suficiente uma proposição observacional conflitante com a teoria para que ela seja falsificada. Lakatos lista três características necessárias, segundo um falsificacionista sofisticado, de uma nova teoria T’ para que a anterior T possa ser descartada do sistema de teorias científicas. É possível falsificar T apenas se:

(1) T’ tem mais conteúdo empírico que T: isto é, prediz novos fatos, fatos improváveis sob a luz de, ou mesmo proibidos por T. (2) T’ explica o sucesso anterior de T, isto é, todo o conteúdo não refutado de T é incluído (dentro dos limites dos erros observacionais) no conteúdo de T’; e (3) algum excedente de conteúdo de T’ é corroborado (LAKATOS, 1978, p. 32).

Tanto o critério de demarcação quanto as regras de falsificação segundo Lakatos carregam uma ênfase no elemento empírico, na descoberta de novidades empíricas para ciência. Para a reconstrução racional do conhecimento científico, Lakatos propõe que sejam permitidos ‘ajustamentos teóricos’ nos quais é possível resgatar e preservar teorias, ao menos enquanto não exista uma candidata que atenda aos requisitos listados (se seja empiricamente mais explanatória que as anteriores). Em relação ao binarismo positivista, esses critérios implicam um posicionamento ainda mais conservador do que antes,

⁵Nos termos de Lakatos, essas diferenças poderiam, por exemplo, ser razoavelmente aplicadas respectivamente aos filósofos do crescimento do conhecimento de um lado e aos positivistas e Popper de outro.

posto que o central deixa de ser se uma proposição é verdadeira ou não, e passa a ser tão somente a capacidade de explicação empírica, e assim o esforço de antes em falsificar teorias isoladas se transforma numa forte inclinação a preservá-las dentro de um sistema dinâmico.

Há, portanto, não um número de teorias isoladas, mas um sistema teórico, por assim dizer, interconectado que implica na noção de continuidade. Em nome dessa continuidade, é razoável preservar mesmo aquelas teorias que já sejam sabidamente equivocadas, mas que ainda não possuam sucessoras habilitadas. Esse sistema teórico dinâmico é exatamente o que Lakatos chama de *Programa de Pesquisa Científico* (ou *PPC*). Ele é constituído de uma heurística positiva e uma negativa e é classificável para Lakatos (1978) enquanto degenerativo ou progressivo.

A heurística negativa de um programa de pesquisa científico, denominada de núcleo rígido, corresponde aos princípios básicos de uma tradição científica. Esses fundamentos são irrefutáveis por definição, pois demarcam o campo de premissas inquestionáveis pelo cientista. Hipóteses teóricas legítimas surgem sob a condição de não contradizer os princípios fundamentais da heurística negativa – o núcleo rígido do PPC. Assim, ilustrativamente, o núcleo rígido de um programa de pesquisa é de onde devem partir todas as teorias de um programa de pesquisa. O núcleo rígido compreende proposições gerais e, especialmente, não verificáveis sobre o funcionamento do mundo.

O outro elemento constituinte de um PPC é o cinturão protetor – sua heurística negativa, que demarca o campo válido de pesquisa, no qual novas teorias podem ser produzidas. Quanto maior o campo do conhecimento coberto pelo cinturão protetor, mais teorias científicas podem ser formuladas e acomodadas numa determinada tradição científica (Cavalcante, 2005, pp. 36-37).

Quanto à classificação dos PPC's, Lakatos afirma que:

[...] Um conjunto de teorias [PPC] é teoricamente progressivo [...] se cada nova teoria tem algum excedente de conteúdo empírico contra sua antecessora, isto é, se ela prediz algum novo fato, até o momento inesperado. Podemos dizer que um conjunto teoricamente progressivo de teorias é também empiricamente progressivo [...] se algo desse excedente de conteúdo empírico é também corroborado, isto é, se cada nova teoria nos leva para a descoberta de um novo fato. Finalmente, chamemos de *problemshift* progressivo aquele que é tanto teoricamente e empiricamente progressivo, e degenerativo se não o é. Nós 'aceitamos' *problemshifts* como 'científicos' apenas se eles são ao menos teoricamente progressivos; se não, nós os 'rejeitamos' como 'pseudocientíficos'. Progresso mede-se pelo grau em que um *problemshift* é progressivo, pelo grau em que um conjunto de teorias nos leva a descoberta de novos fatos. Nós consideramos uma teoria 'falsa' quando é suplantada por outra com maior conteúdo [empírico] corroborado (LAKATOS, 1978, pp. 33-34).

Portanto, similarmente a Kuhn, Lakatos entende que teorias não podem ser consideradas em isolado, mas devem ser vistas como um corpo teórico conectado que circula em determinada tradição científica. O critério de cientificidade é a capacidade explanatória progressivamente preditiva e a 'falsidade' das teorias é dada por sua inferior capacidade empírico-explanatória. As diretrizes de acumulação do conhecimento de Lakatos são ainda mais instrumentalizantes do que a noção paradigmática de Kuhn. Se esse último chega a declarar como inacessível certa parte do confronto entre concepções de mundo, o primeiro exacerba sem eufemismos uma tendência empiricamente instrumental

da pesquisa científica.

Diferentemente do Kuhn, Lakatos admite que possam haver PPC's ativos e coexistentes, enquanto um paradigma estabelecido exclui demais visões do objeto. O critério lakatosiano para comparar os PPC's é o grau em que são progressivos ou degenerativos. Por fim, como mencionamos acima, ao atribuir a capacidade preditiva de teorias tanto na cientificidade quanto na comparação entre PPC's, Lakatos abre espaço para a proliferação e radicalização de posições instrumentalistas que, como atestam os recentes pronunciamentos midiáticos de economistas brasileiros, tiveram e continuam a ter excelente recepção na disciplina econômica.

Para cumprir o argumento enunciado sobre Lakatos resta dizer, por fim, que ele incorre num problema comum em ontologias empiricistas: o da *circuladidade lógica*. O critério de avaliação científica lakatosiano, apesar de não ser abertamente não-racional como o de Kuhn ou arbitrário como o de Feyerabend, parte dos dados selecionados pelo núcleo rígido (que, como vimos, comporta as noções mais substanciais para a elaboração de teorias) em dois momentos: o da elaboração de hipóteses e o de sua própria instância de teste.

Conforme desenvolve o próprio Lakatos, o campo de ação (cinturão protetor) de um núcleo rígido funciona como espaço para circulação de teorias que sustentam e são sustentadas pelo próprio núcleo. Por isso, se o núcleo rígido determina *a priori* quais são nos nexos relevantes do mundo, determinando os dados, eventos e objetos que devem ser levados em conta e, ao mesmo tempo, prescreve os critérios de corroboração empírica, “parece evidente que se está então diante de uma flagrante circularidade” (DUAYER, 2001, p. 18).

Paul Feyerabend: a irracionalidade como método do anarquismo metodológico

Se, por um lado, Kuhn e Lakatos ao menos se propõe à um modelo racional de crescimento do conhecimento científico, para Feyerabend, o “racionalismo” é apenas um dos métodos possíveis, e sua proposta é uma abordagem extrema da relativização das concepções de mundo (Caldwell, 1982, p. 98).

Feyerabend é um autor com uma perspectiva peculiar pois, diferentemente dos anteriores, seus esforços são menos no sentido de construir uma metodologia compartilhada do que no sentido de argumentar que nenhum sistema de normas ou métodos pode ser viável, especialmente em seus últimos trabalhos (Caldwell, 1982). Ainda assim, é possível assinalar algumas prescrições de Feyerabend para as ciências, partindo de seus pressupostos básicos.

O filósofo da ciência adota em seus primeiros escritos, como diz Caldwell (1982, p. 79), uma variante extrema da tese da dependência da teoria (*theory-dependence thesis*), ou a tese de que os conteúdos empíricos dependem e estão contidos em proposições teóricas, afirmando que:

Os significados tanto dos termos observacionais quanto teóricos são completamente dependentes da teoria na qual estão inseridos. Como consequência, qualquer nova teoria que seja criada para substituir uma antiga, irá conter termos que são usados de forma diferente do

que antes; apesar de que os termos sejam os mesmos, seus significados não serão. Os únicos casos nos quais duas teorias compartilham termos que possuam o mesmo significado são triviais: envolvem situações nas quais uma nova teoria simplesmente estende as categorias usadas numa antiga teoria (CALDWELL, 1982, p. 79).

Em outras palavras, os significados dos termos variam de caso em caso, o que implica que duas teorias não se contradizem, pois mesmo usando os mesmos termos, o significado deles em cada uma das teorias é relativo⁶. Verdadeiras teorias serão, portanto, incomensuráveis em qualquer situação. Este é um dos pontos que Feyerabend defende com mais radicalidade e foi, por um lado, um subsídio para uma crítica à rígida ideia positivista de “invariância do significado”. Por outro lado, a relatividade dos significados foi também o ponto de partida para muitos dos críticos do próprio Feyerabend (Caldwell, 1982, p. 81).

Outra premissa importante e controversa de Feyerabend é a de que novas teorias não precisam ser consistentes ou conter teorias já consolidadas para serem cientificamente válidas. O argumento é que, como sempre partimos de pré-concepções e valores, comumente a nova teoria não está sendo posta de lado por ser inconsistente com os fatos, mas por ser inconsistente com uma outra teoria, que pode ser distinguida da mais recente apenas em termos de ‘idade e familiaridade’. Nessas condições, o critério que assegura a hegemonia de uma teoria é a tradição e caso a teoria concorrente tivesse sido formulada antes, seria favorecida ou invés de prejudicada por ela (Caldwell, 1982, p. 80).

Um dos contra-argumentos feitos à Feyerabend é o de que não há benefício em estimular a proliferação infinita de teorias sobre os mesmo fatos, para re-explicá-los. E como Feyerabend não adota, como Popper, uma noção de que seja possível “se aproximar” de algo como a verdade, a proliferação de teorias não encontra embargos. Novas teorias se justificam única e exclusivamente por explicar novos fatos, ou fatos antes inexplicados por teorias mais antigas, sem nenhum compromisso com uma (im)possível aproximação com uma descrição correta desses fatos.

Para Feyerabend, tais asserções não fazem sentido já que é pressuposto pelos defensores da “condição de consistência” das teorias que os fatos são autônomos ou independentes das teorias. Ao contrário, para ele os fatos são teoricamente dependentes e a quantidade de conhecimento científico, então, aumenta com novas teorias sobre os fatos, e não com novos fatos explicados. Por isso é

⁶ Seria possível ilustrar o argumento de Feyerabend com um exemplo escolástico sobre diferentes interpretações de um mesmo e simples objeto, tal como uma pedra. Uma pessoa “comum” assim denomina um objeto que na maioria das vezes só conhece em termos de peso, textura e consistência. Esse mesmo objeto, sob o olhar especializado de, digamos, um geólogo, não é simples e somente uma combinação de peso, textura e consistência, mas também o resultado de longos processos de concentração de minerais sob condições específicas de temperatura, pressão, umidade, etc. que resultam em uma determinada combinação de propriedades bem conhecida pelo geólogo. O significado que o geólogo designa para a pedra, ou melhor, rocha (nesse caso até os termos variariam para o mesmo objeto), é radicalmente distinto (mais apropriado, diríamos nós) do significado compreendido pelo ‘leigo’. Feyerabend não consideraria, entretanto, que a concepção subentendida por quem diz “rocha” tem qualquer vantagem sobre a de quem diz “pedra”. Aqui, embora o simples exemplo não seja suficiente para mostrar os problemas de um relativismo extremado, ele serve para mostrar que para uma ontologia relativista como a de Feyerabend todas as interpretações possíveis são igualmente corretas, válidas e, portanto, incomensuráveis, equivalentes. Ainda assim nos parece mais prudente reconhecer que o entendimento do geólogo tem, comparativamente e para fins de conhecimento científico, vantagem sobre o do ‘leigo’.

interessante para a ciência proliferar o máximo de proposições teóricas possíveis sobre o mesmo objeto. Este afirma ainda que, dado que infinitas teorias podem ser formuladas sobre um mesmo conjunto de dados (teorema de Quine), o real e conservador critério de eliminação de teorias é o desacordo da mais recente com a mais consolidada. Ou seja, a quantidade de teorias desejadas pela ciência tem um limite que tende ao infinito, embora a ciência tradicional costume avaliar a teoria mais nova somente em sua familiaridade ou coerência com as mais antigas. Para Feyerabend (1975), a condição de coerência das teorias:

Elimina uma teoria ou uma hipótese não porque esteja em desacordo com os fatos; elimina-a quando ela se põe em desacordo com outra teoria. [...] Se a teoria mais recente fosse a mais antiga, a condição de coerência operaria em seu favor. 'A primeira teoria adequada tem o direito de prioridade sobre teorias posteriores igualmente adequadas' (FEYERABEND, 1975, p. 25).

Em seu conhecido livro *Against Method: Outline of an Anarchistic Theory of Knowledge*, ele argumenta que o anarquismo, apesar de não lhe ser politicamente atrativo, é a própria condição metodológica de progresso científico. Feyerabend afirma que são em tempos em que os cientistas quebram regras e contradizem teorias já consolidadas que a ciência se revigora. Como aponta Caldwell (1982, p. 83), há somente um princípio para Feyerabend que pode ser defendido em qualquer circunstância na pesquisa científica: o princípio do *vale-tudo* (*anything-goes*).

Por mais controverso que possa parecer, Caldwell mostra que mesmo as hipóteses *ad hoc*, tão associadas a cientistas mal-intencionados e 'charlatões' são estimadas por Feyerabend: "[Elas] também têm seu espaço, pois podem ser usadas para "dar fôlego" a novas teorias que sejam geralmente mal especificadas ou organizadas quando originadas" (Caldwell, 1982, p. 84).

Como dito, Feyerabend alega não ter intenção em construir um sistema metodológico coerente, mas sim reforçar as limitações de qualquer metodologia já elaborada. Segundo Feyerabend, a metodologia serve como um 'guia que é parte da atividade guiada e é modificado por ela' (Caldwell, 1982, p. 84). Assim, se por um lado o *status-quo* das teorias dominantes parece ser fortemente questionado pelo autor, por outro, qualquer debate ou confronto teórico razoável é impossível. O ceticismo metodológico de Feyerabend torna inoperante qualquer atividade racionalmente crítica dentro dos programas de pesquisa, permitindo a livre circulação das mais extremas aberrações teóricas, por mais absurdas que possam ser. Isto o coloca à frente de qualquer autor aqui citado no quesito de relativismo ontológico.

Considerações sobre os "papas da metodologia científica"

E é a partir do relutante colapso dos objetivos lógico-positivistas que surgem posições como a de Feyerabend e dos outros três autores aqui mencionados (Popper, Kuhn e Lakatos). Ao aceitar a impossibilidade cognitiva de um conhecimento livre do que se entendia por metafísica (mas que também dizia respeito ao que chamamos de ontologia), sustentam a pragmática solução de que ontologias,

concepções de mundo – e, com isso, esquemas teóricos fundados em tais concepções – são igualmente sustentáveis e, portanto, incomensuráveis.

É possível inferir que os autores discutidos, principalmente os três últimos, em que pese seus posicionamentos muito distintos em alguns pontos, compartilham uma mesma ontologia, implícita ou explicitamente, segundo a qual divergências substantivas podem ser relativizadas. O caráter propriamente instrumental dessas concepções pode ser percebido pelo objetivo inerente à cada uma delas. Seja em nome da continuidade da ciência normal (Kuhn), do alargamento do cinturão protetor (Lakatos), ou da renovação “anárquica” das teorias científicas (Feyerabend), o que importa é, principalmente, a capacidade da teoria em alcançar um espectro cada vez maior de eventos empíricos, o que implica, como procuramos apontar, tão somente um comprometimento com a consistência lógica entre as hipóteses e pressupostos fundamentais das teorias e seus próprios critérios de demarcação de informações relevantes.

Nas palavras de Duayer (2001, p. 5), após reconhecer que, sob o positivismo lógico, a ciência não traduzia “a verdade dos fatos”, mas que o produto da ciência positivista era ele próprio também uma interpretação, foi preciso buscar a legitimidade do conhecimento científico em outro lugar: “O conhecimento científico se legitima, portanto, por produzir não uma mera interpretação dos fatos (adequação empírica), mas uma interpretação *útil* dos fatos. Legitima-se, então, por ser instrumental”

Essa é uma postura científica generalizada que suspende a investigação da natureza objetiva dos objetos do conhecimento para enfatizar e relativizar a maneira como esses objetos são apreendidos⁷. O critério é o da capacidade empiricamente preditiva, diretamente observável, o que é considerado suficiente para dar conta da natureza dos objetos. Sublinhamos aqui que o critério empirista é também tributável à Popper, pois é com o grau de corroboração (empírica) que se sustentam as teorias. O critério popperiano de corroboração pode ser considerado uma versão, como diria Lakatos, ‘sofisticada’ do critério de verificação positivista, visto que enquanto o último supunha um teste empírico definitivo que validasse definitivamente a cientificidade de uma proposição, o critério de corroboração considera proposições “mais científicas” (mais empiricamente corroboradas) que outras. Assim, nesse contexto, a ciência assume que a teoria mais (empiricamente) abrangente é sempre a mais (universalmente) adequada.

Sob esse aspecto, é possível argumentar que as concepções positivistas e relativistas são mais conciliáveis que contraditórias. Após parafrasear Rudolf Carnap, um dos mais eminentes positivistas e membro do Círculo de Viena, mostrando que o próprio Carnap reconhecia que “para cada cálculo há,

⁷ Para explanar melhor o tipo de entendimento por nós defendido em tempos de relativismo hegemônico, talvez seja produtivo recorrer à uma afirmação categórica, como fez o geógrafo Milton Santos (2014, p. 20): “O mundo é um só. Ele é visto através de um dado prisma, por uma dada disciplina, mas, para o conjunto de disciplinas, os materiais constitutivos são os mesmos”. Por isso a posição aqui defendida procura evidenciar que diferentes paradigmas, programas de pesquisa, etc., que constituem diferentes formas globais ou generalizadas de compreender o mesmo mundo e suas legalidades, não podem ser *igualmente* válidos.

em geral, muitas possibilidades diferentes de interpretação verdadeira”, o filósofo György Lukács (2012, p. 39) aponta como a escolha positivista entre diferentes interpretações, por não depender ou não estar diretamente relacionada com o ser-em-si da realidade (que não é exclusivamente empírica), leva em conta somente os resultados da prática imediata. Em outras palavras, Lukács afirma que o descompromisso com relação à ontologia, em apreender a própria lógica dos objetos (que nem sempre é lógica formal), faz com que haja espaço para que o âmbito pragmático da ciência – legítimo dentro de um certo limite – seja elevado à critério máximo da ciência.

Ainda de acordo com Lukács, a prática requer o conhecimento da constituição dos objetos sobre os quais se deseja agir, mas isso não impede que o conhecimento em questão seja parcial, limitado, incompleto ou até mesmo falso. Dentro de um limite mais imediato, pragmático, a execução de algumas finalidades não é nem mesmo perturbada por uma compreensão (profundamente) equivocada da realidade, como atesta, por exemplo, “o sistema ptolomaico que, tendo se mostrado cientificamente falso só depois de um longo período, funcionou de maneira quase impecável para finalidades práticas (navegação, calendário etc.)” (Lukács, 2012, p. 40).

Em suma, os modelos de ciência apresentados, pelo seu descompromisso com uma ontologia realista, recaem na aplicabilidade prática imediata que as circulares teorias podem oferecer. Nos modelos do crescimento do conhecimento, portanto, “a verdade é interna a esquemas conceituais particulares” (Cavalcante, 2005, p. 63) e a postura crítica, aqui entendida como confronto entre visões de mundo distintas, mas que dizem respeito ao mesmo objeto, cede espaço para a relativização das divergências, pelo argumento da incomensurabilidade dessas visões de mundo. Na sessão seguinte, esperamos poder mostrar como essas posturas ainda se refletem no debate metodológico recente em economia.

O debate metodológico entre heterodoxos e ortodoxos na “Ilustríssima”

O caderno “Ilustríssima”, da Folha de São Paulo, foi o espaço de um embate que oporia as posições mais fundamentais de economistas ortodoxos e heterodoxos ao longo do ano de 2016. Consideramos aqui a dimensão relativa ao método e filosofia da Economia. Enquanto precisamos afirmar que esse debate está longe de esgotar as concepções positivas e críticas possíveis da teoria econômica – como mostram Duayer e Paineira, em duas partes de um artigo (ignorado, como afirmam os autores, pelo editor da “Ilustríssima” sob a alegação de que o debate estaria encerrado, mas) publicado na Carta Capital –, também é inegável que nele se veem representadas as principais correntes teóricas do interior da Economia.

Para não adentrar em questões como a restrição do espaço de diálogo, que neste debate foi majoritariamente dominado por economistas neoclássicos e pós-keynesianos, podemos iniciar por anunciar que as posições apresentadas como opostas comungam de uma mesma concepção de mundo

na qual os fenômenos de interesse da ciência se concentram (para alguns, se esgotam totalmente) no nível empírico. E essa visão de mundo ou ontologia empirista pode ser entendida como o elemento compartilhado da maioria das diferentes posições em Economia⁸.

Os ortodoxos, mais apegados à essa ontologia empirista que a maioria dos economistas heterodoxos, ainda afirmam que sua posição não é contaminada por julgamentos de valor, mas responde apenas às “robustas evidências empíricas”. Os ortodoxos afirmam que seus adversários, os heterodoxos, simplesmente não argumentam, mas desenvolvem “narrativas”. A réplica heterodoxa, por sua vez, assinala a fragilidade da pureza axiológica dos ortodoxos, ressaltando, em certos momentos, que essa pretensão ortodoxa não é viável. A conclusão inferida a partir dos argumentos heterodoxos é, porém, que mesmo com hipóteses e teses radicalmente distintas sobre o funcionamento do mundo, a essas diferentes visões só resta um suposto convívio politicamente harmônico e democrático (até que, no momento certo, as teses heterodoxas apresentem mais aderência empírica⁹). Se assim o for, nossas ontologias ou concepções mais fundamentais são, além de inelimináveis, completamente irrelevantes para produzir um entendimento progressivamente mais acertado do mundo.

No primeiro artigo da sequência por nós analisada, de Lisboa e Pessôa (17/07/16), os autores propõem um critério de demarcação para as interpretações ortodoxas e heterodoxas da economia, que posteriormente é questionado por Oreiro e Gala (2016). Para Lisboa e Pessôa, que preferem se chamar de “economistas tradicionais”, há um consenso básico entre o tipo de mundo desejado, mas diferenças substantivas em relação ao método de análise empregado por “tradicionais” e heterodoxos. Em certo sentido, Lisboa e Pessôa procuram sugerir que o objetivo de ambos é fortalecer um estado de bem-estar social, porém os heterodoxos querem fazê-lo por métodos equivocados: partem da conclusão desejada para fatos estilizados, sustentam argumentos em narrativas e não em evidência empírica, etc.

Além disso, outro ponto muito enfatizado no discurso dos artigos de Lisboa e Pessôa, é a diferença entre a natureza dos debates nacional e internacional. Os autores afirmam que, ao contrário do que ocorre no Brasil, no debate internacional (leia-se norte-americano) as divergências mais substantivas em Economia se dão em torno do objetivo da política econômica, em aumentar ou diminuir a carga tributária e a abrangência dos serviços prestados pelo Estado. Afirmam que no debate internacional, portanto, ambos os lados partem dos mesmos métodos, de formulação de conjecturas precisas que devem ser testadas conforme a evidência empírica.

⁸ Tony Lawson (1997, 2003) identifica essa ontologia empirista no interior da Economia e elabora uma extensa crítica dessas concepções a partir do realismo crítico. Lawson credita os recentes fracassos da ciência econômica à uma postura denominada por ele de “dedutivista”, que parte do pressuposto que leis de causalidade são apreendidas por relações do tipo “sempre que ocorre o evento x, então evento y acontece”.

⁹ Parece ser esse o alerta feito por Oreiro e Gala (2016), ao conjecturar que “Ninguém pode afirmar que daqui a cem anos o programa de pesquisa neoclássico continuará hegemônico na comunidade científica” pois “não podemos descartar a possibilidade de que esse programa entre em trajetória degenerativa”. Como também mostram Oreiro e Gala, o caráter degenerativo de um programa de pesquisa é demonstrado pela sua incapacidade em produzir novo conteúdo empírico corroborado, precisando recorrer continuamente a hipóteses ad hoc para explicar novos fatos que não foram previstos.

Algo interessante de se perguntar seria se é possível – na descrição de Lisboa e Pessôa, na qual heterodoxia e ortodoxia divergem em métodos – sustentar a própria existência de uma heterodoxia internacional. Se os autores afirmam que o que define a ortodoxia como corrente teórica é o uso de método empírico para validação de conjecturas, e o recorte do debate internacional feito por eles próprios sugere que esse método é consensual também para uma certa “heterodoxia”, então não seria tão simples sustentar que haja debate internacional substantivo, no próprio sentido determinado por Lisboa e Pessôa. Ao invés disso, a postura de Lisboa e Pessôa é alinhada a um recurso ridicularizador tão usado pelo *mainstream*, recurso que, como assinala Lawson (2009, p. 3), desmoraliza qualquer contribuição que não seja formulada conforme seu método. No entendimento de Lisboa e Pessôa, então, fica claro que o desejável é justamente uma espécie de monismo metodológico na Economia, cujo âmbito de investigação se esgota na evidência empírica, tão cara aos seus argumentos.

Elias M. Khalil Jabbour e Luiz Fernando de Paula, pelo lado heterodoxo, procuram mostrar outras inconsistências nos argumentos ortodoxos. Paula e Jabbour se direcionam, inicialmente, para o farto uso da retórica por parte daqueles autores que, segundo estes, pinçam os estudos empíricos que apenas favorecem eles próprios, não destacando aqueles que os contradizem¹⁰. Além disso, os autores destacam que a estatística é apenas um dos métodos disponíveis, mas, para os ortodoxos, que ainda estão aprisionados na “ficção positivista”, esse é o método absoluto. Os heterodoxos parecem querer mostrar que os recursos retóricos de Lisboa e Pessôa, que à primeira vista soam popperianos (especialmente em respeito ao critério falsificacionista), carecem da própria cautela de Popper com o papel da “evidência empírica”. Segundo Paula e Jabbour (2016) “Popper sugeria, assim, que o empirismo está sempre à mercê dos pontos de vista do próprio pesquisador e que, portanto, nenhuma teoria poderia se propor a ser verdade absoluta”.

Para Paula e Jabbour, o que reúne a heterodoxia enquanto corrente teórica é a rejeição de um monismo metodológico proposto pelos neoclássicos e a busca por realismo de hipóteses. Em termos lakatosianos já empregados neste artigo, seria possível dizer que Paula e Jabbour procuram dissociar a heterodoxia da ortodoxia por professarem ‘falsificacionismo sofisticado’ e ‘falsificacionismo ingênuo’, respectivamente. Afirmam os autores heterodoxos em sua réplica à Lisboa e Pessôa que os resultados obtidos por material empírico não têm caráter de conhecimento definitivo, mas são usados (pela heterodoxia) com limites apropriados, circunscritos, imaginamos, ao núcleo rígido do programa heterodoxo: “A visão que eles [ortodoxos] têm da heterodoxia é simplista e deturpada. A heterodoxia, como visto, se utiliza de um amplo espectro metodológico, inclusive com uso frequente de modelos

¹⁰ Um dos exemplos dados por Paula e Jabbour (2016) de contra-evidências empíricas aos argumentos de Lisboa e Pessôa é sobre os efeitos de processos de consolidação em relação à dívida pública e crescimento econômico: “Um trabalho recentíssimo, que tem como um dos autores o ex-secretário do Tesouro americano Lawrence Summers (“The Permanent Effects of Fiscal Consolidations”), confirma achados empíricos anteriores no sentido de consolidações fiscais poderem ser contraproducentes, uma vez que reduções no deficit público podem resultar em aumento na relação dívida/PIB devido aos seus efeitos negativos de longo prazo sobre o crescimento.”

matemáticos e técnicas econométricas, embora com a parcimônia necessária e ressalvas quanto a seu uso como um fim em si”.

Pode-se inferir, portanto, que não se trata da rejeição do método de pesquisa feito pela ortodoxia. A heterodoxia pode ser entendida, segundo os autores, como um programa de pesquisa rival da ortodoxia, diferenciado pelo núcleo rígido assumido. Na competição entre dois programas de pesquisa, “um deles progride na sua capacidade explicativa da realidade, agregando conhecimento, enquanto outro perde eventualmente poder explicativo e, deste modo, regride, sem que isso represente a sua total refutação”. Assim, os autores advogam um dos aspectos mais característicos de uma concepção metodológica relativista. Alegam ser possível que dois programas de pesquisa, com pressupostos fundamentalmente divergentes, afirmem proposições diametralmente contrárias sobre o mesmo objeto, sem que isso signifique que pelo menos um deles precise estar equivocado. Ao invés disso, sugerem que o programa de pesquisa ortodoxo seja destituído de sua hegemonia à medida que as teorias heterodoxas tenham maior capacidade de explanação empírica que as ortodoxas. Mesmo sem citação expressa à Kuhn, também parece razoável alinhar o critério de escolha de Paula e Jabbour ao autor, pela ênfase no papel da crença dos cientistas: “O programa científico prevalecente é aquele aceito pela comunidade científica como tal”.

Em sua tréplica, Lisboa e Pessoa reafirmam seu compromisso com uma metodologia de roupagem popperiana e com sua neutralidade axiológica, garantida pela imparcialidade da análise da evidência empírica. O que Lisboa e Pessoa (2016) chamam de “uma velha controvérsia da filosofia da ciência”, é suscitada, dizem, pela forma distinta segundo a qual ortodoxos e heterodoxos justificam seus argumentos: “O que define, a nosso ver, a economia tradicional é o seu método de trabalho, a formulação de conjecturas precisas que devem ser testadas com base na melhor evidência disponível, e não uma suposta visão de mundo que predetermine o que deve ser concluído”. Sobre o teste dessas conjecturas, o mais rigoroso impedimento seria de natureza epistemológica. Os autores afirmam ser “particularmente difícil” testar relações de causalidade em certas áreas das ciências humanas. Ao transpor (ou suprimir) questões de natureza ontológica em problemas epistemológicos, os autores neoclássicos recorrentemente incidem na *falácia epistêmica*¹¹. Além disso, parece interessante destacar a sintonia de

¹¹ Segundo Roy Bhaskar (1975, p. 5), concepções que se fundamentam no realismo empírico aderem ao dogma de que proposições sobre o ser ou essência das coisas podem ser sempre transpostas em proposições sobre o nosso conhecimento dessas coisas. E Lisboa e Pessoa (2016) cometem essa falácia ao transpor problemas que evidentemente dizem respeito à natureza particular (aberta, complexa) das relações sociais em problemas epistemológicos: ‘aperfeiçoamento’ de modelos, ampliação das bases de dados disponíveis, etc. O experimento empírico recebe uma tarefa que não pode ser resolvida sem raciocínio ontológico. Segundo este raciocínio, é por isso que os economistas ortodoxos em geral expressam a dificuldade de executar essa tarefa: “Testar relações de causalidade é particularmente difícil em diversas áreas das ciências humanas” (LISBOA, 2016). Ou conforme Friedman (1981, p. 2), “O fato de a economia considerar interrelações entre seres humanos e de o pesquisador ser ele mesmo (de modo muito mais claro do que acontece nas ciências físicas), parte do assunto investigado, geram, como é óbvio, dificuldades especiais quando se cogita de alcançar objetividade”. Em lugar de questionamentos sobre o tipo de relação causal se sucede na sociedade (realmente seriam elas do tipo ‘sempre que ocorre o evento x, então ocorre o evento y?’), busca-se aperfeiçoar as formas de apreender a mesma estrutura de regularidades empíricas. Autores como Bhaskar e Lawson argumentam que essa dificuldade epistemológica deriva diretamente da recusa

heterodoxos e ortodoxos ao considerar o critério empírico como árbitro último de teorias contrapostas: “Na medida em que uma abordagem com hipóteses diferentes das usuais resulte em conjecturas precisas e tenha melhor aderência à evidência empírica, ela deve se tornar a nova economia dominante”.

Ainda na tréplica, mas em artigo intitulado “Heterodoxos e Curandeiros”, Lisboa faz uso da conhecida analogia do remédio e da enfermidade para defender ressalvas na “criatividade na condução da política econômica” por parte da heterodoxia. Para o autor, o papel da heterodoxia é procurar ser útil ao propor soluções alternativas para problemas não completamente compreendidos pela ortodoxia. Segundo ele, a utilidade da heterodoxia culmina em sua absorção pela ortodoxia, como ocorreu com o keynesianismo no meado do século passado. Em termos kuhnianos, mantém-se o paradigma com ajustes que o faça explicar um certo grupo de anomalias indesejadas, mas sem abandonar o individualismo metodológico, como afirmam Bastos e Belluzzo (2016).

Bastos e Belluzzo (2016), que também rejeitam a caracterização da heterodoxia como Economia “sem dados”, dizem que o critério de demarcação das correntes de Lisboa e Pessoa é problemático por desconsiderar que a heterodoxia em Economia também recorra aos mesmos métodos quantitativos que a ortodoxia, embora com muito mais ceticismo. Os pressupostos que distinguem a ortodoxia enquanto corrente teórica são a concepção de sociedade enquanto unidade formada pelo somatório de indivíduos cujo agir resulta espontaneamente num resultado socialmente harmônico. Já as heterodoxias poderiam ser unificadas pela concepção de assimetria e conflito entre classes sociais ou países, na qual o resultado social, em lugar de harmônico, é instável (Bastos e Belluzzo, 2016).

Os autores devidamente associam o método empregado por Lisboa e Pessoa às diretrizes propostas por Friedman (1981), que defende que a utilidade dos pressupostos consiste precisamente em seu irrealismo, e que, em consequência disso, a boa Economia, a Economia Positiva, deve partir de pressupostos cada vez mais irrealistas para desenvolver modelos abstratos que possam produzir previsões cada vez melhores, conforme os critérios de simplicidade e fecundidade. Bastos e Belluzzo, no entanto, acrescentam que

A imensa maioria dos ortodoxos nem sequer sabe que a proposta metodológica de Friedman, próxima do instrumentalismo, é rejeitada quase universalmente entre filósofos e epistemólogos, porque faz da economia a única ciência em que a maioria dos praticantes não se preocupa em explicar fenômenos, mas apenas em prever correlações com base em descrições e supostos completamente irrealistas sobre o funcionamento do objeto (BASTOS E BELLUZZO, 2016)

Além disso, os autores destacam que a resposta neoclássica ao arcabouço teórico keynesiano desenvolvido com o intuito de mostrar que o sistema financeiro não é autorregulável foi absorver o esquema teórico de Keynes, que se apresentava como caso geral, como um caso especial da própria

em considerar explicitamente as proposições de natureza ontológica. Bhaskar (1979, p. 49) diz que “o que o distingue [estudo da sociedade] é que a sociedade não apenas não pode ser identificada independentemente de seus efeitos, mas ela também não existe independentemente deles. Mas por mais estranho que isso possa ser de um ponto de vista ontológico, daí não surgem dificuldades epistemológicas especiais”.

teoria neoclássica, onde as imperfeições de mercado eram obstáculos exógenos postos para o mercado, que tem mantida sua estabilidade intrínseca. O que Bastos e Belluzzo possibilitam enfatizar é que, mesmo diante de evidências de que a teoria neoclássica dominante é inadequada, não sucede daí a rejeição ou falsificação de seus pressupostos, o que prometeria uma conduta popperiana comprometida. Diante de tal situação, a ortodoxia historicamente muda a roupagem metodológica para a dos relativistas, segundo os quais é justamente a capacidade cumulativa do conhecimento científico que o define. Como indicam Bastos e Belluzzo (2016), a concepção do individualismo metodológico se mantém intacta dentro do programa de pesquisa ortodoxo.

No último artigo aqui analisado, também publicado na “Ilustríssima”, Oreiro e Gala tratam do “Núcleo duro da divergência entre ortodoxos e heterodoxos na economia”. Em sua própria rejeição do critério de demarcação de Lisboa e Pessôa, os autores afirmam que o que contrapõe heterodoxos e ortodoxos não é a aplicação de um determinado método, mas a adesão a um certo núcleo rígido que, por definição, não pode ser testado. E como os núcleos rígidos dos programas de pesquisas são intestáveis, ou incomensuráveis, a atitude democrática e honesta na ciência é conviver com alguma espécie de pluralismo.

Oreiro e Gala destacam, também, que não se pode descartar a possibilidade de que o programa neoclássico, com seu núcleo rígido particular, entre em trajetória degenerativa no estilo lakatosiano. Isto é, ao ser confrontado com anomalias que não consegue explicar e fatos que não é capaz de prever, o programa entra em trajetória teórica e empiricamente degenerativa, tendo que recorrer a hipóteses *ad hoc*. Os autores sugerem que já existem evidências de que isso ocorra no interior da tradição hegemônica, mas alertam que para tratar do assunto seria requerido um outro artigo.

Mas, mesmo assumindo que Oreiro e Gala estejam corretos em constatar a trajetória degenerativa da ortodoxia, seria possível supor, como os autores, que daí derive uma mudança no programa de pesquisa dominante, um *shift* paradigmático?

Considerações Finais

Constata-se que, para questões de validação de resultados empíricos, a postura heterodoxa pode ser muito mais facilmente associada aos autores relativistas de filosofia da ciência, que são mobilizados para apontar o caráter incorrigivelmente interessado e orientado por valores da pesquisa ortodoxa. Em seu lado, os ortodoxos mantêm o apego ao discurso positivista de que o seu método mostra “a verdade dos fatos”, e que só poderia ser superado por proposições de mesma natureza. Para eles, a Economia não pode deliberar sobre as políticas econômicas, pois isso requer juízo de valor, o que não cabe à ciência, mas unicamente à sociedade. Mas, como apontam Duayer e Paineira:

Com isso os autores insinuam, sem afirmar, que a Economia não parte de nenhuma visão de mundo e tampouco contribui para reforçar com sua autoridade científica as visões de mundo socialmente hegemônicas. O que equivale a dizer que, em sua opinião,

a Economia trabalha em um vácuo ontológico. Incidentalmente, como a sociedade delibera sobre as políticas a serem adotadas sem recorrer à ciência é um profundo mistério (DUAYER E PAICEIRA, 2017).

Já sobre o confronto entre as diferentes e inelimináveis visões de mundo, pressupostos, núcleo duro, paradigmas, ontologias, etc., da ortodoxia e heterodoxia, os primeiros afirmam que deve haver a substituição do programa dominante por outro alternativo (o heterodoxo), pois este apresentaria maior capacidade de descrição, explanação e previsão empíricas. Os ortodoxos, por outro lado, reafirmam sua prontidão em incorporar quaisquer contribuições externas como casos especiais de seu próprio programa, desde que seja aplicado o método (empírico) adequado e que isso os permita previsões mais precisas e em maior número do que anteriormente.

Os heterodoxos terminam por concluir, entretanto, que a competição entre as diferentes ontologias não pode ser resolvida empiricamente, pois os resultados empíricos são dependentes da ontologia que os orienta, e que a competição também não pode ser resolvida ontologicamente, pois cada uma das diferentes ontologias é igualmente válida, restando a disputa apenas pela capacidade preditiva de cada uma dessas ontologias. E, como o caráter progressivo dos programas de pesquisa é cambiante, nenhuma formulação ontológica fundamental pode ser descartada (nem mesmo a tão recusada racionalidade ortodoxa e sua noção de equilíbrio intrínseco).

Com este estudo procuramos indicar que, em que pese um discurso mais sofisticado e, conforme a necessidade¹², oposto às noções positivistas para aderir ao relativismo dos filósofos do crescimento do conhecimento, boa parte da heterodoxia se vê na impossibilidade de sequer rejeitar o núcleo rígido do programa que critica. O mesmo argumento relativista que por um lado incentiva a saudável circulação de ideias não hegemônicas obstrui, por outro, a perspectiva de destituição do programa hegemônico da ortodoxia.

Referências

- BHASKAR, Roy. *A Realist Theory of Science*. London, New York: Routledge (2008 [1975])
_____, Roy. *Societies*. In: *The Possibility of Naturalism: A Philosophical Critique of the Contemporary Human Sciences*. London, New York: Routledge (1998 [1979]).
- BASTOS & BELLUZZO, Uma crítica aos pressupostos do ajuste econômico. Folha de São Paulo, Caderno “Ilustríssima” (2016)
- BIDERMAN, C., de OLIVEIRA CAMPOS, R., Cozac, L. F. L., & REGO, J. M. (1996). *Conversas com economistas brasileiros: Roberto Campos...[et al.]* (Vol. 1). Editora 34.
- CALDWELL, Bruce. *Beyond positivism: economic methodology in the twentieth century*. Londres: George Allen & Unwin, (1982)
- CAVALCANTE, Carolina Miranda. *Ciência e Filosofia: uma discussão acerca da possibilidade do conhecimento objetivo*. Niterói: [s.n.], (2005).
- DUAYER & PAINEIRA, Economia ortodoxa: notícias de lugar nenhum, parte (I). Carta Capital. (2017a)

¹² Em entrevista, Maria da Conceição Tavares parece indicar exatamente esse tipo de conduta ao responder, sobre a importância do método na pesquisa econômica brasileira, que: “Todo mundo sabe que no Brasil todos os grandes formadores de ‘Escola’ não têm método nenhum! São todos ecléticos, todos! [...] Qual é o método em voga nesse país? A ‘falsificação de hipóteses’ num método econométrico?!”

- DUAYER & PAINCERA, Economia ortodoxa: notícias de lugar nenhum, parte (II). Carta Capital. (2017b)
- DUAYER, Mario; MEDEIROS, João Leonardo; e PAINCEIRA, Juan Pablo. “A miséria do instrumentalismo na tradição neoclássica”, Estudos econômicos. São Paulo: FIPE, v.31, n.4, out./dez, (2001).
- FEYERABEND, Paul. *Against Method: Outline of an Anarchistic Theory of Knowledge* New Left Books, (1975).
- FRIEDMAN, Milton. *The methodology of positive economics*. In: Edições Multiplic, v. 1, n.3, Tradução: Leonidas Hegenberg, (1981 [1953]).
- KUHN, Thomas S. *The Structure of Scientific Revolutions*. The University of Chicago Press, (1970 [1962]).
- LAKATOS, Imre. *The methodology of scientific research programmes*. Cambridge University Press, (1978).
- LAWSON, Tony. *Economics and Reality*. London, New York: Routledge, (1997).
- _____, Tony. *Reorienting Economics*. London, New York: Routledge, (2003).
- LISBOA E PESSÔA. O funcionamento da economia segundo a direita e a esquerda. Folha de São Paulo, Caderno “Ilustríssima” (2016a)
- LISBOA & PESSÔA. Os métodos que dividem as águas no debate econômico. Folha de São Paulo, Caderno “Ilustríssima” (2016b)
- LISBOA, Heterodoxos e curandeiros. Folha de São Paulo, Caderno “Ilustríssima” 2016
- LISBOA, Marcos. “A Miséria da Crítica Heterodoxa – Segunda Parte: Método e Equilíbrio na Tradição Neoclássica”, *Revista de Economia Contemporânea*, 3 (Jan-Jun 1998): 113-151.
- LUKÁCS, Gyorgy. *Para uma ontologia do ser social, vol. II*. São Paulo: Boitempo Editorial, (2013).
- OREIRO & GALA, O núcleo duro da divergência entre ortodoxos e heterodoxos na economia. Folha de São Paulo, Caderno “Ilustríssima” (2016)
- PAULA & JABBOUR, Rebate críticas aos economistas heterodoxos de Lisboa e Pessôa Folha de São Paulo, Caderno “Ilustríssima” (2016)
- SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. 4ª ed. São Paulo, Edusp, 2014 [1996].

O FAST-FASHION COMO FENÔMENO ECONÔMICO-CULTURAL: MODA E GLOBALIZAÇÃO

Sara Albieri¹

Ana Paula Nobile Tonio²

Resumo: A indústria da moda se reorganizou após o advento da internacionalização da economia nos anos de 1990 adotando um novo modelo de produção industrial, consumo e circulação social da moda denominado *fast-fashion*. A ampla adoção do novo modelo levanta questões sociais e culturais específicas que o situam no entrecruzamento entre a economia e a cultura. A moda passa a ser reconhecida como um bem simbólico que só pode ser adequadamente explicado enquanto um fenômeno econômico-cultural.

Palavras - chave: *fast-fashion*; cultura; globalização.

Abstract: Fashion industry was subject to corporate restructuring following the internationalization of the economy in the 1990s by adopting a new model of industrial production and social circulation of consumer clothing articles called *fast fashion*. The widespread adoption of this new model raises specific social and cultural issues that place it at the crossroads between economy and culture. Fashion is recognized as a symbolic good that can only be adequately explained if viewed as an economic-cultural phenomenon.

Keywords: *fast-fashion*; culture; globalization.

A globalização, propiciou um fluxo de trocas entre culturas de localidades diversas, envolvendo tanto mercadorias quanto costumes. Em decorrência especialmente da multiplicação dos meios de comunicação digitais, passamos a experienciar práticas e estilos de vida compartilhados, que ultrapassam o domínio cultural do Estado-nação e favorecem a hibridação entre diferentes culturas. Nesse sentido, assistimos o advento de uma internacionalização de símbolos a ser evidenciada pelo consumo, cujo exemplo mais emblemático é a indústria da moda. Voltada para o consumo, oferece diversas possibilidades de apropriação dos objetos através de um processo sociocultural que entrelaça gosto, gênero, classe, maneiras, escolha, materiais, entre outros. Elementos antes tido como heterogêneos passam a compor uma vasta gama de opções oferecidas para consumo de forma cada vez

¹ Professora titular da Universidade de São Paulo. Doutora em Filosofia pela mesma Universidade. Tem experiência na área de História, com ênfase em Teoria e Filosofia da História, História da Cultura, História Intelectual e das Ideias. Contato: sara@usp.br

² Aluna de Pós Graduação em História Econômica na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - Universidade de São Paulo. Tem experiência na área de administração, com ênfase em indústria e varejo de moda, organização e estudos para a indústria têxtil. Contato: nobile.anapaula@usp.br

mais pluralizada e complexa.

A globalização do mundo pode ser vista como um processo histórico-social de vastas proporções, abalando mais ou menos drasticamente os quadros sociais e mentais de referência de indivíduos e coletividades. Rompe e recria o mapa do mundo, inaugurando outros processos, outras estruturas e outras formas de sociabilidade, que se articulam e se impõem aos povos, tribos, nações e nacionalidades.³

O consumo é concebido como algo ativo e constante em nosso cotidiano e nele desempenha um papel central como estrutura de valores que constroem identidades, regulam relações sociais, definem mapas culturais. O consumo atua como vetor para a elaboração recorrente de um pensamento capaz de desvendar seus significados culturais. As decisões de consumo se tornam fonte vital para a cultura do momento. Nessa perspectiva, os bens de consumo constituem a parte tangível da cultura, já que são investidos de valores utilizados socialmente para expressar categorias e princípios, cultivar ideias, fixar e sustentar estilos de vida, enfrentar mudanças ou criar permanências⁴.

Embora a cultura esteja normalmente associada a diversos contextos sociais e nacionais, há o entendimento de que tais circunstâncias não impediriam “ a existência de uma matriz comum nas formas de organização dos processos produtivos, de consumo e de distribuição”, compatíveis com o processo de globalização⁵. Tal processo impeliria a cultura ao exercício de novas atribuições sociais, como a articulação entre diversos setores, tais como o social e o econômico, expandindo as formas de emprego de bens patrimoniais e, de modo geral, a criatividade.

A nova cultura mundial resulta cada vez mais do entrelaçamento de culturas locais diversificadas, constituindo culturas híbridas, disseminadas a partir dos centros urbanos e através das vias digitais, em escala mundial. À medida que as fronteiras nacionais são ultrapassadas e as distâncias geográficas e temporais se abreviam,, as novas conexões passam a influenciar prioritariamente as estruturas sociais, econômicas e políticas. As especificidades locais não seriam eliminadas, mas passariam a constituir subculturas tecidas num conjunto mais amplo superposto pela globalização⁶.

Na moda, as mudanças e as diferenças se formam e desestruturam com uma frequência muito maior do que em séculos e até mesmo décadas anteriores, decorrentes do processo de globalização e da proliferação e sofisticação das redes comunicacionais. A roupa torna-se emblema de uma cultura global, rapidamente reconhecida por grande parte dos consumidores. Essa internacionalização uniformizadora é viabilizada pelos meios digitais, mas, ao mesmo tempo, muitos desses produtos se valem de particularidades das culturas nas quais atuarão. Ocorre uma heterogeneização caracterizada não só pela variedade dos segmentos presentes lado a lado em uma mesma coleção – básico, clássico, esportivo, entre outros -, como também pelo grande número de criadores espalhados por vários países. Surge,

³ IANNI, Octavio. As ciências sociais na época da globalização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 13, n. 37, 1998.

⁴ DOUGLAS, Mary. *O mundo dos bens: para uma antropologia do consumo*. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006, p. 114.

⁵ CANCLINI, Nestor Garcia. *Culturas híbridas*. São Paulo: Edusp, 2003, p. 308.

⁶ HANNERZ, Ulf. *Cosmopolitas e locais na cultura global*. In: FEATHERSTONE, M. (org.). *Cultura global*. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 251.

portanto, num mesmo evento, uma quantidade de estilos nunca vista.

A indústria da moda participa da nova economia-mundo trazendo não só a roupa, mas também o universo gestual e discursivo⁷. A sociedade de consumo se vê repleta de significados ao formar identidades e determinar estilos de vida. Trata-se de um abarrotamento de imagens de vida que nos são oferecidas pelo consumo.

Nessa perspectiva, quando uma roupa é comprada, não se trata de um simples ato de compra, mas da busca constante de uma significação, uma vez que o significado de uma peça comprada anteriormente já se perdeu. Para Avelar, a procura por uma significação individual acaba por se transformar numa “individualização coletiva”, principalmente quando se trata da indústria de massa, pois formas, cores e volumes são repetidos exaustivamente no período de uma mesma estação.

A globalização trouxe para a moda a capacidade de antecipar essa individualização coletiva, graças ao excesso e rapidez de informação e renovação, bem como à capacidade de detectar grupos socioculturais. Pesquisas especializadas indicam a voga de novos significados a todo momento. A grande rapidez de informações, sobretudo com o auxílio da internet, leva as tendências de moda a se difundirem instantaneamente e também a se diversificarem. Para tanto, surgem profissionais que não existiam anos atrás, como os pesquisadores de comportamento, de tendência, que se espalham pelo mundo, coletando imagens das ruas, do cotidiano. Trata-se de escritórios de estilistas ou marcas que captam mínimos detalhes diferenciadores. Suas informações são enviadas instantaneamente, tanto para estudo como para veiculação em sites cuja assinatura chega a custar mais de 11 mil dólares ao ano⁸ ou até mesmo sites livres. As tecnologias digitais cumprem o papel de gerar dados em alta velocidade para que esse processo seja rápido e contínuo.

A moda atual se caracteriza pela incessante busca de novas referências culturais, filtradas por criadores, com o objetivo de transmitir constantemente o “novo”. Paradoxalmente, a moda consiste tanto em disseminação quanto em inovação. Produtos com significados trabalhados tanto pela indústria como pelo *marketing* encontram formas de adaptar as tendências a um alcance global. Assim, os produtos de moda passaram a se difundir de forma imediata. Consumidores de todo o mundo têm acesso aos produtos, ou seja, o uso das peças se homogeneíza.

A globalização contribuiu expressivamente para a velocidade na difusão da moda e, conseqüentemente, também para a produção de tendências. É importante ressaltar que toda a cadeia têxtil, constituída por criação, industrialização de peças, estratégias de marketing e distribuição foi desterritorializada. E as principais marcas passaram a ser controladas progressivamente por grandes grupos econômicos. A organização da moda passa a operar em todo o mundo, valendo-se das

⁷ VILLAÇA, Nizia. Alta, média e baixa costura. *op. cit.* p. 97.

⁸ Valor sinalizado para o site “www.wgsn.com”, em: AVELAR, Suzana. *Moda: globalização e novas tecnologias. op. cit.* p. 93.

hibridações culturais.

Cabe pensar se, a partir dos anos 90, a moda foi democratizada ou apenas houve uma nova imposição de consumo. Para Lipovetsky, a democratização da moda está ligada ao fato de que não apenas a classe alta pode se valer das novidades. As outras classes passam a ter acesso aos produtos de moda graças tanto à ampliação e variedade de materiais e maquinários como aos meios de comunicação maciçamente difundidos. Isso pode ser visto como uma democratização, mas também como uma nova imposição de dinâmica de consumo. Assim, a moda vem assumindo um papel importante em muitas economias. A moda é uma atividade que se fundamenta em “duas cabeças” – econômica e estética, onde a lógica do lucro favorece a criação das novidades⁹.

Os anos de 1990 inauguraram um período de maior liberalização comercial, com queda das barreiras tarifárias, e com uma série de mudanças levadas a cabo por parte do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial (BM) e, principalmente, da Organização Mundial do Comércio (OMC), que, além de contar com a inserção de mais países no comércio internacional, como a China, passaram a defender acordos bilaterais e posturas comerciais mais liberais a partir do momento em que os países desenvolvidos estavam com a estrutura do setor têxtil mais consolidada.

Além dos impactos causados pela globalização, os anos 1990 são marcados por um modelo de negócios exclusivo da indústria da moda, o qual promoveu uma reorganização da cadeia produtiva: o *fast-fashion*. Esta estratégia empresarial é responsável por executar a troca de mercadoria em exposição nas lojas em prazos muito curtos, visando afetar o comportamento do consumidor. Para isso, é necessário um planejamento acelerado na criação de novos produtos, bem como uma cadeia de produção e uma logística de distribuição que sejam capazes de atender as mudanças cada vez mais velozes da moda. Esse sistema se inicia no varejo de moda, porém a indústria tem o papel principal no seu resultado, desde a criação até a entrega final do produto nas lojas.

Para Erner¹⁰, o *fast-fashion* é o chamado circuito curto, ou *quick response system*, que nasce no Sentier, um bairro de Paris com pequenos comerciantes do setor têxtil, os quais começam sua produção tardiamente, após a confirmação de algumas tendências, para evitar quaisquer erros na coleção e consequente perda nas vendas. O sistema *fast-fashion* é a resposta da indústria a tal aceleração da moda, pois as tendências de moda e a forma como elas são transmitidas e comunicadas ao consumidor são o fio condutor desse sistema. Trabalha com quantidade planejada e limitada de produtos, visando não só a redução de perdas em vendas, mas também estimular o consumo com que diversificação em que o produto é levado ao varejo. Apesar de se tratar de uma produção em larga escala, a distribuição das peças é fragmentada entre as diversas lojas de uma mesma rede. Isso possibilita que haja poucas peças de um mesmo modelo e consequentemente os estoques sejam baixos, além de proporcionar a sensação

⁹ LIPOVETSKY, Gilles. *O império do efêmero*. op. cit. p. 100.

¹⁰ ERNER, Guillaume. *Vítimas da Moda?* op. cit.

de individualidade ao consumidor.

O consumo é a engrenagem do *fast-fashion* e, para despertar o desejo de compra do consumidor, os produtos disponíveis nos pontos de varejo são renovados constantemente. Para tanto, é necessário um planejamento acelerado na criação de novos produtos que permita a fluência e a continuidade desse sistema. O *fast-fashion* estabeleceu a diferença no fato de que o ciclo criação/produção/consumo não é realizado duas vezes ao ano, mas continuamente, com minicoleções e fluxos que chegam a ser quinzenais¹¹. As minicoleções são elaboradas a partir de um tema e envolvem desde a escolha de cores, tecidos e até estampas, de forma que os produtos sejam coordenados entre si e o consumidor tenha a percepção de uma harmonização das tendências de moda na área de vendas. As produções temáticas englobam produtos como calças, shorts, saias, blusas e acessórios, produzidos em diversas indústrias, cada qual com a sua especificidade de matéria-prima, porém distribuídos para as lojas ao mesmo tempo. Essa estratégia garante uma oferta diversificada de produtos e sugere ao consumidor o impulso de adquirir uma composição visual completa e coordenada.

Grandes varejistas internacionais, entre eles a Zara¹², se destacaram por serem precursores do *fast-fashion*. Em 1995, a Zara tinha por volta de 500 pontos de venda, dos quais mais de três quartos localizados na Espanha; ou seja, tratava-se de uma empresa de atuação praticamente nacional. Já em 2008 eram quase 3700 lojas, das quais 60% localizavam-se no exterior, presente em 86 países. Um outro modelo de *fast-fashion* internacional é a Benetton, que em 1995 contava com aproximadamente 8 mil lojas em 110 países, das quais somente um quarto na Itália¹³. O sucesso desses modelos de *fast-fashion* não pode ser atribuído somente às características das cadeias de produção e dos sistemas de distribuição, mas também à análise de vendas e ao minucioso planejamento na criação de novos produtos.

Em seu estudo sobre o *fast-fashion* italiano, Cietta admite que a rapidez tem grande importância por ser uma alavanca competitiva, mas certamente não é o elemento principal do movimento *fast-fashion*. Cada vez mais o seu valor se constrói mixando de fato elementos da cadeia da produção imaterial --- criatividade, distribuição, comunicação, *marketing* --- com aqueles da produção industrial. Empresas que adotaram esse sistema começaram a investir em criatividade, desenvolvendo coleções próprias, coerentes com sua marca. O *fast-fashion* oferece o que há de mais novo em tendências. Tal pesquisa criativa tornou-se diferente daquela dos grandes estilistas e *designers*, e não utiliza os instrumentos tradicionais de desfile. Suas fontes de inspiração são frequentemente relacionadas a fenômenos de mídia, e sua criatividade é orientada para o seu mercado-alvo, produtos pensados para um público específico. A política comercial das empresas é fortemente orientada para um segmento específico de consumidores. A escolhas de tamanhos, estilo e canais de distribuição é feita de maneira

¹¹ CIETTA, Enrico. *A revolução do fast fashion*. op. cit. p. 80.

¹² A empresa espanhola Zara, pertencente ao grupo Inditex, um dos maiores do mundo em volume de produção, se tornou conhecida graças ao constante crescimento de vendas e estratégias competitivas que se tornaram referência em moda.

¹³ CIETTA, Enrico. *A revolução do fast fashion*. op. cit., p. 30-31

muito cuidadosa , visando principalmente minimizar custos e riscos. São empresas que incluíram a natureza simbólica¹⁴ do produto como objeto de negócio.

Por vezes o *fast-fashion* é apresentado de forma crítica como “indústria da cópia”, cuja produção rápida em larga escala, desterritorializada e pulverizada por vários locais desvalorizaria a força trabalhadora¹⁵. Há muitas repercussões sobre as condições análogas à escravidão que estariam presentes na indústria da moda em todo o mundo, conforme relata o documentário *The True Cost*¹⁶. Mas também é fato que tais práticas não são inerentes ao *fast-fashion*, pois atualmente também ocorrem relacionadas à moda de luxo¹⁷. A partir deste quadro, muitos movimentos sociais --como a *Fashion Revolution*¹⁸, presente em 83 países ---passaram a defender a ideia de um consumo de moda mais atento à escolha da marca e à forma com que as roupas são produzidas.

No Brasil, a indústria da moda foi diretamente influenciada pelos fatores culturais e econômicos do processo de globalização.

Na esfera econômica, apesar da considerável trajetória dos debates a respeito da abertura econômica¹⁹ ocorrida nos anos 90, há recorrentes afirmações²⁰ de que a área têxtil vem sofrendo um processo de desarticulação após a entrada da China na OMC (Organização Mundial do Comércio). Tomados isoladamente, há dados indicativos de que, a partir de 1990, o quadro de mão de obra diminuiu cerca de 15% em confecções, e cerca de 70% em tecelagens. De fato, ocorreu o fechamento de inúmeras empresas têxteis, afetando sobretudo aquelas indústrias com tecnologia obsoleta. Contudo, novos números também apontam que a produção de peças e de tecidos dobrou de volume, e, na última década, o consumo por habitante aumentou em 50%. Esse quadro permite constatar um ciclo de renovação de equipamentos e empregos resultante da ocorrência do mesmo processo²¹.

O impacto das desativações sobre a força de trabalho pode ter sido atenuado pela instalação de

¹⁴ Cietta avalia a natureza simbólica do produto de moda como um produto híbrido, no qual o valor imaterial é significativamente superior àquele do seu conteúdo material (industrial).

¹⁵ AVELAR, Suzana. *Moda: globalização e novas tecnologias*. op. cit. p. 92.

¹⁶ Sobre o documentário *The True Cost*, do diretor Andrew Morgan, lançado em 2015, acessar: <https://wp.ufpel.edu.br/empauta/2016/09/o-documentario-the-true-cost-e-o-lado-obscur-o-da-industria-da-moda/> Acesso em 22/11/2017

¹⁷ Notícias sobre trabalho escravo no setor têxtil no Brasil e no mundo: <http://reporterbrasil.org.br/2012/07/especial-flagrantes-de-trabalho-escravo-na-industria-textil-no-brasil/> , <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-36574637> Acesso em 22/11/2017

¹⁸ Fashion Revolution: ver <http://fashionrevolution.org/country/brazil/> Acesso em 02/12/2017

¹⁹ A abertura econômica dos anos 1990 é definida como um processo de abertura comercial abrangente, que se iniciou no governo Collor. A integração comercial brasileira ocorreu com a globalização, e baseia-se principalmente na integração de países através de acordos bilaterais e multilaterais (zonas de livre comércio, uniões aduaneiras e mercados comuns). AVERBUG, André. Abertura e integração comercial brasileira na década de 90. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro: BNDES, n. 11. 1999, p. 45.

²⁰ Informações disponíveis em: ABIT – Associação Brasileira da Indústria Têxtil. *Panorama do setor têxtil e de confecções*. Brasília, nov. 2014. e ainda em artigos disponíveis em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2014/11/demissoes-revelam-efeitos-do-ataque-chines-industria-textil-no-brasil.html> (Acesso em 21/01/2016); <http://www.fiesp.com.br/noticias/producao-da-cadeia-textil-deve-crescer-27-em-valores-em-2013-aponta-relatorio-do-ijemi/> (Acesso em 21/01/2016).

²¹ MASSUDA, Ely Mitie. Transformações recentes na indústria têxtil brasileira: 1992-1999. *Acta Sci.* Maringá, v. 24, n.1, p. 243-251, 2002.

fábricas de marcas internacionais em território brasileiro. De acordo com a Associação Brasileira da Indústria Têxtil - ABIT, 85% do vestuário consumido no país é produzido por fábricas instaladas em território nacional. Em 2014, com faturamento de US\$ 55,4 bilhões, o Brasil é o quarto maior produtor de roupas do mundo, gerando 1,6 milhão de empregos. Embora muito inferior à China, tais dados são muito expressivos e colocam o segmento do vestuário entre os mais importantes da economia nacional.

A instalação desse novo quadro produtivo propiciou o desenvolvimento da criação de vestuário como fenômeno cultural, sobretudo nos moldes do *fast-fashion*. A partir dos anos 90, a moda brasileira passou a ser prestigiada no mercado nacional e também internacionalmente. Academias de moda começaram a formar profissionais para atender uma crescente demanda de mercado. Ademais, estilistas e modelos brasileiras passaram a participar regularmente do circuito internacional da moda. A imprensa brasileira passou a dar mais espaço para a moda. Editoras começaram a investir publicações acerca da moda. Surgiram grandes desfiles como *Phytoervas Fashion*, *Morumbi Fashion Brasil*, que posteriormente, já no ano de 2001, recebeu novo formato sob o nome de *São Paulo Fashion Week*²².

Ao final da década de 90, nos mesmos padrões internacionais, a empresa C&A Modas desponta como precursora do sistema *fast-fashion* no Brasil. Influenciada pela matriz localizada na Holanda, a empresa promove um estudo a fim de reformular suas marcas e implantar o *fast-fashion*. De acordo com Eduardo Humberg²³, não havia na empresa profissionais que atuassem na área de criação; foram contratadas, então, de uma única vez, cerca de 30 estilistas. Este fato ilustra a necessidade de investimento na gestão criativa de uma empresa *fast-fashion*. Nesse período a C&A contava com 65 lojas e notadamente a aposta na criatividade foi determinante na obtenção de bons resultados, pois atualmente já são mais de 280 lojas em todo o território nacional. Para reafirmar seus investimentos na gestão criativa, desde 2005, a empresa conta com mais de 20 parcerias com renomados estilistas que assinam pequenas coleções com o objetivo de tornar acessíveis modelos exclusivos com alto apelo de moda e *design* a preços convidativos²⁴.

Outras empresas tradicionais como Riachuelo, Pernambucanas e Hering adotaram o sistema *fast-fashion* e cada empresa é responsável em média pelo lançamento de 20 a 30 mil modelos por ano num prazo que, contado a partir da produção industrial até a logística, para cada novo modelo, conta –se em média 14 dias²⁵. A Riachuelo, com um time de estilistas composto por 60 profissionais, também utilizou a estratégia de assinar parcerias com renomados estilistas²⁶. Seguindo o exemplo da rede internacional

²² BRAGA, João. *História da moda*. São Paulo: Editora Anhembi Morumbi, 2004, p. 105-106.

²³ Entrevista concedida por Humberg, Eduardo, executivo que participou como Fashion Coordenação, na implantação do fast fashion na empresa C&A Modas. [out.2017]. Entrevistador: Ana Paula Nobile Toniol. São Paulo, 2017. 1 arquivo .mp3 (75 min.).

²⁴ <http://www.inteligencia.com.br/ca-investe-em-colecoes-assinadas-por-grandes-marcas/> Acesso em 01/11/2017

²⁵ ROCHA, Flavio. *Flavio Rocha, o homem que criou o fast fashion 100% nacional*: entrevista [ago.2014]. Entrevistador Vitor Hugo Brandalise. Disponível em: <http://gq.globo.com/Prazeres/Poder/noticia/2014/08/flavio-rocha-o-homem-que-criou-o-fast-fashion-100-nacional.html> Acesso em: 21/01/2016. Flavio Rocha é presidente do grupo varejista Riachuelo.

²⁶ <https://www.istoedinheiro.com.br/noticias/negocios/20020125/riachuelo-nova-versao-fashion/18933> Acesso em

H&M²⁷, essas parcerias são firmadas a partir de constantes pesquisas de mercado para identificar os desejos dos clientes em relação ao consumo de moda e quais estilistas expressam esses desejos.

O mercado nacional concorre internamente com grandes grupos internacionais, gigantes do *fast-fashion*. Para Serrentini²⁸, não há resistência quanto ao *fast fashion* no Brasil, onde grandes empresas também já adotaram essa estratégia. Mas sinaliza que o varejo brasileiro ainda não desenvolveu a competência de integração e comando sobre a cadeia produtiva de moda necessários para o completo desempenho desse sistema. E ainda, Letícia Abraham, diretora de pesquisa e planejamento do grupo WGSN²⁹, acredita que “existe espaço no mercado *fast-fashion* porque ainda não temos uma marca que entregue a tríade perfeita para o segmento, que é oferecer moda rápida com preço acessível e boa qualidade”³⁰. No Brasil desde 1998, a Zara, possui 41 lojas e parte de seus produtos vendidos são produzidos em território nacional para driblar dificuldades com tributos de importação e logística³¹. Outras empresas como Forever 21 e GAP também se instalaram no Brasil, porém ainda não conseguiram a mesma expansão e tampouco praticam os mesmos preços que nos Estados Unidos³². Os custos com importação e logística elevam os preços das redes internacionais em média em 30%³³. Outras redes como Topshop e H&M desistiram de trazer suas marcas para o Brasil. Esta última, presente em 56 países com cerca de 3000 lojas, alega altos custos de instalação e grande competitividade com outras lojas já instaladas aqui³⁴.

Vale ressaltar que o Brasil se beneficia do fato de que as grandes capitais mundiais da moda situam-se no hemisfério norte, e portanto estão sempre duas estações à frente. Mesmo respeitando as particularidades locais, as informações de moda são as mesmas, pois o *fast-fashion* explora uma moda globalizada. Isso permite que a indústria da moda nacional faça apostas cada vez mais assertivas em suas coleções.

* * *

O valor econômico-simbólico transmitido pela moda tornou-se um importante instrumento para compreender as novas dinâmicas de consumo que se estabeleceram a partir dos anos 90, inclusive no Brasil. A moda tornou-se um aparato extremamente relevante para a formação de identidade na

01/11/2017

²⁷ Em 2004, A Rede H&M assinou uma parceria com o renomado estilista Karl Lagerfeld http://about.hm.com/en/media/news/karl_lagerfeld_and_hm.html Acesso em 01/11/2017

²⁸ Serrentini, Alberto. *Conhecer, Varejo de Moda*, n. 30, p. 24, SEBRAE, Maio. 2015.

²⁹ WGSN (Worth Global Style Network) é uma empresa de previsão de tendências, fundada em 1998, em Londres. Como um negócio *online*, o seu serviço de previsão de tendências inclui o que há de mais próximo em vestuário, beleza, cor, marketing e varejo. Possui 14 escritórios nas principais cidades do mundo e centros operacionais em Londres, Nova York, Hong Kong, além de visitar cerca de 95 países anualmente.

³⁰ https://istoe.com.br/332682_OS+GIGANTES+DA+MODA+RAPIDA/ Acesso em 01/11/2017

³¹ <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/09/1345599-custo-brasil-derruba-modelo-global-da-zara.shtml> Acesso em 20/09/2017

³² <https://exame.abril.com.br/negocios/o-que-a-forever-21-aprendeu-e-ainda-deve-aprender-no-brasil/> Acesso em 01/11/2017

³³ https://istoe.com.br/332682_OS+GIGANTES+DA+MODA+RAPIDA/ Acesso em 01/11/2017

³⁴ <http://emais.estadao.com.br/noticias/moda-e-beleza,hem-cancela-vinda-para-o-brasil,1594036> Acesso em 01/11/2017

sociedade atual, quando a complexidade cultural se intensifica cada vez mais. O fluxo de trocas entre diversas culturas e localidades propiciou o surgimento de costumes e estilos agora compartilhados mundialmente.

Com o processo de globalização, o mercado começou a se diversificar com maior intensidade, devido à maior difusão da informação e percepção de moda, sobretudo com o auxílio dos meios digitais. O desenvolvimento tecnológico e logístico favoreceu a multiplicação de nichos de mercado e consequente mudança nas modalidades de consumo.

O advento do sistema *fast-fashion* certamente causou uma ruptura na cadeia produtiva da indústria da moda. Observou-se que essa estratégia empresarial tem por objetivo atingir uma esfera global, devido à velocidade com que as tendências de moda são transmitidas, provocando um consumo orientado pela busca por expressão individual. Enquanto fenômeno econômico-cultural, o *fast fashion* vem suscitando a reflexão de teóricos de diferentes áreas acadêmicas, ocupados em bem compreender a constituição desse eixo que atravessa cultura, consumo e economia. A mobilização de conceitos e argumentos provindos dessa literatura orienta as perspectivas analíticas para tratar em nova chave a natureza simbólica do produto de moda, especialmente a partir do processo de globalização.

Referências bibliográficas

- ABIT – Associação Brasileira da Indústria Têxtil. *Panorama do setor têxtil e de confecções*. Brasília: nov. 2014.
- ALMEIDA, Adilson José & WAJNMAN, Solange. *Moda, comunicação e cultura: um olhar acadêmico*. São Paulo: Arte e Ciência, 2002.
- ARRIGHI, Giovanni. Globalização e macrosociologia histórica. *Revista de Sociologia e Política*, n. 20. The Johns Hopkins University: 13-23 JUN. 2003
- AVELAR, Suzana. *Moda: globalização e novas tecnologias*. São Paulo: Estação das Letras e Cores Editora, 2011.
- AVERBUG, André. Abertura e integração comercial brasileira na década de 90. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro: BNDES, n. 11. 1999.
- BAUDRILLARD, Jean. *A sociedade de consumo*. Rio de Janeiro: Elfos, 1995.
- _____. *O sistema dos objetos*. São Paulo: Perspectiva, 2000.
- BRAGA, João. *História da moda*. São Paulo: Editora Anhembi Morumbi, 2004.
- CALDAS, Dario. *Observatório de sinais: teoria e prática da pesquisa de tendências*. Rio de Janeiro: Ed. SENAC Rio, 2004.
- CANCLINI, Nestor Garcia. *Culturas híbridas*. São Paulo: Edusp, 2003.
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Vol. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CIETTA, Enrico. *A revolução do fast fashion: estratégias e modelos organizativos para competir nas indústrias híbridas*. São Paulo: Estação das Letras e Cores, 2010.

- DOUGLAS, Mary. *O mundo dos bens: para uma antropologia do consumo*. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.
- ERNER, Guillaume. *Vítimas da moda? Como a criamos, por que a seguimos*. Tradução de Eric Roland René Heneault. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2005.
- FEATHERSTONE, Mike (org.). *Cultura global: nacionalismo, globalização e modernidade*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- _____. *O desmanche da cultura*. São Paulo: Nobel, 1997.
- GORINI, A. P. F. Panorama do setor têxtil no Brasil e no mundo: reestruturação e perspectivas. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 12, p. 17-50, set. 2000.
- HANNERZ, Ulf. Cosmopolitas e locais na cultura global. In: FEATHERSTONE, M. (org.). *Cultura global*. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 251-266.
- IANNI, Octavio. As ciências sociais na época da globalização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 13, n. 37, 1998.
- LIPOVETSKY, Gilles. *O império do efêmero: a moda e seu destino nas sociedades modernas*. 10ª reimpressão. Tradução de Maria Lucia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- MASSUDA, Ely Mitie. Transformações recentes na indústria têxtil brasileira: 1992-1999. *Acta Sci. Maringá*, v. 24, n.1, p. 243-251, 2002.
- _____. Inovação na indústria têxtil brasileira: 1983-1999: o caso das fiações na região de Maringá. Tese (Doutorado em História Econômica) 2002. Universidade de São Paulo.
- MICHETTI, Miqueli. *Moda brasileira e mundialização*. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2015.
- ORTIZ, Renato. *Mundialização e cultura*. São Paulo: Brasiliense, 2003.
- SEGRE-REINACH, Simona. *China and Italy: fast fashion versus prêt-à-porter: towards a new culture of fashion*. *Fashion Theory*, 9, 1, pp. 43-56, 2005
- SERRENTINI, Alberto. *Conhecer, Varejo de Moda*, n. 30, p. 23-25, SEBRAE, Maio. 2015.
- VILLAÇA, Nizia. Alta, média e baixa costura: moda e semiologia cultural. In: CASTILHO; GALVÃO (org.). *A moda do corpo o corpo da moda*. São Paulo: Esfera, 2002, p. 91-103.

A GRANDE RECESSÃO INTERPRETADA PELAS ESCOLAS MARXISTA E PÓS-KEYNESIANA: SIMILARIDADES, DISPARIDADES E COMPLEMENTARIEDADE ENTRE “FINANCEIRIZAÇÃO” E “CAPITALISMO DO GESTOR DE DINHEIRO”

Caio Vilella¹

Resumo: Após a insolvência do banco de investimentos Lehman Brothers começaram a surgir teorias interpretativas das mais diversas escolas sobre a Grande Recessão. Passados quase dez anos do evento, as interpretações se amontoam e os argumentos variam entre escolas de pensamentos. O presente texto buscou contribuir no sentido de organizar o debate entre a escola marxista e pós-keynesiana para verificar as similaridades e disparidades entre os argumentos heterodoxos utilizados. Após fazer uma breve releitura dos argumentos interpretativos da vertente da financeirização (marxista) e da abordagem do capitalismo do gestor de dinheiro (pós-keynesiana) constatamos que ao elencar as similaridades, podemos notar linha interpretativa próxima entre as escolas. Por outro lado, as disparidades nos fornecem o preenchimento de lacunas interpretativas que nos permitem apontar para certa complementariedade, aumentando o poder de compreensão dos eventos que culminaram na Grande Recessão.

Palavras-chave: Grande Recessão; Financeirização; Capitalismo do Gestor de Dinheiro.

Abstract: After bankrupt of the Lehman Brothers investment bank began to emerge interpretive theories from most diverse schools about the Great Recession. Almost ten years after the event, interpretations pile up and arguments differ among schools of thought. The present text sought to contribute to organize the debate between the Marxist and post-Keynesian school to verify the similarities and disparities inside the heterodox arguments used. After a brief re-reading of the interpretative arguments of the financialization (Marxist) and money manager capitalism (post-Keynesian) approach, we find that by listing the similarities, we can note a close interpretive line between the schools. On the other hand, disparities provide us with filling interpretative gaps that allow us to point to some complementarity, increasing the power of understanding the events that culminated in the Great Recession.

Key-words: Great Recession; Financialization; Money Manager Capitalism.

Introdução

Próximo de completar dez anos desde o ápice da Grande Recessão (ocorrido em setembro de 2008, quando o banco de investimento Lehman Brothers encerrou as operações), diversos trabalhos buscaram interpretar o evento sob a leitura da escola de pensamento econômico à qual pertencem. Conforme a tragédia se propagava, a teoria mainstream foi gerando descrédito ao ver sua hipótese de mercados eficientes ruindo. Dito isso, abriu-se espaço para o debate heterodoxo se inserir e expor suas interpretações do evento que se sucedera.

Quando falamos de teorias heterodoxas de crises e ciclos econômicos, duas escolas saltam aos

¹ Mestre em Economia pela UNICAMP e Doutorando na mesma área pela UFRJ. Pesquisador ligado ao Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais IE/UNICAMP. Contato: caio.vilella@ufrj.br.

olhos: a escola marxista e a pós-keynesiana. O alerta de crises endógenas ao sistema é o grande ponto em comum entre as teorias dos dois autores clássicos (Marx e Keynes). Assim, não tardou até que os principais periódicos científicos dedicados a debater as teorias destas duas escolas fossem inundados com artigos que se propunham a interpretar o evento catastrófico mais importante desde a Grande Depressão, formando diversas vertentes interpretativas dentro de cada escola. O presente trabalho buscará revisar a bibliografia entre duas vertentes (uma de cada escola) que considera mais próximas em seus argumentos interpretativos. Para com isso, construir um elo heterodoxo capaz de suprir as limitações interpretativas de cada escola.

As abordagens mais próximas entre as vertentes, organizam seus argumentos em torno do conceito da financeirização. As vertentes tratadas neste trabalho serão a abordagem do capitalismo do gestor de dinheiro (*money manager capitalism*)² - do lado pós-keynesiano - e a vertente da financeirização - do lado marxista. A fim de evitar uma indelicadeza científica de iniciar um trabalho tendendo o argumento para uma escola, aceitaremos a definição de financeirização que, além de ser muito utilizada na literatura [ver Rochon e Rossi (2010) e Stockhammer (2012)], não é utilizada diretamente por nenhuma destas vertentes. Segundo Epstein (2005, p.3) “*Financialization means the increase role of financial motives, financial market, financial actors and financial institutions in the operation of the domestic and international economies*”. Nessas circunstâncias, não seria exagero entender a financeirização como a “apoteose das finanças”, em que estas são alçadas ao centro das decisões econômicas, subordinando todas as demais decisões à sua lógica de valorização.

Definido o conceito de financeirização, no decorrer deste trabalho será evitado entrar em discussões teóricas sobre o objeto. O objetivo deste texto é discutir os argumentos de ambas as escolas tendo a Grande Recessão como pano de fundo, de tal forma que, o conceito de financeirização será tratado como um argumento utilizado por ambas as escolas, ainda que de forma subjacente na interpretação pós-keynesiana.

A partir da próxima seção delinearemos o debate das duas vertentes supracitadas para traçar um panorama analítico que buscará evidenciar que as abordagens possuem convergências interpretativas sobre a Grande Recessão ao destacarem o efeito financeiro, fornecendo ganhos complementares quando justapostas de maneira coerente. Terminada essa breve introdução, a seção seguinte relatará a interpretação marxista da Grande Recessão através da financeirização. A terceira seção referará o trabalho interpretativo do evento aludido sob a ótica da abordagem do capitalismo do gestor de dinheiro (*money manager capitalism*). A quarta seção fará um trabalho analítico das abordagens apresentadas apontando os pontos similares e díspares para, em seguida, a quinta seção realizar as considerações finais do autor.

² Se me for permitido trabalhar com as vertentes pós-keynesianas definidas por King (2008), a saber: Kaleckiana, Davidsoniana e Minskyniana; a abordagem do capitalismo do gestor de dinheiro (*money manager capitalism*) poderia ser enquadrada na vertente minskyniana. Para os argumentos levantados neste texto, optamos por nos referir à aludida vertente fazendo referência à sua abordagem pela leitura do capitalismo do gestor de dinheiro.

A Grande Recessão Sob a Ótica da Vertente Marxista da Financeirização. Dentro da escola marxista é possível encontrarmos diversas vertentes. Cada qual lê Marx (1996[1867]; 1986[1894]) à sua forma e acaba atribuindo maior importância à uma ou outra parte de sua obra. Nesta seção mostraremos a abordagem proposta para interpretar a Grande Recessão pela vertente marxista da financeirização, a qual atribui uma importância maior ao efeito das finanças e do capital fictício.

Gowan (2009) salienta a essência dessa corrente ao imputar a Grande Recessão a uma escolha sistêmica de um modelo de sistema bancário e creditício que subordina todas as demais atividades à sua dinâmica, com bancos e governos trabalhando conjuntamente. As teses expostas nesta seção descrevem o sistema apontado por Gowan (2009.p7) ao realçar que, em 2006, cerca de 40% dos lucros auferidos pelas corporações americanas provinham do setor financeiro.

Esse crescimento financeiro foi possível graças ao período neoliberal, iniciado no final dos anos 1970. Nessa época, se teriam estimulado pelo menos três movimentos mediante o processo de desregulação e liberalização das finanças (LAPAVITSAS, 2011). O primeiro seria a alteração das relações das empresas não-financeiras com o crédito bancário. As corporações teriam se tornado cada vez mais independentes dessa fonte creditícia, ao passo que emitiam títulos de dívidas diretamente no mercado para captar recursos, “financeirizando-se” (LAPAVITSAS, 2011, p.620). Outro movimento verificado pelo autor nas três décadas antecedentes à Grande Recessão foi a mudança do papel dos bancos comerciais. Estes teriam ampliado suas atividades como intermediadores financeiros por meio de fusões e aquisições de bancos de investimentos e seguradoras, cujas funções foram incorporadas pelos bancos comerciais, bem como por meio da expansão do crédito ao consumo familiar. Ademais, o terceiro movimento teria incluído o aumento do papel das finanças no dia a dia das famílias em busca de crédito, não como atividade lucrativa, mas apenas como forma de manutenção do nível de consumo, enquanto suas condições de trabalho eram afetadas pelas finanças (LAPAVITSAS, 2011, p.621). Esses três movimentos simultâneos ao longo das últimas três décadas, teriam encontrado respaldos jurídico e prático em mudanças institucionais de desregulação, descompartmentalização, globalização e liberalização do sistema financeiro como um todo.

Como resultado imediato da liberalização financeira, cresceram as aplicações financeiras, estimuladas, principalmente, pelo desmonte das previdências públicas, o que teria disponibilizado montante considerável de recursos financeiros utilizados pelos fundos privados de pensão. Harvey (2011a) salienta que os fundos de pensão seriam atores importantes do processo de financeirização ao comprarem as inovações financeiras que misturavam uma série de ativos financeiros de alto risco. Mollo (2011) complementa a argumentação de Harvey sugerindo que os fundos de pensão, bem como os

fundos de hedge³ e demais investidores institucionais, teriam se profissionalizado em comportamento mimético conforme a opinião média. Por mais que uma análise fundamentalista⁴ indicasse que o ativo estaria supervalorizado, para os investidores institucionais seria melhor errar com a média, apostando na valorização ainda maior do ativo financeiro do que seguir sozinho a análise fundamentalista.

A participação dos investidores institucionais teria sido determinante para aumentar a liquidez do mercado financeiro e expandir o crédito. Dos Santos (2009, p.12) destaca que no início dos anos 1980, com a competição intensificada no mercado de capitais, explodiu a emissão de títulos das empresas não-financeiras no mercado. As empresas passaram a financiar seus investimentos lançando títulos no mercado e submetendo o seu conselho administrativo ao comando de profissionais do mercado financeiro. Com isso, dos Santos (2009) aponta que o investimento em capital fixo teria mostrado tendência de queda em relação ao PIB à medida que as empresas usavam o lucro retido para recomprar seus títulos e valorizar-se no mercado financeiro.

É importante frisar que o endividamento familiar também foi fruto da alavancagem do sistema bancário. Com o processo de financeirização e o financiamento das grandes empresas pelos investidores institucionais, a competição creditícia intensificou-se e os bancos tradicionais tiveram que inovar. As inovações financeiras possibilitaram aos bancos expandir os limites das regulações atingindo classes de famílias com renda cada vez mais baixa (BLACKBURN, 2008).

Lapavitsas (2011) argumenta que os bancos comerciais, ao tentarem fugir das regulações impostas e expandir a alavancagem, incorporaram as funções de bancos de investimentos e seguradoras. Dessa forma, ampliaram seu papel como intermediário financeiro e formaram uma nova forma organizacional de bancos, o que Mollo (2011, p.464) chama de “bancos universais”. Essa fusão de atividades bancárias em uma única instituição dificulta a fiscalização sobre os níveis de alavancagem e as operações que estão sendo realizadas. Uma vez que as operações estavam sendo menos reguladas, a competição por expandir o crédito torna a classe trabalhadora, cujo consumo estava reprimido por décadas de arrocho salarial, o principal alvo de especulação dos bancos (LAPAVITSAS, 2009, p.17).

A diferença dessa nova forma de crédito é que a relação entre o capital industrial e o capital bancário era uma relação hierárquica muito mais próxima do que aquela entre o capital bancário e o trabalhador. Tanto Lapavitsas (2009) como dos Santos (2009) apontam que as empresas só tomam crédito bancário se a taxa de juros paga para o banco for menor que a taxa de capitação dessa empresa no mercado, sempre visando inserir-se no processo de acumulação para extrair lucros. A força de trabalho, por sua vez, não tem outra fonte de recursos creditícios além dos bancos e, ao tomar crédito, normalmente está interessada apenas no consumo e não na produção, toma crédito para consumir com

³ Os fundos de investimentos são investidores institucionais responsáveis por movimentar uma massa grande de recursos financeiros de terceiros.

⁴ A análise fundamentalista é aquela que leva em conta os fundamentos essenciais por detrás do preço do ativo.

saúde, educação e moradia, por exemplo. Com isso, a renda dos trabalhadores se torna fonte de expropriação, o que Lapavitsas (2009, p.16) chama de “expropriação financeira” (*financial expropriation*).

Ao se alavancarem, os bancos universais passaram a gerir seus balanços. Reuniam seus papéis financeiros de maior risco e os transferiam para suas subsidiárias, livrando-se da regulação, através do que ficou conhecido como *special investment vehicle* (SIV). Esse processo foi repetido por diversos bancos, e muitas dessas instituições subsidiárias chegaram a superar o tamanho dos próprios bancos, formando um “sistema bancário nas sombras” - ou *Shadow Banking System*, como ficou conhecido na mídia (HARVEY, 2011b). A função desse sistema era atuar nas sombras das regulações, tornando os passivos dos bancos mais líquidos e assumindo o risco da iliquidez. Por um lado, a vantagem do *Shadow Banking System* era estar livre das regulações do FED; mas, por outro lado, a desvantagem era não ter um emprestador de última instância para os socorrer em casos de insolvência.

O *Shadow Banking System* permitiu que os bancos expandissem o crédito, principalmente o imobiliário, às famílias de baixa renda, mesmo que elas não possuíssem renda suficiente para isso (HARVEY, 2011b). Com o crédito imobiliário em expansão, crescia também o valor dos imóveis, permitindo que mesmo as pessoas que possuíam pouca renda, utilizassem a valorização do imóvel para refinar suas dívidas. Muitas famílias hipotecaram o mesmo imóvel mais de uma vez. Blackburn (2008, p.71) destaca que esse processo fez com que as famílias enxergassem seu imóvel como um ativo financeiro: “*Non-financial corporations— especially the auto companies—had long offered consumer credit since this was the only way to maintain sales volume; now homeowners were encouraged to treat their houses like ATM’s.*”

A expansão do crédito somada à desregulação das finanças e às mudanças institucionais do sistema bancário mudou o modo e a relação dos bancos com seus clientes, sejam empresas financeirizadas, sejam famílias consumidoras. Antes da financeirização, os bancos tinham relação “*bank-based*”, muito mais próxima com os seus devedores, permitindo análise qualitativa do risco que assumiam. Porém, com a financeirização e a competição interbancária, a relação passou a ser “*Market-based*”, cuja análise de risco era quantitativa com modelos matemáticos de cálculo de risco (LAPAVITSAS, 2009, p.26). Contudo, tais modelos baseavam suas análises em condições passadas, incapazes de incorporar contingências futuras. De qualquer forma, os bancos já não se preocupavam com a análise de risco, uma vez que, após originado, o ativo financeiro seria vendido para investidores institucionais.

Nessa conjuntura, a qualidade do crédito deteriorou-se, ao passo que os agentes financeiros e não-financeiros reuniam em seus balanços ativos financeiros que representavam o risco de default desse crédito de baixa qualidade. Harvey (2011b) destaca que mesmo um ativo financeiro negociado em bolsa não estaria fadado a ser um capital fictício, pois bastaria que o crédito gerado fosse destinado a alguma

forma de produção e extração de mais-valia para tornar-se real. Em outras palavras, se a expansão de crédito vista nas décadas anteriores à Grande Recessão fosse capaz de estimular o consumo de novas moradias, o ramo de construção expandiria sua extração de mais-valia junto com a valorização dos ativos. No entanto, houve uma expansão do crédito puramente especulativa que se baseava na valorização dos imóveis, sem expandir a extração de mais-valia.

Ao passo que a taxa de extração de mais-valia não conseguia acompanhar o ritmo de expansão das finanças, uma bolha de capital fictício inflava o mercado financeiro. Harvey (2011a) destaca que, com o processo de financeirização, o capital fictício teria conseguido sua independência por algum período. Boa parte dos lucros era destinada ao mercado financeiro, não só para a compra de ações de uma firma, mas também para derivativos, independentemente do retorno dos investimentos produtivos. Conforme aumentava a demanda pelos ativos financeiros de uma empresa, mais atrativo os ativos desta ficavam (HARVEY, 2011a, p.21).

Harvey (2011a, p.22) salienta que a participação das operações financeiras nos lucros das corporações dos EUA aumentou consideravelmente a partir dos anos 1980, enquanto os lucros originados no setor manufatureiro caíram no mesmo período. Desde a década de 1970, os lucros corporativos originam-se cada vez mais no lado financeiro e cada vez menos no lado das manufaturas, evidenciando o papel crescente da financeirização. Os dados apresentados por Harvey (2011a, p.21-23) apontam crescimento do capital fictício capaz de alavancar os setores financeiro e não financeiro da economia.

Para explicar essa alavancagem financeira, Harvey (2011a, p.20) usa as taxonomias *misnkyanas*⁵, indicando que a alavancagem das empresas teria fragilizado o sistema. A ideia é que durante anos de estabilidade, conforme as expectativas das empresas se confirmavam, elas teriam alavancado seus investimentos e reduzido a participação do capital próprio. Assim, da mesma forma que o capital fictício teria sido capaz de inflar a bolha, ele teria sido capaz de desinflá-la e de provocar a Grande Recessão. Isso teria ocorrido quando a participação do capital próprio chegou a níveis reduzidos o suficiente para aumentar o custo da dívida e fazer com que as empresas mudassem suas expectativas em relação aos investimentos.

No entanto, ainda que a interpretação dessa linha de pensamento se utilize de conceitos da escola

⁵ A expansão do mercado de crédito acarretaria aumento gradativo da alavancagem privada, o que, a seu turno, faria as empresas assumirem posições cada vez mais arriscadas em relação aos seus fluxos de pagamentos. Para descrever essas posições Minsky (1984[1982], cap.5, p.105-106) desenvolve as taxonomias, *hedge*, especulativa e *Ponzi*. Unidades financeiras em posição *hedge* são aquelas cujos encaixes monetários esperados por um investimento são superiores aos compromissos assumidos em qualquer período do tempo. As unidades financeiras em posição especulativa são aquelas que apresentam descasamento entre os rendimentos monetários esperados de um investimento e os compromissos assumidos em um ou mais períodos. Já as unidades em posição *Ponzi* são aquelas cujos encaixes monetários não são suficientes para pagar o principal nem o serviço das dívidas assumidas, a qualquer período de tempo. Para um tratamento mais detalhado da hipótese da instabilidade financeira, ver Minsky (1984[1982], cap. 5, p.105-106).

pós-keynesiana, a crise seria um problema de financeirização intensificado pela incapacidade de manter uma taxa competitiva de extração de mais-valia. Portanto, com base nos textos tratados até agora, é possível concluir que, no caso hipotético de um sistema econômico em que a hipertrofia das finanças fosse acompanhada por um crescimento da extração de mais-valia, uma crise das proporções da Grande Recessão não ganharia forma, já que não haveria um descolamento do lucro produtivo com o lucro financeiro.

Outro ponto importante de salientar da análise marxista da financeirização é que a Grande Recessão, mesmo tendo ocorrido do lado financeiro, seria fruto do lado real da economia. Mesmo a vertente que elucida a importância das finanças na Grande Recessão, não atribui o evento ao processo especulativo dos agentes financeiros, mas, sim, a uma característica sistêmica do capitalismo contemporâneo, levando em conta as empresas não-financeiras, o papel dos bancos e o endividamento da classe trabalhadora (LAPAVITSAS, 2011).

A Grande Recessão como Ponto Final do Capitalismo do Gestor de Dinheiro (*Money Manager Capitalism*).

A Grande Depressão dos anos 1930 colocou fim ao período liberal alimentado pela ideologia do *laissez-faire*, ensejando o surgimento de um arcabouço regulatório e de um papel crescente do Estado, que caracterizaram o período seguinte, conhecido como a era de ouro do capitalismo. Nessa época, do final da segunda guerra mundial até a estagnação dos anos 1970, mantiveram-se e ampliaram-se tanto o aparato regulatório erigido após a Grande Depressão como o papel forte do Estado. Kregel (2016) avalia que na era de ouro as lições dos anos 1930 ainda eram seguidas e a presença do gasto estatal era bem-vinda para manter o nível de desemprego baixo, principal preocupação do período.

Com o período de estagflação vivido nos anos 1970, alguns aparatos regulatórios construídos após a Grande Depressão começaram a dar lugar para uma estrutura de fundos de investimentos ainda incipiente. A partir dos anos 1980, a política econômica passou a se fundamentar no controle inflacionário e não mais no nível de emprego, como sugeriu Keynes (1936). A era do bem-estar social acabara e o mundo estava prestes a entrar em uma era em que as finanças, em boa medida através dos fundos gestores de dinheiro, ditariam o ritmo de expansão das atividades econômicas. Nos termos de Kregel (2016, p.5), as lições da Grande Depressão foram paulatinamente esquecidas e a preocupação com o tamanho e o papel do Estado na economia passou a ser alvo de questionamento. Conforme a crença de que a teoria econômica já teria aprendido a lidar com as variáveis econômicas, de forma a evitar que outra depressão como a dos anos 1930 voltasse a ocorrer, o Estado deveria buscar manter o equilíbrio de suas contas através da combinação entre as políticas fiscal e monetária sob o pretexto de evitar processo inflacionário, uma vez que o problema do pleno emprego já estaria sob controle

(ROMER, 2012, p.57).

No aludido contexto histórico, Wray (2011) argumenta que, para encontrar a causa da Grande Recessão, seria preciso entender as transformações sistêmicas ocorridas desde 1951, e não apenas estudar o aumento do endividamento avaliando o evento como um “Momento Minsky”. Wray (2009, p.4) define o período de transformação denominado por Minsky de capitalismo do gestor de dinheiro (*money manager capitalism*) como “*the economic system characterized by highly leveraged funds seeking maximum returns in an environment that systematically under-prices risk*”. Com base nessa sucinta definição, o período de transformação responsável por engendrar a Grande Recessão tem seus principais pontos discutidos no decorrer desta seção, explicando-se o motivo de Wray (2011, p.6) preferir tratar o fenômeno recente como um “meio-século Minsky” em vez de um “momento”.

A instabilidade das finanças teria sido intensificada pelo desenvolvimento de toda uma estrutura institucional que teria logrado êxito em sistematicamente alavancar os investimentos financeiros, subestimando o risco mediante complexo sistema de precificação. Essa sistemática buscava escapar da regulação, mediante instrumentos de evasão regulatória e de ampliação da alavancagem sistêmica. Whalen (2008, p.10) sustenta que, para entender a presente era do gestor de dinheiro da perspectiva de Minsky, seria necessário analisar o comportamento ao longo de diversos ciclos, reconhecendo, assim, tendências econômicas além da instabilidade financeira.

Diferentemente dos anos subsequentes ao final da segunda guerra mundial, o capitalismo contemporâneo se encontra mais próximo das decisões dos investidores institucionais, que gerem grandes volumes de capital, do que de executivos corporativos, responsáveis por gerir próprias empresas. Sendo assim, para entender a atividade econômica corrente, faz-se necessário compreender o funcionamento desses investidores institucionais, como os fundos de pensão, os “*mutual funds*”, fundos de capital de risco, fundos de ação e os fundos de hedge (WHALEN, 2008, p.11). Mesmo já presentes no sistema desde o final da segunda guerra mundial, a ascensão desses fundos se acelerou a partir dos anos 1970, adquirindo relevante papel nos anos 1980, 1990 e 2000, graças ao avanço dos processos de globalização e securitização. A globalização significou a derrubada de barreiras à livre mobilidade de capital, requerendo, para isso, uma flexibilização das políticas regulatórias.

Papadimitriou e Wray (2010) salientam que esses investidores institucionais passaram a competir por linhas de crédito com as instituições bancárias, oferecendo fontes alternativas de financiamento. Nos primórdios do capitalismo do gestor de dinheiro, os bancos ainda possuíam vantagens sobre essas linhas de financiamento do mercado por conseguirem diversificar o risco entre diversos credores, atingindo desde empresas grandes e pequenas até famílias, além de contar com os depósitos do FED, caso necessário. Porém, com o avanço das finanças, as empresas passaram a capitalizar via emissão direta de dívida no mercado com um custo inferior aos empréstimos bancários. Tais dívidas poderiam ser e, constantemente eram, demandadas pelos gestores de dinheiro. Nesse

contexto, com a introdução de algumas inovações financeiras, os bancos perderam essas vantagens comparativas e os pontos favoráveis destacados acima passaram a atuar como delimitadores do nível de crédito bancário quando comparamos o sistema bancário convencional ao *Shadow Banking* (PAPADIMITRIOU e WRAY, 2010, p.17-18).

Com o crédito bancário perdendo participação no total de crédito emitido, os bancos derrubaram os limites à emissão de crédito que lhes colocavam em desvantagem e superaram a diversificação de risco e a regulação do FED (PAPADIMITRIOU e WRAY, 2010). A base monetária passou a expandir-se cada vez mais, conforme crescia o dinheiro gerido por essas instituições, limitando o controle da autoridade monetária sobre a emissão de crédito e poder de compra. Até então, a autoridade monetária era capaz de restringir a oferta monetária através da fiscalização da alavancagem sobre o passivo da instituição. Para se desvencilhar dessa regulação, os bancos desenvolveram nova estratégia de gestão de seus passivos, trocando a de originar empréstimo para mantê-los em carteira pela de “originar e distribuir” os empréstimos a agências financeiras não bancárias, que, na prática, atuavam como membros bancários à margem da regulação do FED, os SIV’s (PAPADIMITRIOU e WRAY, 2010, p.23). Dessa forma, os bancos não mais precisavam se preocupar com a avaliação de risco do tomador, mas somente com a própria capacidade de vender sua carteira de crédito. Essa sistemática ganhou grandes proporções a ponto de formar um sistema bancário nas sombras das regulações, que chegou a superar em tamanho o sistema bancário convencional, regulado pelo FED.

É possível identificar dois resultados fundamentais da desregulação. Um foi a formação do *Shadow Banking System*, quando os bancos começaram a retrabalhar seus passivos. O outro foi a introdução das inovações financeiras que permitiram a exacerbação da competição entre credores. Essas invenções tinham como principal objetivo fugir da regulação do FED e permitir que papéis de baixa liquidez voltassem a ser negociados no mercado. Segundo Whalen (2008, p.11), Minsky acreditava em uma relação simbiótica entre crescimento e securitização, esta última entendida como negociação de agrupamentos de ativos financeiros ilíquidos. Para Whalen (2008), a busca dos investidores institucionais por máximos retornos com baixa precificação de risco teria fornecido a liquidez necessária para que os títulos fossem negociados no mercado. Os bancos securitizavam seus passivos reunindo uma gama de empréstimos originados para negociá-lo no mercado sob a forma de títulos de dívida privada líquidos e de baixo risco.

O mercado hipotecário foi o principal alvo dessa dinâmica, na medida em que era considerado seguro por boa parte dos investidores. Hipotecas concedidas aos mais diversos níveis de rendas eram originadas pelos bancos e vendidas a gestores de dinheiro em *tranches*, cujas estruturas eram tão complexas, que dificultavam rastreá-los até a origem dos papéis que as compunham (KREGEL, 2008). Segundo Wray (2009, p.11), o *boom* ocorrido nos preços das commodities (outro mercado que sofreu com a dinâmica da dívida privada) poderia ser explicado em parte pela pressão da demanda e, em menor

parte, pela manipulação de preços, mas, principalmente, pela especulação sobre índice de petróleo e milho no mercado a vista e futuro, afetando o preço dessas mercadorias.

A explosão das finanças, além de contar com a valorização de ativos financeiros descrita acima, dispunha, essencialmente, de uma das principais características do capitalismo do gestor de dinheiro (*money manager capitalism*): a subestimação de risco. Esse processo ocorrido nas últimas décadas é resumidamente descrito por Papadimitriou e Wray (2010, p.19), que citam Minsky (2008[1987]) para argumentar que “*investment banks would pay ratings agencies to bless the securities, and hire economists to develop models demonstrating that interest earnings would more than compensate for the assumed risks*”.

Diante da já referida complexidade das inovações financeiras, os bancos terceirizaram a avaliação de risco dos títulos negociados a agências de classificação de risco, também responsáveis por estruturar tais títulos. Tal como a citação do parágrafo anterior, essas instituições estruturavam os títulos compondo-os de ativos com correlações opostas ou com diferentes graus de riscos. Algumas *tranches* continham papéis acionários misturados a papéis de commodities. Os modelos baseados em dados históricos indicavam variação em sentido oposto ao dessas duas classes de ativos. Outras possuíam papéis de dívidas hipotecárias *prime* - com margens de segurança positivas -, mesclados a papéis de dívidas *subprime* – com margens de segurança negativas. Portanto, se negociados sozinhos, boa parte dos títulos *subprime* não encontrariam compradores, seriam ilíquidos, mas, ao serem amalgamados com papéis do mercado *prime* hipotecário, essas *tranches* obtinham grau máximo de segurança (KREGEL, 2008).

Papadimitriou e Wray (2010, p.5-6) interpretam que, na visão de Minsky, o capitalismo seria composto por “*longer waves*”. Cada “*longer wave*” seria composta de diversas mudanças curtas e contínuas nas instituições durante um longo período de tempo. Em uma “*longer wave*”, seria possível observar uma ou mais instabilidades financeiras, invariavelmente controladas pela ação do *big government* e/ou do *big bank*, enquanto as lições da última depressão ainda permanecessem frescas na memória. Papadimitriou e Wray (2010, p.16) citam a crise financeira de 1966, a falência dos bancos entre 1973 e 1975, a crise da prata em 1980, a crise da bolsa de 1987, a crise asiática e russa de 1997-1998, além do estouro da bolha das empresas ponto-com como pequenas recessões que puderam ser contidas com atuações do *big government* e do *big bank*, evitando quedas drásticas do nível de emprego. A Grande Recessão, a seu turno, poderia ser identificada como crise de repercussão global próxima da Grande Depressão dos anos 1930, resultante de uma estrutura formada no decorrer de décadas. No entanto, após a crise do início do século XXI deflagrada pelo estouro da bolha das empresas ponto-com, o *Shadow Banking System* e as inovações financeiras adquiriram proporções sem precedentes. O excesso de dívidas fora do passivo dos bancos dificultou a ação regulatória do *big bank* antes da Grande Recessão. Kregel (2008, p.59) ressalta que bastou apenas uma mudança (exógena) na avaliação do risco

para ruir toda a estrutura inflada de dívida e rever as expectativas dos agentes. Nessa situação, quando os agentes perceberam estar excessivamente alavancados, reverteram suas posições no mercado de commodities e de ações exercendo pressão contrária e, assim, desencadeando processo deflacionário dos ativos, configurando que se costumou denominar de um “Momento Minsky” (WHALEN, 2008). Cabe ressaltar aqui que o “Momento Minsky” não representa a origem da Grande Recessão, mas, sim, o estopim da maior recessão econômica desde a Grande Depressão, colocando fim à era do capitalismo do gestor de dinheiro (*money manager capitalismo*), o que resgatou toda a memória da década de 1930, apagada durante o “meio-século Minsky”.

Similaridades e Disparidades das Abordagens Marxista e Pós-Keynesiana Sobre a Grande Recessão.

Como pode ser constatado nas seções anteriores, escolas distintas apresentam diferentes, mas, não supressivas abordagens em relação à Grande Recessão. Essa seção busca discutir os argumentos divergentes e convergentes das vertentes tratadas até aqui para verificar as similaridades do pensamento econômico de ambas sobre a maior recessão das últimas décadas. Espera-se evidenciar que, em grande parte do argumento interpretativo, as escolas estão mais próximas da convergência do que da polarização.

Por mais que existam argumentos compartilhados, é inegável que outros argumentos estão em polos distintos. Um exemplo disto é que pós-keynesianos não comparam o avanço das finanças com o ritmo de exploração do trabalho. Enquanto a incapacidade do ritmo de expansão da extração de mais-valia em seguir de perto a expansão financeira é crucial para explicar a Grande Recessão na vertente marxista tratada na seção 2, este argumento é, no mínimo, secundário na análise pós-keynesiana da seção 3. Wray (2011) e os demais autores tratados na aludida seção sugerem que alterações do lado “real” da economia podem ter tido algum impacto para a estagnação dos anos 1970, mas que foram as mudanças institucionais afetando as finanças, as principais responsáveis pela Grande Recessão. O caráter secundário do grau de exploração do trabalho pelos pós-keynesianos pode ser visto como um sintoma da ausência deste debate no autor clássico desta escola.

Por outro lado, na escola marxista, um debate pouco verificado é em relação ao papel das mudanças institucionais impactando no comportamento sistêmico. Os pós-keynesianos tendem a atribuir papel mais importante para as instituições, enquanto os marxistas estão mais preocupados em estudar a relação capital-trabalho no período neoliberal. Repare que a divergência não se dá no argumento, mas em sua gênese. Apesar de ambas as interpretações apontarem para as mudanças verificadas durante o período pós-1980, os marxistas as analisam com enfoque na deterioração do poder de negociação do trabalho dentro da relação com o capital, enquanto que pós-keynesianos estudam o

neoliberalismo como período de mudanças institucionais guiando o sistema para uma lógica de acumulação preponderada pelos interesses dos gestores de dinheiro (*money managers*). Se para uma escola (marxista) era a relação capital-trabalho que moldavam as instituições, para outra escola (pós-keynesiana), eram as instituições que determinavam as relações.

Passando para a análise das convergências, podemos verificar que ambas abordagens centralizam a análise durante o período neoliberal culminando no momento Minsky, este visto não como causa, mas “gatilho” para o estopim da Grande Recessão. Tanto Wray (2011) como Lapavitsas (2011) mencionam o contexto histórico pré-anos 1970 como fundamentais para entender o período pós-1980, esse sim, responsável por ensejar as mudanças desestabilizadoras. A partir dos anos 1980, foi implementada uma lógica engendradora da globalização e da liberalização econômica responsável por reproduzir efeitos devastadores, na visão de Lapavitsas (2011), ao longo das décadas seguintes. Tendo o início do período neoliberal e o “momento Minsky” como fronteiras para estudar as causas da Grande Recessão, podemos encontrar argumentos similares para interpretar os eventos ocorridos neste corte temporal.

Ambas as abordagens buscam apontar para consequências oriundas do movimento neoliberal. Enquanto Lapavitsas (2011, p.620-621) cita a alteração das relações não financeiras, a mudança no papel dos bancos e o aumento da importância do crédito no dia a dia das famílias como consequências de destaques da liberalização provocada pelo neoliberalismo. A partir da leitura de Whalen (2008) e Wray (2009, 2011) é possível inferir dois resultados predominantes do mesmo período de análise, a saber: formação do *Shadow Banking System* e crescimento das inovações financeiras. Uma vez que os próprios autores pós-keynesianos admitem que tais resultados não poderiam ser verificados sem o processo de liberalização financeira, é mais que razoável sugerir que ambas as vertentes estão tratando de resultados similares. As alterações nas relações financeiras e a mudança do papel dos bancos tratadas por Lapavitsas ocorriam dentro da estrutura do *Shadow Banking System*, enquanto que o aumento da importância do crédito às famílias também só foi possível graças às introduções das inovações financeiras. É possível observar que ambas as escolas estão utilizando argumentos semelhantes, mas enquanto os marxistas da vertente da financeirização preferem trata-los no âmbito das relações diretas, os pós-keynesianos abordados neste trabalho optam por estudar o argumento sob a ótica institucional, isto é, aglomerando as relações individuais dentro de uma instituição responsável por guiar tais relações com base em modelos socialmente compartilhados. Sob um certo grau de abstração analítica, achamos possível sugerir, não apenas uma similaridade, mas, uma complementariedade entre esses argumentos.

Dada a liberalização financeira, surge como parte integrante do processo a figura a qual Mollo (2011, p.465) chama de “investidores institucionais” e Wray (2009, p.3) se refere como gestores de dinheiro (*money managers*), ensejando mais um ponto de similaridade aqui destacado. A figura do investidor institucional seria a de um agente que surge através da financeirização da poupança e é

responsável por gerir uma massa de capital de terceiros em busca de valorização financeira. Personagem esse, que volta a aparecer na abordagem pós-keynesiana na figura dos gestores de dinheiro (*money managers*), agente que busca alavancagem máxima subestimando o risco. Não é possível precisar até que ponto ambos os autores estão falando da mesma figura, mas o campo de atuação e a função desempenhada pelo investidor institucional é muito semelhante, quiçá idêntica, ao papel dado aos gestores de dinheiro (*money managers*).

Outro fator que pesa a favor da convergência entre os argumentos das duas escolas é o papel protagonista dos fundos de investimentos, quer sejam entendidos como investidores institucionais ou como agentes gestores de dinheiro (*money managers*). Em ambas abordagens a figura dos fundos de investimentos é tida como uma ferramenta de suma importância, seja para inflar o capital fictício, nos termos marxistas, ou para alavancar sistematicamente os balanços financeiros, em termos pós-keynesianos. Harvey (2011a) atribui o protagonismo assumido pelos fundos ao desmonte da previdência pública que liberou um montante de capital para ser manipulado por esses investidores. Por outro lado, Wray (2009) atribui a origem do *money manager* à mudança do *modus operandi* bancário. Com a competição entre credores, a oferta de crédito elevou-se à *n*-ésima potência, gerando a necessidade dos bancos gerirem seus passivos para manter o ritmo de alavancagem. Os gestores de dinheiro (*money managers*) em busca de oportunidades financeiras de valorização, por vezes, acabaram se comprometendo com esses passivos bancários gerados, fornecendo a liquidez necessária para a manutenção da alavancagem do sistema bancário.

Através dessas figuras-chave dos investidores, as escolas analisaram a mudança que eles provocam no *modus operandi* do sistema bancário e, com isso, deterioram a qualidade do crédito. A expansão do crédito somada à desregulação financeira é apontada por dos Santos (2009) e por Wray (2009) como percussoras, através da exacerbação da competição entre credores, da mudança do *modus operandi* bancário de “*bank-based*” para “*Market-based*”. Ou seja, a concessão de crédito por uma instituição foi pressionada, uma vez que se essa instituição não concedesse, outra o faria. Como resultado, foi possível observar a deterioração da qualidade do crédito fornecido pelas instituições financeiras, chegando a atingir níveis de renda cada vez menores, dentre eles a classe de hipotecas subprime.

Essa alteração do *modus operandi* bancário é um dos importantes fatores da análise de Kregel (2008), mas também notado por Lapavitsas (2009) e Harvey (2011b) como um dos principais motivos para a bolha financeira. Nesse cenário caracterizado pela oferta de novas linhas de crédito, ambas as escolas constatam a negligência da análise de risco dos bancos, visto que o repasse desses créditos para instituições do *Shadow Banking System* estava garantida.

A bolha das finanças surge como ponto de convergência entre as escolas. Se, de um lado, Lapavitsas (2009) e Harvey (2011a) verificam o crescimento das finanças acima do crescimento real da

economia, de outro, Wray (2011) nota que a bolha financeira se manifestou em escala mundial, com as finanças atingindo um tamanho desproporcional ao resto da economia. Mesmo sem entrar na discussão da “financeirização”, Wray (2011) e Whalen (2008) concordam que a Grande Recessão tem suas raízes muito mais profundas que a instabilidade financeira.

Tanto Harvey (2011a) como Wray (2011) e Whalen (2008) não descartam a importância de Minsky para explicar o fenômeno. No entanto, advertem que uma análise restrita à fragilização da economia nos anos imediatamente anteriores à Grande Recessão não basta para o entendimento das raízes do problema. Ambas as abordagens começam por analisar a inflação de ativos e o contexto em que estava inserida, para chegar até o “Momento Minsky” de estouro da bolha financeira, no qual a deflação de ativos colocou fim ao processo de acumulação financeira exacerbada.

Portanto, espera-se ter evidenciado que apesar de algumas disparidades entre as vertentes das distintas escolas, o caminho que ambas percorreram das bases do neoliberalismo até o “momento Minsky” para explicar a Grande Recessão é rico de argumentos similares. Por mais, que partam de bases teóricas diferentes, a sobreposição da teoria com a realidade acaba por minimizar pontualidades teóricas e permitem construir interpretações da realidade similares.

Considerações Finais.

Na eminência de completar dez anos do ápice do maior distúrbio econômico desde a Grande Depressão, o presente trabalho buscou, nas seções 1 e 2, expor o avanço das literaturas marxista e pós-keynesiana que interpretaram o evento sob a luz das finanças e do capitalismo do gestor de dinheiro. Dentro do debate sobre economia política do campo heterodoxo, Marx (1996[1867]; 1986[1894]) e Keynes (1936) são autores frequentemente revisitados para explicar fenômenos cíclicos de recessão e/ou depressão. Dito isso, uma revisão bibliográfica que busque aproximar as duas escolas de pensamento assume importância singular. Este trabalho espera não apenas ter contribuído para a revisão bibliográfica das escolas, como também ter contribuído ao apontar para as similaridades e disparidades entre as duas principais escolas heterodoxas na área macroeconômica de crises.

No campo das divergências foi possível destacar a importância dada para o baixo ritmo de crescimento da extração de mais-valia dentro da vertente da financeirização da escola marxista que não encontra um respaldo na abordagem tratada da escola pós-keynesiana. Por outro lado, os pós-keynesianos atribuem um papel maior às instituições, ao passo que os marxistas aqui tratados focam suas análises na relação capital-trabalho. O fato é que por partirem de autores clássicos diferentes com abordagens distintas, as escolas acabam esbarrando em obstáculos teóricos insuperáveis e de difícil conciliação. Tais diferenças não devem ser negligenciadas por um trabalho que busque conciliar argumentos das duas escolas. Porém, as divergências parecem não obstaculizar a justaposição

interpretativa das duas vertentes quando as utilizamos para interpretar a Grande Recessão.

Ao levantar os pontos de convergências apontados na seção 4, esperamos ter evidenciado que existem argumentos similares que podem ser explorados entre a abordagem pós-keynesiana do capitalismo do gestor de dinheiro (*money manager capitalism*) e a vertente da financeirização marxista. Dentre os argumentos semelhantes nas interpretações das duas escolas, existem grandes semelhanças entre o principal agente desestabilizador, a saber, o investidor institucional e o gestor de dinheiro (*money manager*). Esse principal ponto de convergência nos permite acreditar que mesmo partindo de inspirações diferentes, ambas as interpretações tratadas nas seções 2 e 3 fornecem uma leitura próxima em relação ao capitalismo contemporâneo em que as decisões centrais são regidas pelos interesses financeiros personificados na figura de um grande gestor financeiro.

Finalmente, poderíamos sugerir que não há apenas convergências interpretativas, mas também é possível verificar complementariedades entre as abordagens. A ausência de uma análise das mudanças na forma de extração de mais-valia na abordagem do capitalismo do gestor de dinheiro (*money manager capitalism*) é suprida pela abordagem marxista da vertente da financeirização. De outro lado, o tratamento institucional pós-keynesiano, permite agregar certas relações econômicas e colocar o foco sobre as principais atividades desestabilizadoras. Em outras palavras, as mudanças da relação capital-trabalho nas últimas décadas antes da Grande Recessão são melhores enfatizadas quando as abordamos como mudanças institucionais provocadas pelo regime neoliberal. Isto porque, o argumento marxista de que as finanças foram incorporadas na rotina das famílias e das empresas, ao ser tratado sob o ponto de vista dos gestores de dinheiro (*money managers*) ampliando a liquidez para diversificar riscos, traz ao cerne do argumento a variável “finanças” buscando sua independência do trabalho. Assim, quando combinamos a mudança na forma de extração da mais-valia com a expansão das finanças em busca de cada vez mais valorização, no ponto de vista deste trabalho, superamos as limitações pós-keynesiana e marxista para interpretar a Grande Recessão.

Referências

BLACKBURN, Robin. The Subprime Crisis. **New Left Review**, v.50, n.2, p.63-106, 2008.

DOS SANTOS, Paulo L. **At the Heart of the Matter: Household Debt in Contemporary Banking and the International Crisis**. London: School of Oriental and African Studies. 2009. (Texto para discussão, n.11).

EPSTEIN, Gerald A. (Eds.). **Financialization and the World Economy**. Edward Elgar Publishing, 2005.

GOWAN, Peter. Crisis in the Heartland. **New Left Review**, v.55, n.2, p.5-29, 2009.

HARVEY, David. **The Enigma of Capital: and the Crises of Capitalism**. New York (NY): Oxford University Press, 2011a.

HARVEY, David. **The Urban Roots of Financial Crises: Reclaiming The City for Anti-Capitalist**

- Struggle. In: Panitch, L., Albo, G., & Chibber, V. (2011) (Eds.). **The Crisis and the Left**. New York: Merlin Press, 2011b.
- KEYNES, John Maynard. **The General Theory of Employment, Interest and Money**. London: MacMillan. 1936.
- KING, J. E. (Ed.). Post Keynesian Economics. In: BLUME, L. E.; DURLAUF, S. N. (Eds.) **The New Palgrave Dictionary of Economics**. New York: Palgrave Macmillan, p. 532-539, 2008.
- KREGEL, Jan. Minsky's 'Cushions of Safety', Systemic Risk and the Crisis in the Subprime Mortgage Market. **Finance & Bien Commun**, n. 2, p. 51-59, 2008.
- KREGEL, Jan A. **What We Could Have Learned From the New Deal in Confronting the Recent Global Recession**. New York: Levy Economics Institute, 2016. (Public Policy Brief, n.141)
- LAPAVITSAS, Costas. Financialised Capitalism: Crisis and Financial Expropriation. **Historical Materialism**, v.17, n.2, p.114-148, 2009.
- LAPAVITSAS, Costas. Theorizing Financialization. **Work, Employment and Society**, v. 25, n. 4, p. 611-626, 2011.
- MARX, Karl. **O Capital: Crítica da Economia Política** (vol. 3, 2a ed.). São Paulo: Editora Nova Cultural. 1986. Originalmente publicado em 1894.
- MARX, Karl. **O Capital: Crítica da Economia Política** (vol. 1). São Paulo: Editora Nova Cultural. 1996. Originalmente publicado em 1867.
- MINSKY, Hyman P. **Can "It" Happen Again?: Essays on Instability and Finance**. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1984. Originalmente publicado em 1982. Cap. 5.
- MINSKY, H.P. **Securitization**. New York: Levy Economics Institute, 2008 (Policy Note, n.2). Originalmente publicado em 1987.
- MOLLO, Maria de L. R. Crédito, Capital Fictício, Fragilidade Financeira e Crises: Discussões Teóricas, Origens e Formas de Enfrentamento da Crise Atual. **Economia e Sociedade**, v. 20, n. 3, p. 449-474, 2011.
- PAPADIMITRIOU, Dimitri; WRAY, L. Randall. **The Elgar Companion to Hyman Minsky**. Massachusetts: Edward Elgar, 2010.
- ROCHON, Louis-Philippe; ROSSI, Sergio. Has " It" Happened Again?. **International Journal of Political Economy**, v. 39, n. 2, p. 5-9, 2010.
- ROMER, D. What Have We Learned About Fiscal Policy From the Crisis?. In: BLANCHARD, O.; ROMER, D.; SPENCE, M.; STIGLITZ, J. E. **In the Wake of the Crisis: Leading Economists Reassess Economic Policy**. Cambridge, MA: MIT Press, 2012.
- STOCKHAMMER, Engelbert. Financialization, Income Distribution and the Crisis. **Investigación Económica**, v.421, p. 39-70, 2012.
- WHALEN, Charles. Understanding the Credit Crunch as a Minsky Moment. **Challenge**, v. 51, n. 1, p. 91-109, 2008.
- WRAY, L. Randall. **Money Manager Capitalism and the Global Financial Crisis**. New York: Levy Economics Institute, 2009. (Working Paper, n. 578).
- WRAY, L. Randall. **Minsky Crisis**. New York:Levy Economics Institute, 2011. (Working Paper, n. 659).

CONSUMO E DISTINÇÃO SOCIAL: ABORDAGENS CONVERGENTES SOBRE O CASO DA MODA E VESTUÁRIO

Rodrigo Constantino Jeronimo¹

Thiago Cordeiro da Silva²

Álvaro Martins Siqueira³

Resumo: O presente artigo busca comparar e examinar as similaridades entre as abordagens heterodoxas sobre o consumo assim como apresentadas pela Escola Econômica Institucional Original, Sociologia Econômica e Antropologia Econômica. Dessa forma, o texto dá atenção especial às análises de Thorstein Veblen e Marshall Sahlins para o caso do consumo de moda e vestimenta nos Estados Unidos. O artigo debate que a observação do caso de consumo de vestimenta assim como suas ideias resultantes oferecem uma ligação entre Veblen na Economia e Sahlins na Antropologia, unindo ambos às ideias da Sociologia Econômica de distinção social em Bourdieu. O texto também debate que, apesar de escreverem em diferentes épocas, contextos e por meio de escolas de pensamento distintas, ambos os autores rejeitam os pressupostos neoclássicos de consumo baseados em maximização da utilidade. Ao invés disso, eles apresentam este assunto como uma questão de determinação cultural e influências de hábitos sociais imersos em propósitos não-maximizadores, puramente motivados pela busca de distinção social e demonstração de poder simbólico, questionando a racionalidade das decisões econômicas dos agentes.

Palavras-chave: consumo; Institucionalismo Original; Sociologia Econômica; vestimenta;

Abstract: This paper aims to compare and examine the similarities between the heterodox approaches to consumption as given by the Original School of Institutional Economics, Economic Sociology and the Economic Anthropology. In order to do so, the text has special focus on Thorstein Veblen and Marshall Sahlins' analysis to the case of consumption of fashion and clothing in the United States. The paper argues that the observations of the case of clothes' consumption and their resultant ideas are the alloy binding Veblen in Economics and Sahlins in Anthropology, which also links these approaches to the Economic Sociology ideas from Bourdieu's social distinction. The paper also argues that, despite of writing in different times, contexts and through distinct schools of thought, both authors reject the neoclassical presumptions of consumption based on utility maximization. Instead, they presented this subject as a matter of cultural determination and social habits influences embedded in non-maximization purposes, purely motivated by a search of social distinction and demonstration of symbolical power, and questioning the rationality of the agents' economic decisions.

Key words: consumption; Original Institutionalism; Economic Sociology; clothing;

Introdução

O presente artigo tem como objetivo apresentar as semelhanças teóricas entre a Escola Econômica Institucional Original (OIE) e a abordagem de autores da sociologia e da antropologia

¹ Mestrando em Economia – Departamento de Economia – Faculdade de Ciências e Letras – Universidade Estadual Paulista (UNESP), Araraquara/São Paulo, Brasil. 14800-901. E-mail: rodrigoconstantinoj@hotmail.com

² Mestrando em Economia – Departamento de Economia – Faculdade de Ciências e Letras – Universidade Estadual Paulista (UNESP), Araraquara/São Paulo, Brasil. 14800-901. E-mail: thicordeirodasilva@gmail.com

³ Mestrando em Economia – Departamento de Economia – Faculdade de Ciências e Letras – Universidade Estadual Paulista (UNESP), Araraquara/São Paulo, Brasil. 14800-901. E-mail: alvaro_martins_siqueira@hotmail.com

econômica sobre o conceito de consumo. Em especial, esse texto utilizará as reflexões feitas por Thorstein Veblen e Marshall Sahlins sobre o consumo no âmbito da moda e do vestuário, demonstrando o caráter social e simbólico da formação de preferências e as suas particularidades em oposição à racionalidade plena do referencial teórico do mainstream econômico. Contrários à concepção do *homo economicus* maximizador de utilidade, os autores aqui apresentados permitem, por meio de uma análise da formação social da economia, que seu leitor compreenda o consumo como uma esfera da economia dotada de interesses, motivações e instintos que estão deslocados de uma racionalidade que potencializa os seus resultados.

Ao valer-se da concepção de Pierre Bourdieu (2007) em que os elementos culturais são utilizados como meio de distinção entre as classes, de modo que essas buscam demonstrar o seu capital simbólico em vistas a se diferenciar de seus pares, esse artigo também demonstra as afinidades do pano de fundo teórico da sociologia com a temática aqui proposta. Outros autores já propuseram reflexões sobre o diálogo entre as teorias de Veblen e Bourdieu sobre as influências da cultura na realidade econômica (VALIATI; FONSECA, 2014; TRIGG, 2011). Desta forma, pode-se partir da metodologia utilizada e cada uma destas reflexões em nossa proposta de relacionar o pensamento de Veblen ao pensamento de Sahlins, sem falhar na correta *exegese* dos textos da sociologia que serão utilizados como base teórica.

A relação proposta por esse artigo entre a Escola Institucional Original e a os ramos da Sociologia e Antropologia econômica é proposital, visto que os principais expoentes da primeira foram defensores da aproximação entre economia e as ciências sociais. Deste modo, o objetivo secundário deste trabalho é também buscar agendas conjuntas de pesquisa entre essas vertentes teóricas, munindo-as com ferramentas valiosas para análises no campo econômico, em especial a abordagem sobre o consumo.

O texto será organizado da seguinte forma: após a apresentação da proposta deste artigo em sua introdução, o segundo tópico examina os pressupostos teóricos do *mainstream* econômico quanto ao tratamento do consumo, representado principalmente pela teoria do consumidor maximizador. O terceiro tópico apresenta as principais abordagens do consumo no campo da sociologia. O quarto tópico discute a reação da abordagem institucional original frente à teoria do consumidor, apresentando o pensamento de Thorstein Veblen e seu conceito de Consumo Conspícuo como as bases para uma análise do consumo como modo de distinção. O quinto tópico examina o ponto de vista de Sahlins para uma caracterização do consumo como demonstração de poder, demonstrando como a cultura e o simbolismo estão por trás da chamada racionalidade econômica. A última sessão traz as reflexões e considerações finais do artigo.

Uma breve incursão na Teoria Neoclássica do Consumo

O objetivo desta seção é resumir as principais características que a teoria do consumo apresenta na ótica neoclássica. Vale notar que não é nosso intuito demonstrar matematicamente as deduções e pressupostos incorporados pela teoria neoclássica (para uma incursão nesse tema, ver Mas-Colell *et al.* (1995); Varian (2010, 2014)).

Os conceitos básicos e a filosofia por trás da teoria do consumo neoclássica estão definidos na teoria microeconômica. A figura central nessa teoria é o consumidor e o primeiro passo é quase sempre modelar seu comportamento (Varian, 2014).

De acordo com Kreps (1990), a microeconomia neoclássica trata do comportamento de atores econômicos individuais e do conjunto de suas ações em diferentes estruturas institucionais. Os *atores individuais* são tradicionalmente um consumidor ou uma firma. O *comportamento do consumidor* envolve alguma função de maximização de utilidade, enquanto que o *comportamento das firmas* envolve alguma função de maximização dos lucros. A *estrutura institucional* descreve quais opções os atores individuais possuem e quais resultados eles recebem a partir da ação dos demais atores. Essa relação ocorre pelo mecanismo de preços, em um mercado teoricamente neutro. Para modelar como os agentes irão se comportar dentro de uma determinada estrutura, utiliza-se uma análise de *equilíbrio*.

Na abordagem tradicional, o comportamento dos atores sempre é modelado por meio de alguma função de maximização restrita. O ator escolhe a partir de algum conjunto específico de opções e seleciona aquela que maximizará uma determinada função-objetivo. Na teoria ortodoxa, os consumidores têm *preferências* que são representadas por uma função-utilidade e escolhem de modo a maximizar suas utilidades, sujeitos à uma restrição orçamentária. As firmas, por sua vez, maximizam seus lucros, com restrições impostas por seus conjuntos de possibilidades tecnológicas e de produção.

No que se refere à estrutura institucional, uma característica importante a se notar é que a tomada de decisão de qualquer indivíduo dependerá das oportunidades a ele apresentadas. Estas, por sua vez, geralmente dependem da ação coletiva dos demais indivíduos. Assim, o termo *estrutura institucional* é geralmente usado para referir-se às características de um modelo que descrevem (a) a natureza geral das opções que um indivíduo possui; e (b) as opções disponíveis e os resultados possíveis para cada indivíduo como uma função das ações dos demais indivíduos.

Nos modelos microeconômicos tradicionais, são os preços em um mercado neutro que constituem a estrutura institucional. Dados os preços dos bens, os consumidores podem escolher qualquer cesta de bens que eles conseguirem pagar. O mercado é neutro no sentido de que todos os consumidores enfrentam a mesma matriz de preços. Além disso, as escolhas disponíveis para um consumidor dependem das escolhas de consumo de todos os demais consumidores (e das escolhas de produção das firmas), dados os preços. Note que há certa circularidade, mas também ambiguidade nesse

mecanismo de preços: ao mesmo tempo que os preços restringem as escolhas dos consumidores, estas determinam os preços. Ademais, questões como de onde vêm os preços, como são determinados e como eles refletem as ações dos consumidores permanecem pouco explicativas.

Tendo modelado o comportamento dos indivíduos, a natureza das suas possíveis escolhas e o modo pelo qual suas ações afetam os demais, o passo seguinte é determinar o resultado disso tudo, ou seja, prever quais ações serão escolhidas e quais resultados serão obtidos. Para tanto, a teoria microeconômica faz uso de diversas formas de análises de equilíbrio. Vale dizer que, no geral, o equilíbrio na abordagem neoclássica é uma situação na qual cada indivíduo encontra-se tão bem quanto poderia estar, dadas as ações tomadas pelos demais atores e dada a estrutura institucional.

Note que uma característica importante da teoria do consumo para a abordagem neoclássica é o arcabouço utilitarista nela incorporado. A ideia de maximização de utilidade é a expressão maior do interesse utilitário presentes nas teorias neoclássicas; sua lógica é a maximização das relações meios-fins. Ainda que muitas vezes mal interpretadas, não se pode negar que as teorias neoclássicas possuem certa estaticidade, dada pela maximização de utilidade do indivíduo de acordo com preferências exógenas. São principalmente nesses aspectos da teoria que autores como Thorstein Veblen e Marshall Sahlins confrontarão a abordagem neoclássica do consumo.

O Estudo do Consumo na Sociologia

As raízes empíricas dos estudos sobre o consumo remetem ao desenvolvimento de métodos estatísticos. Concomitantemente, os primeiros orçamentos familiares eram coletados na Europa, em meados do século XIX, para determinar o mínimo de renda necessário para a subsistência. O foco principal era no consumo de alimentos e o desenvolvimento teórico ainda era bastante incipiente.

Foi somente com a distinção feita por Karl Marx (1976) entre *valor de uso* e *valor de troca* das mercadorias, que o estudo do consumo começou a alcançar maior rigor formal. Não convém aos limites deste artigo uma exposição detalhada do pensamento de Marx, porém alguns pontos devem ser esclarecidos, uma vez que foram determinantes para os desdobramentos posteriores, tanto na sociologia, quanto na antropologia do consumo⁴.

Marx sugeria que, em uma economia de mercado, as mercadorias não eram mais produzidas para o consumo próprio, mas para a troca no mercado. Assim, as relações de produção entre as pessoas

⁴ Sahlins, por exemplo, contesta fortemente grande parte dos pressupostos de Marx.

ficavam cada vez mais obscurecidas, à medida que se transformavam em relações entre as próprias mercadorias. A esse fenômeno, Marx cunhou a definição de “*fetichismo da mercadoria*”.

É importante esclarecer que o autor não considerava problemático o consumo na sociedade, mesmo existindo trabalhadores que não ganhavam o suficiente nem para reproduzir suas forças de trabalho. A esse problema, Marx atribuía culpa às relações de produção da sociedade. No geral, Marx considerava que o consumo era subordinado à produção. Essa era uma visão bastante compartilhada naquela época; as pessoas eram consideradas, em primeiro lugar, produtores – *homo faber* e o conceito de consumo nem sequer havia sido inventado (Ilmonen *et al.*, 2011).

De acordo com Ilmonen *et al.* (2011), pode-se separar o estudo sociológico do consumo em três estágios. O primeiro deles, que o autor chama de estágio “clássico” da sociologia, é quando o consumo passa a receber atenção como uma esfera distinta da atividade humana. Esse primeiro estágio acompanha a industrialização do século XIX, um momento marcado por uma inédita onda de mercadorias para consumo inseridas no mercado.

Nesse primeiro momento, a visão dos sociólogos não era unificada. Alguns, como Émile Durkheim (1995), consideravam o consumismo como a causa final de uma nova condição social de “anomia”, um estado de falta de objetivos e perda de identidade provado pelas intensas mudanças na sociedade.

Outros, em contrapartida, deixavam de lado a problemática moral por trás do consumo e o consideravam como parte integrante do crescimento e do desenvolvimento do capitalismo. O consumo passava a ser visto como parte do modo de vida moderno, no qual os “bens de luxo” ganhavam grande importância e a moda passava a ser um aspecto muito relevante. Autores como Gabriel Tarde⁵ consideravam a moda uma forma de indicar o desejo ilimitado das pessoas imitarem os outros.

George Simmel, em seu trabalho seminal, “*The Philosophy of Money*” (1900), foi um dos primeiros a explorar o papel do dinheiro como mediador do consumo. O autor também chamava atenção à proeminência do consumo como manifestação do estilo de vida metropolitano e aos mecanismos da moda no mundo moderno. Na visão de Simmel, a moda tinha grande relação com as classes sociais, no sentido de que os mais ricos descartavam determinada moda a partir do momento em que as classes sociais mais baixas começavam a utilizá-la.

Apesar de Simmel tratar desse aspecto, quem realmente criou essa teoria (*trickle-down theory*) foi Torstein Veblen, ao descrever as tendências das classes mais altas em se afastarem das demais classes sociais por meio do *consumo conspícuo*. No geral, isso envolvia a compra de mercadorias mais caras como forma de expressar o pertencimento a uma classe social mais elevada. À medida que o consumo dessas “mercadorias de status” ia se alastrando pelas demais camadas da sociedade, as classes altas eram

⁵ Um dos principais críticos da sociologia de Durkheim.

pressionadas a expandir cada vez mais o consumo, de modo a demonstrar seu status diferenciado.

Na periodização de Ilmonen *et al.* (2011), o segundo estágio da sociologia iniciou-se no período entre guerras e tomou mais fôlego após a segunda guerra mundial. Foi nesse período que Marcel Mauss (1990) observou que a troca de favores/presentes não era tão altruísta como poderia parecer num primeiro momento. Na prática, segundo a teoria do autor, todo mundo que dá um presente ou presta um favor espera receber algo em troca, mesmo negando isso. As observações de Mauss tiveram grande alcance e implicações para a sociologia do consumo.

Nesse mesmo período, Walter Benjamin (1939), seguindo a linha dos trabalhos de Simmel, descrevia o modo de vida nas grandes metrópoles. A principal diferença entre os autores é que o primeiro via a moda como manifestação do tempo e não da classe.

Theodor W. Adorno e Max Horkheimer (1979), por sua vez, criticaram fortemente o crescimento do “fetichismo da mercadoria” na cultura popular. No entanto, suas críticas não se dirigiam ao consumo tão somente. Em última instância, o que os autores queriam mostrar era que, devido à subordinação dos valores de uso aos valores de troca, a sociedade capitalista tenderia a um fim em si mesma. Esse tema seria estudado posteriormente tanto na sociologia alemã quanto na americana ⁶.

Note que, até esse momento, a maioria das análises sociológicas sobre o consumo envolviam um forte elemento moralizante. Foi somente a partir da década de 1970 que o consumo passou a ser abordado como uma atividade social significativa que fornecia uma visão única nas várias facetas da sociedade. Para Ilmonen *et al.* (2011), esse momento marca o terceiro estágio da sociologia do consumo e é quando a disciplina começa a tomar forma ⁷. É nesse estágio que autores como Pierre Bourdieu e Marshal Sahlins estão inseridos.

A proposta deste artigo está inserida nos esforços de outros autores para uma aproximação entre a EIO e o pensamento da Sociologia e Antropologia Econômica. Para o caso da Sociologia Econômica enfatizamos brevemente o papel de Pierre Bourdieu e a sua teorização sobre a distinção social pela posse de capital social na obra “A distinção: crítica social do julgamento” (2007). Assim como esquematizado por VALIATI & FONSECA, o pensamento de Bourdieu sobre o papel da legitimidade atribuída pela sociedade para a definição das práticas de consumo está diretamente associado ao objeto de estudo Vebleniano apresentado a frente. O objeto consumido está relacionado a um termo simbólico, a reputação, que é, por sua vez, a base para o comportamento econômico do consumo conspícuo de Veblen.

A relação entre esses dois autores é fortemente defendida em Trigg (2001), pois este afirma que

⁶ É importante notar que as raízes desses estudos já estavam em Adam Smith (1904), em sua crítica ao “consumo desnecessário”.

⁷ Na verdade, alguns autores já esboçavam alguns estudos nesse sentido, como David Riesman (1969), que já na década de 1950 argumentava que estaria sendo desenvolvido um novo tipo moderno de “personalidade orientada para fora” (*outer-directed personality*), na qual o consumo se tornava um aspecto central da vida cotidiana.

a teoria do consumo conspícuo assim como apresentada por Veblen teria sido deturpada e mal interpretada com o passar do tempo. Deste modo, Bourdieu poderia ser utilizado como resposta aos principais ataques destes erros de interpretação, pois ele “provê um desenvolvimento contemporâneo da teoria do consumo conspícuo que se baseia em alguns dos aspectos mais sutis da estrutura de Veblen” (TRIGG, 2001, p. 104). As principais semelhanças entre as duas teorias e os pontos de encontro para defesa da teoria Vebleniana estariam (i) na cultura das classes altas impedindo a mobilidade social e no conceito de capital cultural, (ii) o conceito de *habitus* e a defesa do consumo conspícuo como uma ação inconsciente padronizada e (iii) “na aceitação de que estrutura social é determinada pelo e determina o comportamento dos indivíduos” (ibid. p. 113).

Veblen e a Instituição do Consumo: moda como distinção

Considerado como um dos fundadores do Institucionalismo norte-americano no início do século XX, Thorstein Veblen (1857-1929) teve papel fundamental na formação e teorização desta escola de pensamento, principalmente em seu caráter de negação ao comportamento racional dos agentes em contraposição aos pressupostos apresentados pela ortodoxia econômica. Em seu artigo “*Why Is Economics not an Evolutionary Science*” de 1898, Veblen apresenta as bases para a necessidade da busca por uma abordagem evolucionária nas ciências econômicas, evidenciando o papel da ação coletiva e dos hábitos mentais nas mudanças sociais. De fato, autores como Hodgson (1988) consideram o pensamento Vebleniano como sendo pioneiro na criação da Economia institucional, tendo como principal elemento a estrutura evolucionária de Darwin e seu caráter não estático e não teleológico, deixando clara a sua rejeição aos elementos de equilíbrio mecânico da teoria neoclássica e do historicismo marxista.

A heterodoxia econômica representada pelo Institucionalismo norte-americano teve na figura de seus idealizadores (Veblen, John Commons e Wesley Mitchel) a importante caracterização das instituições como ponto de partida para o estudo das ciências econômicas. Independentemente da sua forma, sejam contratos, leis ou padrões de pensamentos, as instituições são representações do modo como a ação coletiva se organiza e opera no dia a dia de cada sociedade. Nelas o comportamento dos agentes é definido, sendo este, por sua vez, a própria representação do comportamento socialmente aceito pelos seus pares, tendo como principais influências para sua determinação os interesses coletivos e as mudanças ambientais em sua volta. Deste modo, a trajetória das mudanças institucionais está longe de ser caracterizada pelo equilíbrio *mainstream*, pois a ação coletiva não segue comportamentos que maximizam seus resultados, pelo contrário, a vida econômica é um acúmulo de mudanças que formam a sociedade em direção a um fim não pré-determinado.

As instituições são para Veblen o acúmulo das experiências de determinada sociedade que estão nos hábitos de pensamento de seus membros. Hodgson (2004) apresenta o conceito de instituições de Veblen como sendo os “armazéns de conhecimento social”, uma vez que a cognição humana e as características de comportamentos passados têm papel ao influenciar o comportamento dos indivíduos no presente. As experiências do passado estão presentes nos hábitos da sociedade contemporânea e, de fato, os indivíduos já nascem em estruturas definidas que farão parte da sua formação cognitiva. Tal estoque de conhecimento e de comportamentos não anularia a característica de cada indivíduo como agente ativo no processo de formação institucional, uma vez que Veblen afirma a interdependência entre indivíduos e estrutura social sem que uma se sobressaia a outra.

Indivíduos formam e são formados pelas estruturas e instituições do seu ambiente, sendo assim, a mudança institucional ocorrerá da sua capacidade de aprender e inovar a partir do que adquiriu com os outros, deste modo “o indivíduo e os aspectos sociais do conhecimento estão conectados porque o ambiente social e seu estoque comum de experiência provêm os meios e estímulos para o aprendizado dos indivíduos” (ibid., p. 183).

De que modo podem surgir as mudanças no padrão de pensamento em uma determinada sociedade e como tais mudanças cognitivas podem determinar o comportamento dos agentes econômicos? A resposta Vebleniana para tal indagação atribui aos instintos de artesanato e de criatividade a possibilidade de inovação frente à sequência de hábitos acumulados até então. A concepção de instituições vigentes é sintetizada por Maria (...) como “*o conjunto de hábitos, costumes e modos de pensar cristalizados em práticas aceitas e incorporadas pela comunidade*”, ou seja, as instituições permanecem por representarem o que é socialmente aceito e assim legitimado. A capacidade de rompimento destas instituições ocorre de modo gradual, à medida em que as inovações no comportamento dos indivíduos são incorporadas no padrão de pensamento do grupo.

O vestuário é tomado por Veblen como uma das principais formas recebidas pela sociedade pecuniária para a demonstração de distinção entre os indivíduos. Tal afirmação resulta da teorização feita pelo autor em sua obra “Teoria da Classe Ociosa” (1974) na qual o conceito-chave de consumo conspícuo é apresentado. Resultante das modificações de uma sociedade primitiva selvagem para uma sociedade bárbara em que a comunidade é dividida em funções indignas e funções de honra, questões como proeza e façanha eram tomadas como os principais elementos de distinção entre os homens. A motivação pela busca incessante de distinção está na chamada “emulação pecuniária”, ou seja, a competição em busca da superação entre os indivíduos na busca de maior reputação.

O vestuário passa a possuir atributos econômicos a partir do momento em que este pode ser utilizado como um sinal da riqueza de alguém, o que na visão de Veblen é o seu papel principal. Desta forma, o consumo conspícuo está relacionado ao gasto da seguinte maneira

Não é que aquele que veste ou que os compradores desses bens de desperdício desejam gastar. O seu desejo é manifestar a sua habilidade de pagar. O que os indivíduos buscam não é o gasto *de facto*, mas a aparência do gasto. (...). Este fato de que o objeto buscado não é o desperdício, mas a demonstração dele, desenvolve-se em uma pseudo-economia no uso desse material (Veblen, 1894, p.201).

A emulação pecuniária está associada, por sua vez, ao que Veblen chama de “comparação odiosa” entre os indivíduos, indicando que é comum entre os homens a comparação da condição pecuniária em termos relativos. Independentemente da sua condição passada com relação ao presente, as pessoas sempre olhariam para os seus pares em busca de comparação de status e crescimento. A acumulação pelo consumo conspícuo é resultado do desejo pela distinção dos demais e está associada ao consumo habitual daquilo que é valorizado unanimemente pela sociedade.

As evoluções no padrão de pensamento, a saber, nas instituições sociais, demonstram papel fundamental nas mudanças de comportamento dos indivíduos quanto ao modo em que estes embasam a sua busca pela distinção. Uma vez que a sociedade caminha gradualmente para a vida industrial, a proeza da batalha, das caças e de qualquer outra atividade costumeiramente aceita na sociedade como digna (como esportes e religião) abre espaço para novas formas de distinção não ligadas a qualquer façanha humana.

Para Veblen, o modo de distinção na sociedade industrial passa a ser o acúmulo de riquezas, especificamente o excedente da produção, demonstrando o sucesso dos seus detentores. A emulação pecuniária faz com que “o instinto de artesanato ou vontade de realização tenda a tomar a forma de um esforço para sobrepujar os outros em realizações pecuniárias” (VEBLEN, 1894). A fase industrial traz consigo uma classe ociosa ausente de atividades laboriosas, cuja participação em alguma dessas seria considerada desonrosa, que tem como característica sua distinção pelo acúmulo de riqueza que vai além daquela considerada de subsistência. Deste modo, demonstra-se que a motivação para o acúmulo de riquezas está distante de uma racionalidade otimizada e próxima de aspectos “irracionais” da busca pela distinção, aceitação, honra e poder pecuniário na sociedade.

O modo como as pessoas se vestem e a moda dominante em determinado período, são tomados por Veblen como exemplos claros da cultura pecuniária, em que os princípios do consumo conspícuo e do ócio conspícuo são demonstrados com maior evidência no comportamento da sociedade. Os trajes utilizados pelos indivíduos têm a capacidade de demonstrar o poder pecuniário do seu detentor, pois estão à vista de todos e representam as regalias que tal indivíduo tem frente ao trabalho. Como no caso a seguir:

Grande parte do atrativo de que se reveste o calçado de couro legítimo, a roupa branca imaculada, a luzidia cartola cilíndrica e a bengala, que tanto fazem realçar a dignidade inata do cavalheiro, provêm de os mesmos sugerirem incisivamente que aqueles que os traz não pode, assim vestido, dar ajuda a qualquer ofício que seja direta e imediatamente de utilidade humana (VEBLEN, 1974, p.78-79).

A exposição de que o indivíduo pode abster-se do trabalho é observada na capacidade do seu vestiário de impedi-lo de desempenhar qualquer atividade que exija o esforço físico, o que seria considerado de pouca honra. É notório que, para Veblen, o consumo de roupas está diretamente associado à necessidade dos indivíduos de alcançarem a respeitabilidade e honra por pertencerem a uma classe capaz de manter um consumo conspícuo sem a necessidade de trabalhar para tanto. O consumo está, portanto, descolado de concepções como razão ou utilidade, sendo marcado por competição e imitação, mesmo que isso implique em dificuldades para aquele que consome. Quanto mais uma vestimenta se mostra desconfortável, de difícil manuseio e indique o ócio de quem o utiliza, mais valorizada ela será e representará força pecuniária na sociedade (VEBLEN, 1974).

A obra de Veblen apresenta o consumo conspícuo como a característica dominante do capitalismo moderno, não só pela distinção resultante da demonstração de poder pecuniário, como também pela capacidade que a classe ociosa tem de usá-la para definir os gostos, a moda e o status. Isto é, ao utilizar o caso do vestuário as classes mais baixas tendem a imitar os hábitos mentais e os gostos sociais das classes mais altas, ainda que tal imitação traga restrições quando comparadas as suas roupas do dia a dia. Esse parece ser o caso da utilização de espartilhos pelas mulheres de classes inferiores

(...) O espartilho é usado tão somente em certas camadas sociais razoavelmente definidas. As mulheres das classes mais pobres, especialmente da população rural, habitualmente não o usam, exceto como luxo domingueiro. Nessas classes, as mulheres têm de trabalhar arduamente e pouco lhes adianta, sob pretexto do ócio, crucificar a própria carne na vida cotidiana. O uso domingueiro do colete é devido à imitação de uma regra de respeitabilidade da classe mais alta (...) Em todos os países que herdaram o colete, esse continua sendo usado, onde quer e enquanto servir ao propósito de provar o ócio honorífico por via da inaptidão física de quem o usa (VEBLEN, 1974, p. 84).

A vestimenta das mulheres tem papel fundamental na teoria econômica da moda proposta por Veblen, principalmente como modo de demonstração do poder pecuniário masculino. A esse tema coube atenção especial do autor em seu artigo *The Economic Theory of Women's Dress* (1894). Parte desta concepção está no tratamento da esposa como propriedade do seu marido e representação clara do seu poder pecuniário. Assim como apontado por Hellmann (2009), em uma sociedade pós-Revolução Francesa que exigia do homem uma vestimenta neutra e sóbria, “as mulheres acabam se convertendo em representantes, por excelência, da riqueza do marido” (ibid., p.49).

Veblen resume a teoria da vestimenta feminina em três princípios fundamentais. Primeiramente ao preço elevado, de modo que o comprador demonstre o poder de adquirir um bem caro sem que haja retornos de custo-benefício em sua aquisição, ou seja, consumo conspícuo. Em segundo lugar está o princípio da novidade, o mesmo do qual se origina a tendência da moda, pregando que além de caro, o vestuário feminino deve ser novo e usado por poucas vezes, até mesmo apenas uma vez, como é o caso dos vestidos de festa. E, por fim, está o princípio da ineptidão, ou seja, a demonstração clara de que o

indivíduo está impossibilitado de fazer qualquer esforço útil e laborioso enquanto faz uso de sua roupa (Veblen, 1894, p. 204).

Os princípios apresentados são facilmente observados nas vestimentas femininas, pois, segundo Veblen, a herança de uma sociedade patriarcal ainda marca os padrões da sociedade que ele observa. De modo que “o lugar da mulher (de acordo com o nosso sistema social) tornou-se um meio de gasto conspícuo improdutivo”, a mulher “é tratada como uma posse pecuniária, tornando-se de modo peculiar, um expoente da força pecuniária do seu grupo social” (Veblen, 1984, p. 200).

Os argumentos apresentados nessa seção demonstram as influências da cultura pecuniária no modo como os indivíduos são levados a consumir. A racionalidade aqui presente, se assim podemos chama-la, não busca a maximização ou a utilidade, como bem se esperaria tratando-se de bens que potencialmente poderiam trazer conforto e bem-estar ao seu possuidor. Antes, sua motivação é a demonstração do poder pecuniário pelo acúmulo de bens, prova clara da sua possibilidade de mostrar-se próspero sem atividade laboriosa e alcançar prestígio da sociedade.

Marshal Sahlins e a Antropologia do Consumo: notas sobre o sistema de vestuário americano

Sahlins é não apenas um crítico do utilitarismo presente na economia ortodoxa, mas também um crítico do materialismo histórico presente na obra de Marx. Para aquele, ao tratar a produção como um processo “natural-pragmático” de satisfação de necessidades, tudo ocorreria na antropologia marxista como ocorre na economia ortodoxa, ou seja, como se o analista fosse logrado pelo mesmo fetichismo da mercadoria que enfeitiça os participantes no processo.

Nas palavras de Sahlins (2003, p. 108),

Concebendo-se a criação e o movimento de bens somente a partir de suas quantidades pecuniárias (valor de troca), ignora-se o código cultural de propriedades concretas que governa a “utilidade” e assim continua incapaz de dar conta do que é de fato produzido. A explicação se satisfaz em recriar a autoilusão da sociedade para a qual se dirige, onde o sistema lógico dos objetos e relações sociais segue em um plano inconsciente, manifestado somente através de decisões de mercado baseadas no preço, deixando a impressão de que a produção não passa de um precipitado de uma racionalidade esclarecida. A estrutura da economia aparece como a consequência objetivizada do comportamento prático, em vez de uma organização social de coisas, pelos meios institucionais do mercado, mas de acordo com um projeto cultural de pessoas e bens.

No entanto, o utilitarismo é o modo pelo qual a sociedade se experimenta, ou seja, a maneira como vivem os agentes numa economia. Sob quaisquer aspectos, o processo parece ser de maximização material, de alocação ótima de meios escassos para obtenção da maior satisfação possível. Para o consumidor, é uma busca “racional” de felicidade, ou seja, é como se o retorno - em utilidade - da

despesa monetária em um determinado produto fosse superior a qualquer outra alternativa possível.

Nesse sentido, quando analisado o comportamento do consumidor ao escolher determinado bem, na sociedade moderna, afirma o autor:

O carro último tipo — ou o refrigerador, o estilo de roupa, ou a marca de dentifrício — é, por causa de uma nova característica ou outra mais conveniente, melhor adaptado às necessidades da vida moderna, mais confortável, tem mais saúde, é mais sexy, mais durável, ou mais atraente que qualquer produto competidor. (SAHLINS, 2003, pp. 108-9).

Mesmo parecendo ser assim que se mostra a sociedade, o esquema “racional” e “objetivo” nunca é o único possível. A produção, segundo Sahlins, é algo maior e diferente de uma prática lógica de eficiência material: é uma intenção cultural. É nesse aspecto que o autor discorda de Marx, já que este reservou a qualidade simbólica ao objeto em sua forma-mercadoria (fetichismo). Segundo Sahlins, admitindo que os valores de uso claramente servem às necessidades humanas por suas propriedades evidentes, Marx teria negligenciado as relações significativas entre homens e objetos, que são essenciais para compreender a produção em qualquer forma histórica. Em outras palavras, Marx não teria dado uma explicação cultural da produção.

Sahlins tenta explicar essa relação. Nas palavras do autor:

De maneira a situar uma resposta, a dar uma explicação cultural da produção, é crucial que se note que o significado social de um objeto, o que o faz útil a uma certa categoria de pessoas, é menos visível por suas propriedades físicas que pelo valor que pode ter na troca. O valor de uso não é menos simbólico ou menos arbitrário que o valor-mercadoria. Porque a “utilidade” não é uma qualidade do objeto, mas uma significação das qualidades objetivas. A razão pela qual os americanos determinam que a carne de cachorro não é comestível e a de boi o é, não é mais perceptível aos sentidos do que o preço da carne. Da mesma forma, o que determina que as calças são de uso masculino e as saias de uso feminino não tem necessariamente conexão com as características físicas ou com as relações que advêm dessas características. É por sua correlação em um sistema simbólico que as calças são produzidas para os homens e as saias para as mulheres, e não pela natureza do objeto em si nem por sua capacidade de satisfazer uma necessidade material — assim como é pelos valores culturais de homens e mulheres que os primeiros normalmente se incumbem dessa produção e as mulheres não. Nenhum objeto, nenhuma coisa é ou tem movimento na sociedade humana, exceto pela significação que os homens lhe atribuem. A produção é um momento funcional de uma estrutura social. (SAHLINS, 2003, p. 110).

Com o objetivo geral de contribuir para a explicação cultural da produção, ou seja, de que a produção é a realização de um esquema simbólico, Sahlins explora o código de propriedades do vestuário americano e suas combinações significativas. Para o autor, a produção de vestuários é tanto uma caracterização de tempo e espaço quanto de status:

O que é produzido é, portanto, em primeiro lugar, tipos de tempo e de espaço que classificam situações ou atividades; e em segundo lugar, tipos de status aos quais todas as pessoas pertencem. Essas poderiam ser chamadas de “coordenadas nocionais” do vestuário, na medida em que demarcam noções básicas de tempo, lugar e pessoa como constituídos na ordem cultural. Daí ser esse esquema classificatório, o que é reproduzido no vestuário. No entanto, não é só

isso. Não são simplesmente os limites, as divisões e subdivisões entre grupos etários ou classes sociais, por exemplo: por um simbolismo específico das diferenças no vestuário, o que é produzido são as diferenças significativas entre essas categorias. Ao manufaturar peças de vestuário de cortes, modelos ou cores diferentes para mulheres e para homens, reproduzimos a distinção entre feminilidade e masculinidade tal como é conhecida nessa sociedade. Isso é o que ocorre no processo pragmático-material da produção. (SAHLINS, 2003, p. 116).

Assim, o que ocorre é uma diferenciação do espaço cultural através das vestimentas, assim como a que ocorre entre campo e cidade. Uma pessoa que vai às compras, por exemplo, pode simplesmente tornar elegante uma simples roupa doméstica com a adição de alguns elementos que ressaltem, como por exemplo joias, relógios, colares e brincos. Da mesma forma, também se substancializa nas roupas demarcações culturais de tempo – diário, semanal, sazonal – como, por exemplo, roupas para o dia e para a noite, para a semana e para os finais de semana, para o verão e para o inverno e assim por diante.

Segundo o autor, a produção capitalista deveria ser vista como um processo cultural. É claro que “essa produção é organizada de modo a explorar todas as possíveis diferenciações sociais através de uma motivada diferenciação de bens”. No entanto, “o capitalismo não é pura racionalidade. É uma forma definida de ordem cultural; ou uma ordem cultural agindo de forma particular” (SAHLINS, 2003, p. 118).

Em suma, ao analisar o sistema de vestuário americano, percebe-se que não se trata apenas de uma reprodução de objetos simplesmente úteis, mas significativos, cuja utilidade consiste em uma significação, em uma crença na existência de pertencimento a um determinado grupo de pessoas (totemismo) – uma manifestação simbólica de existência e pertencimento. Nas palavras de Sahlins (2003, p. 128), “uma materialização suntuária das principais coordenadas de pessoa e ocasião torna-se um vasto esquema de comunicação — de maneira a servir como uma linguagem de vida do dia a dia entre aqueles que podem não ter tido relação de conhecimento anterior”. A esfera econômica é, portanto, determinada por uma esfera simbólica de uma racionalidade criada pela sociedade em conjunto.

É nesse sistema de aparências que o sistema de vestuário manifesta uma “utilidade cultural e social”, como constata Sahlins (2003, p. 128):

“Mera aparência” deve ser uma das mais importantes formas de manifestação simbólica na civilização ocidental. Porque é através de aparências que a civilização transforma a contradição básica de sua construção em um milagre de existência: uma coesa sociedade de estranhos. Nesse caso, sua coesão depende de uma coerência de tipo específico: da possibilidade da apreensão dos outros, de suas condições sociais, e desse modo de suxas relações com alguém “à primeira vista”. Essa dependência da visão ajuda a explicar, por um lado, por que as dimensões simbólicas, apesar disso, não são óbvias.

Essa dependência da “aparência” na análise do sistema de vestuário americano sugere a existência de uma lógica diferente da “racionalidade convencional” na vida econômica e social e também nas escolhas de consumo, enquanto a racionalidade - esquecida de sua própria base cultural – continua considerando-se constitutiva das alternativas de escolhas e opções de “indivíduos racionais”.

Considerações Finais

O presente artigo teve como principal objetivo apresentar a aproximação teórica entre as abordagens de Veblen e Marshall Sahlins sobre o caráter institucional e cultural do consumo de vestimentas, demonstrando como ambos negaram o pressuposto de racionalidade neoclássico. Valendo-se do pensamento de Pierre Bourdieu sobre o comportamento da busca pela distinção social dada a posse do poder simbólico, o texto demonstrou como o consumo está diretamente relacionado a características culturais e aos padrões de comportamento da sociedade. A partir do estudo destes autores pode-se encontrar bases para negar a racionalidade plena e maximizadora dos agentes econômicos em sua tomada de decisões quanto ao que consumir, dando ênfase a motivações, propósitos e interesses que não implicam em melhores escolhas de alocação de recursos.

O texto buscou desenvolver, a partir da ideia *mainstream* de racionalidade e maximização, a resposta heterodoxa dada pelos pensadores da sociologia para a questão do consumo. Em seguida, apresenta-se a teoria econômica de Veblen, enfatizando o caso das vestimentas como objeto capaz de exemplificar as características da sociedade pecuniária que busca a distinção social pelo consumo conspícuo, sendo uma forma de superarem o sucesso dos outros agentes e ganharem honra e prestígio dos seus pares. A breve exposição feita ao final do artigo da abordagem de Marshall Sahlins sobre as vestimentas nos Estados Unidos demonstra o papel da cultura sobre o comportamento de consumo dos agentes de determinada sociedade. Sahlins demonstra que por traz da racionalidade econômica estão diversos símbolos culturais que influenciam a decisão econômica, pois a característica simbólica representa a narrativa de vida de um agente e seu consumo demonstra poder.

Embora a relação entre as diferentes escolas do pensamento aqui apresentadas tenha sido breve e voltada a somente um ponto comum entre elas, a saber, o consumo e o caso das vestimentas, o campo de exploração entre as suas similaridades é vasto. Deste modo, o presente artigo buscou contribuir com outros trabalhos que também almejem apresentar uma aproximação da heterodoxia econômica com a sociologia e a antropologia, enriquecendo o debate comum desses campos de estudo.

Referências

BOURDIEU, P. **A distinção**: crítica social do julgamento. Porto Alegre: Zouk, 2007.

HELLMANN, A.G. **A Moda no Século XXI**: Para Além da Distinção Social? 2009. 121 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade

Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre-RS. 2009.

HODGSON, G.M. **The Evolution of Institutional Economics:** agency, structure and Darwinism in American Institutionalism. Londres: Routledge, 2004.

Ilmonen, K. *et al.* **A Social and Economic Theory of Consumption.** Palgrave Macmillan, London, 2011.

Kreps, D. M. **A course in Microeconomic Theory.** Princeton University Press, Princeton, 1990.

Mas-Colell, A.; Whinston, M. D.; Green, J. R. **Microeconomic Theory.** Oxford University Press, New York, 1995.

SAHLINS, M. **Cultura e Razão Prática.** Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

TRIGG, Andrew B. Veblen, Bourdieu, and conspicuous consumption. **Journal of Economic Issues**, London, v.35, n.1, p. 99-115, 2001.

VEBLEN, T. The Economic Theory of Woman's Dress. **The Popular Science Monthly**, New York, v.46, n.1, p. 198-205, 1894.

_____. **A Teoria da Classe Ociosa:** Um estudo econômico das instituições. Trad. Olívia Rähenbühl. São Paulo: Ática, 1974.

VALIATI, L; FONSECA, P.C. Institutions and Culture: Thorstein Veblen's and Pierre Bourdieu's economic thought in dialogue. **Iberian Journal of the History of Economic Thought**, Madrid, vol.1, n.1, p.1-17, 2014.

Varian, H. R. **Intermediate Microeconomics:** A Modern Approach (8th ed.). University of California at Berkeley, W. W. Norton & Company, New York, 2010.

_____. **Intermediate Microeconomics with Calculus** (1st ed.). University of California at Berkeley, W. W. Norton & Company, New York, 2014.

AS CRÍTICAS NO “ÚLTIMO” ISEB AO PROJETO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISTA DE HÉLIO JAGUARIBE

Tâmara Galdino Bringel¹

Resumo: Este artigo apresenta as principais críticas que os autores pertencentes à chamada “segunda fase” do Iseb (1960 a 1964), Nelson Werneck Sodré, Sylvio Monteiro e Wanderley Guilherme, realizaram ao projeto nacional-desenvolvimentista elaborado por Hélio Jaguaribe, na “primeira fase” do Instituto (1955 a 1960). Também mostra, a partir da análise de documentação primária, semelhanças e/ou diferenças entre as concepções teóricas defendidas em ambas as fases do Iseb. Com isso, constatamos que as oposições dos últimos isebianos às propostas de Jaguaribe estão relacionadas ao seu anti-populismo, à aceitação do capital externo na economia brasileira, ao anti-imperialismo e demais aspectos.

Palavras-chave: Iseb; desenvolvimentismo; história do pensamento econômico brasileiro, subdesenvolvimento.

Classificação JEL: B20, B29, O29

Abstract: This article presents the main criticisms made by the authors belonging to the “second phase” (1960 to 1964) of Iseb (Nelson Werneck Sodré, Sylvio Monteiro, and Wanderley Guilherme) about the national-development project developed by Hélio Jaguaribe during the “first phase” of the Institute (1955 to 1960). We also analyze primary documents to show similarities and/or differences between the theoretical conceptions used in both phases of Iseb. By doing so, we find that the opposition of these last Isebianos to the Jaguaribe proposals was related to, among other aspects, their anti-populism, accepting foreign capital in the Brazilian economy, and anti-imperialism.

Keywords: Iseb; developmentalism; the history of Brazilian economic thought, underdevelopment.

Introdução

Em meados da década de 1950 foi fundado, no Brasil, o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb), um importante órgão público preocupado em formular um projeto de desenvolvimento econômico, político e social para o país. Em 1959, após cinco anos de existência, o Iseb passou por um momento de ruptura: a saída de dois importantes intelectuais, Hélio Jaguaribe e Guerreiro Ramos. Esse acontecimento dividiu a história do Instituto em duas fases. A primeira, de 1955 até 1960, caracterizada pela hegemonia do projeto nacional-desenvolvimentista formulado por Hélio Jaguaribe; e a segunda fase, de 1960 a 1964, quando os isebianos passaram a adotar uma perspectiva assumidamente anti-

¹ Bacharelada e licenciada em História pela Faculdade de Filosofia Ciências e Letras da Fundação Santo André (FSA). Mestranda em Ciências Humanas e Sociais com ênfase em desenvolvimento pela Universidade Federal do ABC (UFABC). E-mail: tamara.bringel@ufabc.edu.br

imperialista (LOVATTO, 2010)².

Pretendemos apresentar, neste artigo, as principais críticas que alguns autores pertencentes ao “segundo” Iseb realizam ao projeto nacional-desenvolvimentista de Hélio Jaguaribe. Propomos, também, reconhecer as concepções defendidas nas duas fases do Instituto, apresentando suas semelhanças e/ou diferenças.

Para tanto, o artigo está dividido em quatro partes. Expomos, primeiramente, um breve histórico do Iseb. Em seguida, apresentamos as propostas do projeto nacional-desenvolvimentista elaboradas por Hélio Jaguaribe em sua principal obra *O nacionalismo na atualidade brasileira* de 1959. Posteriormente, identificamos as críticas ao projeto de Hélio Jaguaribe realizada por Nelson Werneck Sodré, Sylvio Monteiro e Wanderley Guilherme nas respectivas obras *Raízes históricas do nacionalismo no Brasil*, *Como atua o imperialismo ianque?* e *Introdução ao estudo das contradições sociais no Brasil*³, todas publicadas durante a última fase do Instituto, nos anos de 1960 e 1963. Por fim, realizamos um breve balanço das características de cada fase do Iseb.

Este é o caminho que trilhamos para apresentar as principais críticas dos últimos isebianos ao projeto de Hélio Jaguaribe. No entanto, não negamos a existência teórica e a importância analítica de outros nomes do “primeiro” Iseb, como Guerreiro Ramos, Ignácio Rangel, Ewaldo Correia Lima, Cândido Mendes e etc. Contudo, optamos por seguir as literaturas isebianas basilares (Caio Navarro de Toledo, Alzira Alves de Abreu, Luiz Carlos Bresser-Pereira) e centrar nossa análise no projeto hegemônico pertencente à “primeira fase” do Instituto, isto é, o nacional-desenvolvimentismo de Hélio Jaguaribe.

Do surgimento ao fechamento do Iseb

O Iseb foi criado no dia 14 de julho de 1955 pelo presidente Café Filho e extinto em 13 de abril de 1964, após a instauração do regime militar no Brasil. Desde sua fundação, no Rio de Janeiro, o Instituto esteve ligado ao Ministério da Educação e Cultura, mas funcionando com autonomia e

² Assim como Angélica Lovatto, dividimos a história do Iseb em duas fases. Porém, adotamos essa divisão utilizando datas históricas (primeira fase: 1955 a 1960 e segunda fase: 1960 a 1964). Já Lovatto emprega o termo “juscelinista” para qualificar a primeira fase e os termos “último Iseb” para caracterizar os anos finais do Instituto. Nossa decisão por assumir tal periodização decorre do objetivo desse artigo. A intenção é evidenciar como as obras de Hélio Jaguaribe, Nelson Werneck Sodré, Sylvio Monteiro e Wanderley Guilherme estão associadas à cada fase do Iseb, de acordo com suas datas de publicação.

³ Três justificativas explicam nossa escolha por essas obras: **1)** Nelson Werneck Sodré, assim como Hélio Jaguaribe, contribuiu para a interpretação do nacionalismo brasileiro. Esse tema foi incorporado ao Iseb como elemento essencial para superação do subdesenvolvimento. Porém, o nacionalismo foi interpretado de distintas maneiras no Iseb e essas distinções estão problematizadas na obra *Raízes históricas do nacionalismo Brasileiro* de Sodré; **2)** Já que a segunda fase do Iseb é assumidamente anti-imperialista, consideramos relevante contrastar a proposta nacional-desenvolvimentista de Hélio Jaguaribe ao livro de Sylvio Monteiro, que discute abertamente as consequências da aplicação de capitais estrangeiros em uma economia subdesenvolvida; e **3)** Wanderley Guilherme é um dos principais críticos ao projeto nacional-desenvolvimentista de Hélio Jaguaribe e sua obra representa certa viragem teórica dentro do Iseb.

liberdade de pesquisa. Inicialmente, o Iseb contava com a coordenação de Álvaro Vieira Pinto (1909-1987) no Departamento de Filosofia; Hélio Jaguaribe (1923-) no Departamento de Ciência Política; Alberto Guerreiro Ramos (1915-1982) no Departamento de Sociologia; Ewaldo Correia Lima (1915-1992) no Departamento de Economia; e Cândido Mendes de Almeida (1928-) no Departamento de História, além da coordenação de Roland Corbisier (1914-2015) e a participação dos intelectuais: Ignácio Rangel (1914-1994), Rômulo de Almeida (1914-1988), Nelson Werneck Sodré (1911-1999), entre outros (TOLEDO, 2005).

Os intelectuais que compunham esse Instituto apresentavam posições teóricas e políticas heterogêneas⁴, mas tinham a preocupação comum de debater as estratégias do desenvolvimento. Assim, eles pretendiam originar um pensamento genuinamente brasileiro e atuar de forma prática no país, sem suprimir essas divergências teóricas e políticas.

A partir do governo de Juscelino Kubitschek, em 1956, o Iseb tornou-se o principal centro de pensamento desenvolvimentista e nacionalista do Brasil, fundamentalmente preocupado com a industrialização e a superação do subdesenvolvimento (ABREU, 2005, p.98). No intuito de difundir suas propostas, durante seus quase nove anos de existência, o Instituto publicou livros e coleções⁵, realizou conferências, seminários de estudos, pesquisas, debates públicos. Ofereceu também cursos às Forças Armadas, sindicalistas, religiosos, parlamentares, empresários, funcionários públicos, professores universitários e do ensino médio, trabalhadores e estudantes (TOLEDO, 2005).

No entanto, a problemática relacionada ao tipo de desenvolvimento que o Brasil deveria seguir se expôs em 1959, após a publicação de Hélio Jaguaribe, chamada *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Essa obra suscitou a discussão em torno do monopólio estatal do petróleo. O dilema era aceitar ou não a participação do capital estrangeiro e de empresas e tecnologias estrangeiras na economia brasileira (LOVATTO, 1997).

Diante desse cenário, Hélio Jaguaribe sustentava que a presença de capitais e empresas estrangeiras, desde que dirigidos pelo Estado, poderia acelerar o ritmo do desenvolvimento (JAGUARIBE, 1959). Entretanto, essa posição causou confrontos e críticas por parte dos intelectuais mais nacionalistas do Instituto, que defendiam um país econômica e politicamente independente das forças externas. Esses confrontos geraram uma crise interna que levou à saída de Jaguaribe e Guerreiro Ramos em 1959, representando o fim da “primeira fase” do Iseb (1955-1959), que é marcada, principalmente, pela difusão do projeto nacional-desenvolvimentista.

⁴ Segundo Bresser-Pereira, “Werneck Sodré era comunista; Sodré, Vieira Pinto e Ignácio Rangel eram marxistas e Vieira Pinto e Mendes de Almeida eram declaradamente católicos” (BRESSER-PEREIRA, 2004, p.5). Já Caio Navarro de Toledo afirma que no Iseb “conviviam liberais, comunistas, socialdemocratas, católicos progressistas (alguns deles, recém ingressos do integralismo) etc.” (TOLEDO, 1982, p.30)

⁵ De acordo com o recenseamento bibliográfico realizado por Edison Bariani Junior, o Iseb publicou mais de 45 livros e duas coleções: *História Nova do Brasil*, composta por seis volumes, e *Cadernos do Povo Brasileiro*, composto por 26 títulos. Esse levantamento está disponível no *link*: <http://www.achegas.net/numero/vinteeseis/anexo_bib_iseb_26.htm#_edn4>. Acesso em: 9 fev. 2018.

A partir de 1962, com direção do filósofo Álvaro Vieira Pinto e do historiador Nelson Werneck Sodré, o Iseb entrou em sua fase derradeira⁶, deslocando-se definitivamente à esquerda no campo político e ideológico. Com isso, os isebianos passaram a enfatizar cada vez mais os propósitos anti-imperialistas⁷. Nessa última fase, o Iseb aproximou-se de frentes políticas e movimentos sociais, como a UNE, os sindicatos, as ligas camponesas e o PCB, além de apoiar as reformas de base (agrária, política, universitária e bancária) conduzidas por João Goulart, a partir de 1961 (TOLEDO, 2005).

Todavia, após a instauração do governo militar em 1964 e sob decreto do Ato Institucional que suspendia os direitos políticos no Brasil, o Iseb foi fechado por ser classificado como uma instituição “subversiva”. Sua sede foi destruída, além de ter seus livros, arquivos e documentos apreendidos ou queimados pelos militares. Alguns isebianos foram presos, torturados ou exilados, outros sofreram perseguições políticas e todos perderam o direito de lecionar (SODRÉ, 1978).

O nacional-desenvolvimentismo de Hélio Jaguaribe

O Iseb estabeleceu-se durante o mandato do presidente Juscelino Kubitschek (1956 a 1961) e no auge de uma cena cultural e artística efervescente⁸. Diante desse ambiente, o Instituto voltado ao estudo da realidade brasileira foi muito bem aceito por amplos setores da opinião pública (ABREU, 2005, p.214).

Esses primeiros anos do Iseb foram marcados por uma vasta produção teórica voltada à elaboração de um projeto de desenvolvimento para o Brasil. Um dos intelectuais de destaque na criação desse projeto foi Hélio Jaguaribe, com sua proposta nacional-desenvolvimentista – a teoria hegemônica e mais difundida durante a “primeira fase” do Instituto.

A importância desse autor na história do Iseb se inicia com a criação do próprio Instituto, que tem origem no grupo de jovens intelectuais que se reunia em Itatiaia, no Rio de Janeiro, em fins da década de 1940, para discutir a problemática brasileira. Desse grupo formou-se, em 1953, o Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política (Ibesp), com direção de Hélio Jaguaribe. Sem condições

⁶ De 1955 até 1962, o Iseb foi coordenado por Roland Corbisier e de 1962 até 1964, o Iseb foi coordenado por Álvaro Vieira Pinto. Essa mudança na coordenação não significou que o Instituto paralisou seus debates. Como demonstraremos ao longo deste artigo, os últimos anos do Iseb representam uma mudança teórica dentro do próprio Instituto.

⁷ Esses propósitos anti-imperialistas estão evidentes no conteúdo de diversos livros publicados durante os últimos anos do Iseb, como: *Por que os ricos não fazem greve?* de Álvaro Vieira Pinto publicado em 1962; *Quem dará o golpe no Brasil?* de Wanderley Guilherme dos Santos publicado em 1962; *Quem é o povo no Brasil?* de Nelson Werneck Sodré publicado em 1962; *Como atua o imperialismo ianque?* de Sylvio Monteiro publicado em 1963; *Que é o imperialismo?* de Edouard Andre Henry Joseph Bailby publicado em 1963, entre outros.

⁸ Entre o final da década de 1950 a início da década de 1960, o Brasil vivenciou um período de grande produção cultural. Nessa época, consolidou-se o Cinema Novo, consagrando diretores como Glauber Rocha. No teatro destacaram-se os grupos Arena e Oficina. No âmbito da literatura lançava-se obras como *Grande Sertões Veredas*, de Guimarães Rosa e *Laços de família*, de Clarice Lispector. Na arquitetura erguia-se a nova capital Brasília, enquanto nas artes plásticas despontava o movimento neoconcreto. Assistia-se, também, o despontar da bossa nova com Vinicius de Moraes, Tom Jobim, Chico Buarque, Edu lobo, entre outros.

financeiras de se manter e com interesse em ampliar suas atividades, o Ibsp precisou tornar-se uma instituição pública. Após aprovação de Cândido Motta Filho, ministro da educação do governo de Café Filho, nasceu o Iseb que, de acordo com Mendes Almeida, deu espaço “a denúncia do intelectual em comprometimento objetivo com a ruptura do *status quo*” (ALMEIDA, 2005, p.14).

Embora a coordenação do Instituto estivesse, inicialmente, a cargo de Roland Corbisier, Jaguaribe continuava como liderança teórica⁹ e suas ideias exerciam grande influência nos estudos isebianos. Segundo Caio Navarro, Hélio Jaguaribe foi um dos autores que “mais contribuíram para definir o perfil teórico-metodológico e as intenções *originais* do Iseb” (TOLEDO, 1998, p. 271). Enquanto esteve no Instituto, as principais produções de Hélio Jaguaribe foram *A Filosofia no Brasil* de 1957, *Condições institucionais do desenvolvimento* de 1958 e *O nacionalismo na atualidade brasileira*, livro mais importante do autor, também de 1958. Nesta obra residem os aspectos fundamentais de sua proposta nacional-desenvolvimentista, seus objetivos, sua concepção de nacionalismo e seu projeto para o desenvolvimento do capitalismo no Brasil.

Em *O nacionalismo na atualidade brasileira*, Jaguaribe denominava o Estado brasileiro da década de 1950 como um *Estado Cartorial* gerado pelo semicolonialismo e pelo subdesenvolvimento. Esse Estado seria responsável por manter uma estrutura fundada na exportação de bens primários. Seus serviços públicos, no lugar de atender às necessidades da população, funcionavam como “manipulação das clientelas eleitorais destinados a perpetuar os privilégios da classe dominante” (JAGUARIBE, 1958, p. 41). O *Estado Cartorial* era um obstáculo para o novo Brasil que pretendia abolir sua condição agrícola e almejava desenvolver sua indústria e seus próprios processos produtivos. Além disso, a continuidade da ordem cartorial entrava em contradição direta com o nacionalismo, que exigia a soberania externa e a promoção do desenvolvimento.

Para extinguir esse Estado arcaico, Jaguaribe defendia a urgência de uma reforma política e a constituição do *Estado Funcional* que possibilitasse o desenvolvimento do país por meio da eficácia e da objetividade. Esse Estado nasceria da difusão da ideologia nacional-desenvolvimentista. Por isso, o nacionalismo, segundo Jaguaribe, não deveria ser compreendido enquanto expressão de características brasileiras. Ele era, na verdade, “um meio para atingir um fim: o desenvolvimento. E como tal deve[ria] ser exercido mediante o emprego dos instrumentos mais adequados para a realização desse fim (JAGUARIBE, 1958, p. 41).

Se o desenvolvimento era o propósito do projeto de Hélio Jaguaribe, os meios para alcançá-lo não estavam relacionados ao uso exclusivo de recursos nacionais. Independentemente da origem desses

⁹ De 1955 a 1958, o Iseb desenvolveu-se predominantemente sob orientação de Hélio Jaguaribe. Sua influência no Instituto era tão grande que, embora não exercesse o papel de coordenador, suas ideias delineavam o caminho de alguns estudos isebianos. Nas próprias palavras de Jaguaribe: “Roland Corbisier, diretor do Instituto por mim escolhido, coincidia, então, com minhas ideias e posições. O mesmo caberia a Edwaldo Correia Lima, dirigindo os estudos econômicos, Guerreiro Ramos, os sociológicos e Cândido Mendes, a história”. (JAGUARIBE, 2005, p.34).

recursos, segundo o autor, o importante era a eficácia dos agentes (internos ou externos) no processo de desenvolvimento. Nesse sentido, a exploração do petróleo poderia ser realizada por empresas estrangeiras desde que o fim, isto é, o desenvolvimento, fosse conquistado. Nas palavras do próprio Jaguaribe:

[...] o que torna nacionalista a atual política do petróleo não é o fato de a Petrobrás ser uma empresa do Estado brasileiro, dirigida por brasileiros natos, etc. Em tese, a política nacionalista do petróleo poderia ser realizada pela *Standard*, ou qualquer outra empresa, desde que, concretamente, na situação presente do país, essa fosse a forma mais eficaz de explorar o petróleo brasileiro e proporcionar à economia nacional o pleno uso e controle da matéria-prima. O que torna nacionalista a atual política do petróleo, ao contrário, é o fato de que, nas condições do país e na atual conjuntura internacional, somente a Petrobrás, dotada das facilidades que dispõe, nos pode assegurar a mais eficiente exploração do petróleo e proporcionar a nossa economia o pleno uso e controle desse combustível. [...] O nacionalismo [...] só se realiza na medida em que se reconhece seu fim, que é o desenvolvimento, e para isso deve utilizar-se de todos os meios apropriados, seja qual for a origem dos agentes, desde que, nas condições concretas, se revelem os mais eficazes” (JAGUARIBE, 1958, p.52).

Segundo Jaguaribe, o Brasil era, na década de 1950, um país “subcapitalizado”. Essa condição de “subcapitalização” decorria da “carência de capitais poupáveis ao consumo e aplicáveis em investimento reprodutíveis” (JAGUARIBE, 1958, p. 36). Portanto, o estágio de subdesenvolvimento só seria superado com a utilização de capitais externos, que funcionariam como incremento na capacidade de investimentos nacional. No entanto, o autor deixava claro que não era adequado considerar o capital estrangeiro enquanto o único e fundamental elemento do desenvolvimento econômico. Para ele, era preciso compreender esse capital como “valioso fator auxiliar, tanto mais útil quanto mais possível nos for enquadrar a sua participação na linha de nossas conveniências nacionais” (JAGUARIBE, 1958, p. 205).

Jaguaribe também explicitava, em seu projeto nacional-desenvolvimentista, a aceitação de empresas externas no ramo bancário brasileiro. Nesse caso, os bancos estrangeiros teriam de se adequar a algumas exigências, como a “aplicação mínima de recursos em favor de firmas nacionais, ou a transferência compulsória de parte de seus depósitos para bancos brasileiros” (JAGUARIBE, 1958, p. 54). Além disso, os problemas dos capitais estrangeiros poderiam ser resolvidos com “a eliminação do seu efeito espoliativo” e “a correção do efeito cambial negativo”¹⁰ (JAGUARIBE, 1958, p. 211).

Sendo assim, para Jaguaribe, o capital estrangeiro não configurava uma oposição ao desenvolvimento e aos interesses nacionais, já que ele estaria subordinado às exigências do Estado

¹⁰ Segundo Hélio Jaguaribe, a eliminação do efeito espoliativo poderia ocorrer “mediante uma correção do sistema que confere aos investimentos registráveis privilégio de remessa ilimitadas de lucros, pelo câmbio de custo correspondente à taxa de 10% a/a do capital registrado. Tal correção poderá ser feita mediante a fixação de um limite de remessas, pelo câmbio de custo, sobre o capital registrado, estipulando de tal sorte que proporcione aos investimentos a transferência, para o exterior, de um montante correspondente à repatriação do capital e a uma razoável remuneração do investimento” (JAGUARIBE, 1959, p.211). Sobre o *déficit* cambial Jaguaribe explica que “as vantagens do capital estrangeiro não são determinadas unicamente pela formação de saldos cambiais favoráveis. [...] tais saldos se revestem de maior importância para o Brasil, enquanto persistirem os desequilíbrios estruturais que afetam nosso balanço de pagamentos. Para corrigir o efeito cambialmente negativo dos capitais estrangeiros, a mais importante medida é a manutenção da independência entre o mercado livre e o oficial, restringindo-se aquele às operações financeiras” (JAGUARIBE, 1959, p.211).

brasileiro ou ao capital nacional. Portanto, é possível afirmar que o autor compreendia as relações capitalistas, assim como a presença das forças externas nos diversos ramos da economia, mas não reconhecia os obstáculos que a intervenção dos grandes monopólios causaria à execução de seu projeto nacional-desenvolvimentista. Tratar-se-ia, para Jaguaribe, da possibilidade de um sistema capitalista não imperialista.

Essas defesas, somadas à aceitação de recursos estrangeiros na exploração do Petróleo e a preservação de empresas internacionais no ramo bancário, levou Hélio Jaguaribe a ser considerado “entreguista” pelos intelectuais mais nacionalistas do Iseb. Outro motivo, que corrobora com essa caracterização de Jaguaribe, é a maneira como ele expõe a controvérsia entre o nacionalismo e a oposição. O termo “cosmopolitas” é utilizado em toda a obra para designar as tendências antinacionalistas pois, desta forma, o autor acreditava ser possível excluir “qualquer implicação valorativa” ao debate sobre o desenvolvimento brasileiro. No cosmopolitismo o progresso do Brasil dependeria do investimento estrangeiro. Por isso, o país deveria aceitar capitais e tecnologias vindas especialmente dos Estados Unidos, seguindo o exemplo do que ocorria no Canadá. De acordo com a ‘teoria cosmopolita’, o nacionalismo radical valorizava excessivamente a capacidade tecnológica e os investimentos brasileiros, defendendo um tipo de capitalismo de Estado e concedendo ao poder estatal a responsabilidade de desenvolver economicamente o país.

O projeto nacional-desenvolvimentista de Jaguaribe também pressupunha que a burguesia brasileira, dentro do modelo capitalista da década de 1950, deveria promover o desenvolvimento econômico-social de acordo com duas condições: 1) “instaurar o desenvolvimento mediante a máxima eficácia da função empresarial” 2) oferecer uma política que “conduza o capitalismo brasileiro à maior compatibilidade possível com as exigências da democracia social e de massas [...] no sentido de reduzir os privilégios de classe e igualar as oportunidades” (JAGUARIBE, 1958, p. 99). Essas duas condições só se realizariam quando a burguesia industrial se tornasse liderança das demais classes, mobilizando a classe média e os trabalhadores no sentido de uma transformação econômico-social que eliminasse todas as formas de privilégios existentes no *Estado* Cartorial. Como ele explica:

Essa parecia a maneira pela qual se poderia conduzir a burguesia brasileira a um compromisso com a ideia de desenvolvimento que fosse profundamente vinculada a um projeto nacional no quadro mundial, e que tivesse ao mesmo tempo uma preocupação de mobilização das massas e elevação de suas condições de vida (JAGUARIBE, 2005, p.39).

Para Jaguaribe, a burguesia nacional representava a modernidade. Mas essa modernidade só seria colocada em prática por meio da industrialização que traria, conseqüentemente, o desenvolvimento para o Brasil. No entanto, o autor não questionava os interesses burgueses dessa industrialização e ignorava a luta entre as diferentes classes no processo de desenvolvimento que seria coordenado pela burguesia – segundo o autor, a classe mais eficiente e preparada para tal tarefa.

Em seu projeto nacional-desenvolvimentista, Jaguaribe também defendeu o anticomunismo.

Para o autor, os países sob órbita da União Soviética sustentavam governos ilegítimos e despóticos que cerceavam as liberdades individuais. Por isso, toda ação do comunismo contra o Ocidente deveria ser respondida com repressão e apoio aos Estados Unidos. Esse posicionamento daria autonomia para o Brasil diante da União Soviética. No entanto, na leitura do autor, o comunismo passava por uma crise após a morte de Stalin e o surgimento de inúmeros movimentos de “desestalinização”. Assim estava comprovado, para Jaguaribe, que não haveria mais expansão do comunismo no mundo. A partir do momento em que o risco do comunismo deixasse de existir e o campo socialista apoiasse as reivindicações dos países subdesenvolvidos, sem interferir internamente em seus negócios, o Brasil poderia estabelecer relações com os países do leste europeu (JAGUARIBE, 1959).

Frequentemente, o projeto nacional-desenvolvimentista de Hélio Jaguaribe é reconhecido como um dos mais importantes do Instituto e também o mais conservador (LOVATTO, 1997). Concordamos com essa última designação, já que ele contrariava a expansão do socialismo. No entanto, consideramos importante apresentar alguns de seus aspectos mais avançados, como a luta contra a elite agrária que mantinha o Brasil preso ao seu caráter agroexportador e ao dependentismo colonial. Além disso, Jaguaribe defendeu, nesse projeto, o aumento da qualidade de vida para toda população, a redistribuição mais justa da renda nacional, a revolução industrial, a superação da alienação cultural (importação mecânica de valores culturais elaborados pelos países mais desenvolvidos) e o aumento da capacidade de consumo com a industrialização. Esses foram, também, alguns dos aspectos defendidos nos últimos anos do Iseb. Portanto, é correto afirmar que existem convergências entre a proposta nacional-desenvolvimentista fundamentada por Hélio Jaguaribe no “primeiro Iseb” e as propostas legitimadas durante a última fase do Instituto. Logo, a história do Iseb não é marcada por fases rigorosamente distintas, uma vez que há similaridades teóricas ao longo dos seus quase nove anos de existência oficial.

Constatamos, também, que o nacional-desenvolvimentismo de Jaguaribe tem sentido oposto a um projeto leviano ou meramente interessado em vender o país ao exterior. Vale lembrar que Jaguaribe ponderou a necessidade de o capital externo estar subordinado ao interesse do Estado brasileiro, ou seja, o Estado seria responsável por racionalizar a condução e o destino desse capital. Isso mostra que Jaguaribe preocupava-se minimamente com a soberania do país. O maior problema está, de acordo com a nossa compreensão, em Jaguaribe acreditar na autonomia do Brasil diante do capital externo e não reconhecer a influência do imperialismo no subdesenvolvimento brasileiro.

O “segundo Iseb” e a crítica ao nacional-desenvolvimentismo de Hélio Jaguaribe

O fim da chamada “primeira fase” do Iseb aconteceu entre 1958 e 1960, após a cisão interna que resultou na saída de Hélio Jaguaribe e Guerreiro Ramos. O “último Iseb”, de 1960 a 1964, contou com menos recursos financeiros, conseqüentemente, menos cursos, palestras e publicações (TOLEDO,

2005), devido à posição e medidas do então presidente Jânio Quadros.

Além disso, essa última fase do Instituto estava inserida em um período histórico mais turbulento. O Brasil foi palco de sucessivas crises institucionais: a posse de Jânio Quadros, em janeiro de 1961; sua renúncia, em agosto do mesmo ano, a tentativa de impedir o governo de seu vice, João Goulart; e, por fim, o golpe civil-militar de 1964.

Nesse cenário, os isebianos envolveram-se diretamente na conjuntura política e social, atuando de forma concreta, na tentativa de intervir nos problemas daquele momento. Esse engajamento levou o Instituto a se articular com movimentos políticos e sociais da esquerda (SANTOS, 2005). No entanto, a guinada do Iseb não se deu apenas no plano prático, ela foi transformadora também em sua perspectiva teórica. Após 1960, o Instituto passou a defender um nacionalismo popular, com Nelson Werneck Sodré; denunciou as consequências do imperialismo aos países subdesenvolvidos, com Sylvio Monteiro; e criticou a natureza ‘burguesa’ do projeto nacional-desenvolvimentista, com Wanderley Guilherme¹¹.

Nelson Werneck Sodré¹² em sua obra *Raízes históricas do nacionalismo no Brasil*, publicada em 1960,¹³ considerou o nacionalismo enquanto a principal “saída para uma situação real difícil, cujos sintomas ocorrem na existência cotidiana” (SODRÉ, 1959, p.31). No Brasil de estrutura econômica “fortemente eivada de colonialismo” onde “as forças externas são o mais poderoso obstáculo ao nosso desenvolvimento [...] o nacionalismo apresenta-se, assim, como libertação” (SODRÉ, 1959, p.30).

Werneck Sodré, tal qual Hélio Jaguaribe, compreendia o nacionalismo enquanto elemento unificador das diferentes classes sociais. Para ele “o nacionalismo surge da necessidade de compor um novo quadro conjugando interesses de classe, reduzindo-os a um denominador comum mínimo, para a luta em defesa do que é nacional” (SODRÉ, 1959, p.33). Desta forma, Sodré afirma:

[...] É o imperativo de superar a contradição entre burguesia nacional e a classe trabalhadora que adota o Nacionalismo como expressão oportuna de uma política. É a compreensão de que só passando a segundo plano, sem negá-la ou obscurecê-la, a contradição entre a classe fornece o trabalho, e que ganha em consciência cada dia que passa, e a classe que necessita realizar-se pela capitalização de recursos nacionais e seu adequado aproveitamento, podemos substituir como nação que apresenta o Nacionalismo como solução natural e lhe dá essa força, essa penetração e esse poder catalisador que a simples observação registra (SODRÉ, 1959, p.33).

¹¹ Nelson Werneck Sodré foi um dos principais intelectuais marxistas do Brasil. Exerceu a carreira militar entre os anos de 1948 e 1950, foi militante do Partido Comunista Brasileiro (PCB), integrou o grupo fundador do Iseb e foi diretor do Departamento de História desse mesmo Instituto. Já Wanderley Guilherme dos Santos era recém-graduado pela Faculdade Nacional de Filosofia, no Rio de Janeiro, quando foi convidado pelo seu então professor Álvaro Vieira Pinto para integrar o Iseb. Durante nossa pesquisa não encontramos dados biográficos sobre Sylvio Monteiro.

¹² Este livro originou-se de uma aula inaugural do Curso Regular do Instituto proferida por Nelson Werneck Sodré em 12 de março de 1959, no auditório do Iseb, localizado no bairro de Botafogo, Rio de Janeiro. Essa aula aconteceu após o lançamento da polêmica obra *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira* de Hélio Jaguaribe. Assim, o livro de Nelson Werneck Sodré foi editado posteriormente à saída de Jaguaribe do Iseb.

¹³ Segundo Caio Navarro, Nelson Werneck Sodré nunca foi influenciado “pela linguagem existencial” presente nos trabalhos isebianos da primeira fase. Para Caio Navarro, Sodré “sempre manteve uma postura independente no interior do Iseb”, por isso, ele nunca foi citado pelos isebianos, assim como nunca citou nenhum trabalho de seus colegas em suas produções. (TOLEDO, 1998, p.262).

Assim, o nacionalismo seria capaz de fazer a “burguesia realizar-se como classe” e estimularia os trabalhadores a adquirir uma consciência que possibilitaria sua mobilização “a fim de partilhar do empreendimento nacional, vendo nele a abertura de perspectivas ao seu papel histórico” (SODRÉ, 1959, p.35).

No entanto, na direção oposta à de Jaguaribe (que nunca destacou a importância popular para o seu projeto nacional-desenvolvimentista), Sodré considerava que o nacionalismo deveria estruturar-se com a participação do povo¹⁴. E, por precisar de um apoio popular, ele “representa[va] um ideal democrático”. Conforme Sodré “o nacionalismo é popular, o que não pode surpreender a ninguém, uma vez que só é nacional o que é popular” (SODRÉ, 1959, p.32).

Nelson Werneck Sodré defendia, assim, novas configurações econômicas e sociais, priorizando o aumento da condição de vida e do poder aquisitivo das massas, a implantação de uma ampla reforma agrária que distribuisse propriedades aos camponeses, o fortalecimento estatal e as políticas autônomas em torno de um projeto de desenvolvimento contrário à hegemonia agrária, que beneficiava uma pequena parcela dessa elite sem levar em conta o bem-estar da população.

Nesse sentido, as propostas de Werneck Sodré apresentavam elementos em comum com o projeto desenvolvimentista de Jaguaribe, como a negação do dependentismo colonial, o acordo entre as diferentes classes e as críticas ao Estado arcaico. No entanto, Sodré, diferentemente de Jaguaribe, definia-se como ‘anti-imperialista’, a favor de um projeto nacional com forte caráter popular (em que o povo participaria das decisões sobre o rumo do país) e crítico da burguesia enquanto uma classe coordenadora e interessada no processo de desenvolvimento.

Já Sylvio Monteiro, em sua obra *Como atua o imperialismo ianque?* de 1963, contrapõe-se às propostas de Hélio Jaguaribe de forma mais contundente que Werneck Sodré. Em resposta ao debate sobre aceitação ou recusa à presença de capitais estrangeiros na economia, Sylvio ressalta que o uso desse capital “constitui instrumento de exploração perpétuo, como também imiscuindo-se [...] na vida das nações subdesenvolvidas, contribui para a deterioração e o aviltamento da capacidade de resistência dos respectivos povos” (MONTEIRO, 1963, p.75).

Partindo da análise imperialista do processo de desenvolvimento do capitalismo brasileiro, Monteiro considerava que os investimentos dos Estados Unidos “infiltram-se nos setores mais importantes da nossa economia”: automobilístico, petrolífero, químico, farmacêutico, máquinas e aparelhos, vidro, cerâmica, cimento, borrachas e artefatos, papel e papelão, mineração, plástico e indústrias gráficas. Além disso, estavam presentes também em “bancos, companhias de investimento,

¹⁴ Para Nelson Werneck Sodré, o ‘povo brasileiro’ seria formado por “partes da alta e da média burguesia que permanecem fiéis ao seu país, é a pequena burguesia que, salvo reduzidas frações corrompidas, forma com os valores nacionais e democráticos, é o numeroso campesinato que acorda para a defesa de seus direitos, é o semiproletariado e, principalmente, o proletariado, que se organiza amplamente e comanda as ações políticas. É este o povo que vai realizar a Revolução Brasileira”. (SODRÉ, 1962, p.3).

comércio, empresas imobiliárias, hotéis, cinemas, publicações, publicidade e agropecuária” (MONTEIRO, 1963, p.79).

Assim, o autor concluiu que o Brasil “encontra[va]-se, na verdade, com sua indústria básica sob domínio estrangeiro. A indústria nacional foi alijada dos setores importantes de nossa economia e achasse impossibilitada de recuperar qualquer posição, considerando os monstruosos recursos do capital estrangeiro” (MONTEIRO, 1963, p.80). Ele segue:

[...] O imperialismo ianque, usando solertemente dos capitais privados americanos, na penetração da econômica do Brasil, tornou o nosso país parte integrante de seu sistema econômico. Essa situação impõe ao povo brasileiro este terrível dilema: ou submeter-se, e deixar-se absorver progressivamente como uma colônia do tipo de Porto Rico; ou reconquistar com armas nas mãos a independência, mais uma vez [...] O imperialismo ianque colocou-nos na mesma situação em que se viu a China diante do imperialismo japonês. E não tenhamos dúvida, a luta que se travará no Brasil será tão dolorosa e dura como tem sido a da Argélia para se libertar do jugo francês” (MONTEIRO, 1963, p.81).

Portanto, as análises de Sylvio Monteiro, assim como as de Werneck Sodré, eram declaradamente anti-imperialistas. Essa posição foi justificada pelo autor a partir das consequências que o capital estrangeiro causava às economias subdesenvolvidas. Exaltar as vantagens desse capital seria apenas um discurso vazio, já que as empresas estrangeiras existiam com a finalidade de tirar “vantagem máxima através de lucros, juros *royalties*, direitos de patentes e segredos técnicos” e “impedir de qualquer forma que a economia local se desenvolva e se torne competitiva com a região economicamente adiantada” (MONTEIRO, 1963, p.84).

Segundo Sylvio Monteiro, os interesses imperialistas funcionavam como “válvula de sucção da economia onde exercem atuação” e causavam efeitos arrasadores nas “economias incipientes”, como miséria, instabilidade política e social, já que a sociedade passa a “girar em torno dos interesses estrangeiros” (MONTEIRO, 1963, p.85). Além do mais, os lucros gerados pela empresa estrangeira não se integrariam à economia do país em que ela estava hospedada, isto é, não contribuiriam para o bem estar da população local e nem mesmo ao seu progresso técnico.

Embora não registre o nome de Hélio Jaguaribe ou o sinalize em suas fontes, Monteiro está, neste livro, respondendo a todo tipo de iniciativa ou projeto que estimulasse a intervenção externa no Brasil. É necessário, também, atentar para as intenções do autor, que escreve após a saída de Jaguaribe do Iseb ao mesmo tempo em que a exploração petrolífera estava sendo intensamente discutida pela sociedade da época. Diante disso, Monteiro dedica quase vinte páginas a tratar da luta pela soberania do petróleo brasileiro.

Na época em que esse livro foi escrito, no início da década de 1960, a companhia *Esso Standard do Brasil Inc.* estava há quase 50 anos no Brasil. Ela inaugurou seu empreendimento com um pequeno investimento, mas, com o passar do tempo, construiu depósitos e redes de distribuição fazendo com que seus capitais mais que duplicassem. Mesmo com as dificuldades da época, “nunca demonstraram interesse em pesquisar, lavar ou refinar o petróleo dentro de nossas fronteiras” (MONTEIRO, 1963,

p.109).

Dessa maneira, a construção da Petrobrás significaria, para Sylvio Monteiro, um “golpe nas pretensões ilícitas do imperialismo norte-americano” e representaria “verdadeiro baluarte na defesa da nossa soberania e exemplo edificante para todos os povos oprimidos” (MONTEIRO, 1963, p.110). Monteiro propôs, nesse contexto, a união do povo na luta pela independência econômica do país. Trabalhadores e estudantes deveriam somar seus esforços em defesa da Petrobrás e em oposição às grandes empresas de monopólio norte-americano.

É preciso ressaltar que o nacionalismo defendido por Sylvio Monteiro, assim como por Werneck Sodré, não apresentava características xenófobas de natureza expansionista ou fascista. Ambos autores reconheciam o nacionalismo como importante elemento político e econômico na defesa das causas populares e necessário à libertação e conquista da soberania brasileira. É assim, em nossa leitura, que Sodré e Monteiro manifestavam oposição ao projeto de Hélio Jaguaribe, isto é, negando a ideia que o Brasil se desenvolveria com ajuda alheia.

Por fim, a crítica mais profunda realizada ao nacional-desenvolvimentismo foi produzida por Wanderley Guilherme em *Introdução ao estudo das contradições sociais no Brasil* de 1963, uma das últimas obras publicadas pelo Iseb. Nela, o autor esclarece que a economia brasileira desse período já estava totalmente invadida pelo capital externo. Isso porque, de 1955 a 1959, a entrada de capitais vindos dos Estados Unidos para fins de investimento apresentava a taxa de 48,8%, enquanto o capital alemão atingiu 17,8% do total de capitais estrangeiros no país. Porém, como apresenta o autor, “tais dólares têm por trás de si empresas poderosíssimas e [...] a economia receptora é, em comparação com a doadora, jovem e débil” (GUILHERME, 1963, p.54) Além disso, os destinos desses capitais seguiam para setores altamente rentáveis, provocando muitas vezes a desnacionalização de empresas brasileiras.

A liberdade de circulação desses capitais levou Wanderley Guilherme a concluir que “a realidade do capitalismo brasileiro desenvolve-se entrelaçado com o imperialismo” (GUILHERME, 1963, p.55). Isso teria gerado implicações específicas ao desenvolvimento do sistema capitalista no Brasil, como o fortalecimento da burguesia através de seu crescimento econômico, político e ideológico. Ela tornava-se representante e líder da expansão do capitalismo, fortalecendo, conseqüentemente, a “consolidação do seu domínio de classe” (GUILHERME, 1963, p.57).

No que concerne ao aspecto ideológico, o poder da burguesia “manifestava-se pelo predomínio indiscutível da teoria do desenvolvimento” (GUILHERME, 1963, p.62). Entre meados da década de 1950 até 1960, o desenvolvimentismo era a ideologia dominante no Brasil, ou melhor, “a ideologia da classe dominante” (GUILHERME, 1963, p.62). Disputava-se, naquele período, qual projeto melhor refletia as necessidades do desenvolvimento brasileiro e, nessa disputa, os teóricos da burguesia estavam em vantagem. Ao ter contato com tais teóricos, Wanderley Guilherme expôs o principal elemento comum entre eles: “a necessidade de desenvolvimento em bases capitalistas de produção”

(GUILHERME, 1963, p.62). Esses teóricos também insistiam que o projeto desenvolvimentista apresentava um caráter altamente tecnicista. Com isso, a população, sem conhecimentos técnicos, estaria impossibilitada de decidir sobre o futuro do país, como explica Wanderley Guilherme:

[...] Na verdade, todo o problema hoje consiste em definir o modo pelo qual deve ser realizado o desenvolvimento e não em pronunciar-se a favor do desenvolvimento puro e simples, como até algum tempo atrás. É precisamente este o ponto em que cada vez menos se toca, ou melhor dizendo, procura-se transformá-lo num problema técnico, “objetivo”, independente da parcialidade política ou de classe. Ora, a verdade é que, numa sociedade dividida em classes, todo movimento social aproveita a algumas classes e desaproveita a outras. Considerar os problemas sociais como problemas técnicos é retirar ao povo o direito de manifestar sobre eles, já que apenas aquelas pessoas qualificadas têm condições para isso. E já se sabe a que classe pertencem as pessoas qualificadas. Assim, o fato de ser o desenvolvimentismo a ideologia dominante na sociedade brasileira contemporânea, com o corolário de ser o desenvolvimento considerado como problema técnico, atesta, de modo inequívoco, a consolidação do domínio dos representantes do processo capitalista no Brasil (GUILHERME, 1963, p.62-63).

Wanderley Guilherme passou, então, a refletir sobre o papel da burguesia nacional diante do sistema capitalista-imperialista. Para o autor, “a burguesia, na perspectiva do processo global da humanidade, é uma classe historicamente em decadência” (GUILHERME, 1963, p.73). No entanto, se a população desejava libertar-se do imperialismo, esse propósito também devia ser perseguido pela burguesia nacional, que interrompia seu crescimento diante da opressão dos países imperialistas. Tratava-se de saber se a burguesia nacional enfrentaria o principal antagonismo da sociedade brasileira: a oposição burguesia *versus* proletariado¹⁵. Na análise do autor:

[...] *Nem toda burguesia nacional brasileira, portanto, estaria necessariamente empenhada na superação do antagonismo.* [...] É que superar a contradição principal significaria submeter o processo econômico a planejamento centralizado, sob controle popular – o que, ainda quando não implique necessariamente o desaparecimento súbito e completo da empresa privada, suscitará radical oposição por parte dos grandes proprietários do capital[...]. Por isso, nem toda a burguesia nacional pode estar, objetivamente, trabalhando pelo afastamento da contradição principal, não querendo isto dizer, evidentemente, que os grandes capitalistas não tenham choques eventuais, e até sérios, com o imperialismo. (GUILHERME, 1963, p.115).

De acordo com a ideologia desenvolvimentista toda burguesia nacional estava empenhada em superar o antagonismo principal. No entanto, a avaliação de Wanderley Guilherme é parcialmente distinta. Segundo esse autor, existiam dois tipos de burguesia nacional: uma interessada em assegurar sua dominação de classe (conforme aponta o trecho citado acima) e outra disposta a fazer aliança com trabalhadores, campesinato e pequenos ou médio empresários nacionais.

O reconhecimento dos limites da burguesia industrial brasileira é, em nossa análise, uma das principais divergências teóricas entre as duas fases do Iseb. Diferentemente de Hélio Jaguaribe, Wanderley Guilherme duvidou do papel conciliador da classe empresarial e afirmou que parte dela não

¹⁵ Em *O Manifesto Comunista*, Karl Marx (1818-1883) e Friedrich Engels (1820-1895) explicam a principal oposição entre a burguesia e o proletariado: “A história de todas as sociedades até hoje existentes é a história da luta de classes [...]. Com o desenvolvimento da burguesia, isto é, do capital, desenvolveu-se também o proletariado, a classe de operários modernos, os quais só vivem enquanto têm trabalho e só têm trabalho enquanto seu trabalho aumenta o capital. Esses operários, constrangidos a vender-se diariamente, são mercadorias, artigos de comércio como qualquer outro; em consequência, estão sujeitos a todas as vicissitudes da concorrência, a todas as flutuações do mercado [...]. É natural que o proletário de cada país deva, antes de tudo, liquidar com a sua própria burguesia”. (MARX & ENGELS, 2005, p. 40 a 49).

subverteria a principal contradição da sociedade, capital *versus* trabalho. Apesar disso, ele não deixou de apostar na existência de uma burguesia mais “progressista”, abstraindo, assim, as diferenças e os conflitos de classe. Contudo, sua análise não deixa de demonstrar os dilemas da dominação burguesa no Brasil, durante a década de 1960, e, de fato, atualmente.

Portanto, Wanderley Guilherme foi contrário a um projeto de desenvolvimento coordenado pela burguesia industrial. Diferentemente de Nelson Werneck Sodré, Wanderley Guilherme realizou críticas ao caráter burguês da ideologia desenvolvimentista, mas sua teoria assemelha-se às propostas de Sodré no que tange à importância da participação das massas nos rumos do Brasil. Wanderley Guilherme também aproxima-se teoricamente de Sylvio Monteiro ao reconhecer o imperialismo enquanto elemento constitutivo do capitalismo nacional.

Além disso, para os três autores (Werneck Sodré, Wanderley Guilherme e Sylvio Monteiro), o capital externo representava um mal para o Brasil. Por isso, eles defenderam uma economia voltada aos interesses nacionais sem depender exclusivamente das exportações. Wanderley Guilherme também apresentou uma avançada análise sobre a constituição do capitalismo brasileiro. Segundo esse autor, o imperialismo é um fenômeno inteiramente endógeno ao sistema capitalista. Qualquer interpretação que o considere alheio ou concorrente ao sistema estava distante de uma análise objetiva da realidade. O capitalismo, o imperialismo e os setores por ele dominados, não formariam polos diferenciados. Eles seriam, na verdade, elementos de uma mesma unidade e estariam intrinsecamente ligados (GUILHERME, 1963).

O autor foi à frente em suas análises e concluiu que a principal lei que movimenta o sistema capitalista subdesenvolvido é a *Lei da produção de mais-valia tecnológica*. De acordo com essa lei, “as empresas estrangeiras traziam tecnologia superior, em comparação com as condições internas, realizando, por isso, a mais-valia tecnológica, dadas as condições de produção média no país” (GUILHERME, 1963, p.100).

Com isso, Wanderley Guilherme chegou à seguinte conclusão: “as regiões subdesenvolvidas não são outra coisa senão o produto histórico da ação do imperialismo sobre economias retardatárias” (GUILHERME, 1963, p.101). Porém, nessa análise, o autor desconsidera as relações de interesse econômico entre a burguesia nacional e os países imperialistas, ou seja, ele rejeita os fatores internos que também contribuíram para a manutenção do subdesenvolvimento. No entanto, isso não retira a importância das interpretações de Wanderley Guilherme na compreensão das contradições e antagonismos que movem o capital.

Este autor também denunciou a apologia que a teoria nacional-desenvolvimentista fazia ao sistema capitalista. Wanderley Guilherme reconhecia o alto nível científico presente nessa teoria, mas criticava seu método de alterar os problemas sociais, “no intuito de reduzi-los a questões perfeitamente superáveis pelo sistema capitalista” (GUILHERME, 1963, p.93).

A teoria desenvolvimentista caracterizava-se, segundo Wanderley Guilherme, pela defesa de dois elementos: 1) os fundamentos do capitalismo e; 2) a ideologia como um importante instrumento de superação dos problemas brasileiros. Desta forma, o anticomunismo e o antimarxismo ganhavam cada vez mais espaço entre os teóricos do desenvolvimentismo. Wanderley Guilherme denunciou, até mesmo, o cevalino Celso Furtado por “demonstrar as excelências do regime capitalista [...] ao mesmo tempo em que veicula as costumeiras infâmias quanto à forma socialista de desenvolvimento” (GUILHERME, 1963, p.93). Para Wanderley Guilherme, a preocupação com o anticomunismo distanciava os teóricos desenvolvimentistas da solução das contradições sociais do país. Na avaliação do autor, esses teóricos não estariam interessados em aprofundar as análises sobre os fenômenos sociais brasileiros. Por isso, parte de seu livro *Introdução ao estudo das contradições sociais no Brasil* é dedicado a compreender a origem do subdesenvolvimento e, conseqüentemente, suas contradições.

Conclusão

A análise das propostas de desenvolvimento realizadas por diferentes autores ao longo das sucessivas fases do Iseb nos permite compreender as visões de mundo e as discussões presentes no momento histórico no qual elas foram construídas. Para além de desqualificar a teoria e os projetos isebianos (como já feito exaustivamente por setores conservadores e pelos intelectuais da Faculdade de Sociologia da USP) nos propusemos a apresentar as discordâncias que ocorriam dentro do próprio Instituto.

Identificamos, neste artigo, os diversos elementos que marcaram a ruptura teórica entre os autores das diferentes fases do Iseb, como: a defesa do populismo; a negação do capital estrangeiro na economia brasileira; o caráter ‘burguês’ do projeto nacional-desenvolvimentista; a negação da burguesia enquanto classe coordenadora do processo de desenvolvimento; o reconhecimento dos limites dessa classe e o anti-imperialismo.

Assim, chegamos à conclusão que os projetos de desenvolvimento propostos nas duas fases do Iseb estão relacionados à mudanças específicas, porém atingem os mesmos fins. Hélio Jaguaribe defendeu a extinção de uma velha estrutura colonial e sua substituição por um Estado impulsionador do processo de industrialização, coordenado pela burguesia industrial em aliança com as demais classes. Tratava-se, então, de uma mudança dentro dos moldes ‘burgueses’ clássicos. Werneck Sodrê também defendeu um projeto calcado na aliança entre classes. No entanto, um projeto nacionalista, democrático, popular e reformista. Ambos os casos não sugerem, em nossa compreensão, uma revolução radical. Sylvio Monteiro não apresenta os caminhos para um projeto de desenvolvimento, já que sua obra tem como objetivo denunciar as conseqüências do imperialismo nos países subdesenvolvidos. E Wanderley Guilherme, crítico feroz do sistema capitalista-imperialista, propôs-se a estudar as contradições do

Brasil sem também delinear os caminhos específicos de um projeto de desenvolvimento – embora demonstrasse certa disposição a realizar aliança com uma burguesia “progressista”. Concluímos, portanto, que os isebianos estudados ao longo desse artigo propuseram mudanças dentro da ordem. Mesmo que Werneck Sodré, Wanderley Guilherme e Sylvio Monteiro apresentassem teorias e propostas mais radicais que Hélio Jaguaribe, ainda havia, no “segundo” Iseb, esperanças com a possibilidade de um desenvolvimento no interior da lógica capitalista.

A partir da análise dessas duas fases pudemos também observar que tanto os aspectos avançados do projeto de Hélio Jaguaribe quanto os erros e acertos das críticas feitas por Wanderley Guilherme, Sylvio Monteiro e Werneck Sodré a esse projeto representam, em nossa compreensão, experiências progressistas empenhadas em superar o subdesenvolvimento e a dependência que há séculos marcam a história do nosso país. Não fosse por outro motivo, o Instituto não seria extinto após o golpe civil-militar de 1964, apoiado pelos EUA e pelas forças mais conservadoras do país à época.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Livros:

- ABREU, Alzira Alves de. A ação política dos intelectuais do Iseb. In: Navarro de Toledo, Caio (org.) *Intelectuais e a política no Brasil. A experiência do Iseb.* Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- ALMEIDA, Candido Mendes de. Iseb fundação e ruptura. In: Navarro de Toledo, Caio (org.) *Intelectuais e a política no Brasil. A experiência do Iseb.* Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- BARIANI, E. Recenseamento bibliográfico em torno do ISEB. In: TOLEDO, Caio Navarro de (Org.). *Intelectuais e política no Brasil: a experiência do ISEB.* Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- GUILHERME, Wanderley. *Introdução ao estudo das contradições sociais no Brasil.* Rio de Janeiro: MEC/ Iseb, 1963.
- JAGUARIBE, Hélio. *Condições institucionais do desenvolvimento.* Rio de Janeiro: MEC/Iseb, 1958.
- _____. *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político: uma abordagem teórica e um estudo do caso brasileiro.* Rio de Janeiro, 1969.
- _____. *O nacionalismo na atualidade brasileira.* Rio de Janeiro: MEC/Iseb, 1959.
- _____. O Iseb e o desenvolvimento Nacional. In: Toledo, Caio Navarro de (org.) *Intelectuais e a política no Brasil. A experiência do Iseb.* Rio de Janeiro: Revan, 2005, p.34.
- JÚNIOR, Caio Prado. *A revolução brasileira.* São Paulo: Brasiliense, 1966.
- MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. *Manifesto comunista.* São Paulo: Boitempo editorial, 2005.
- MONTEIRO, Sylvio. *Como atua o imperialismo yanque?* Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1963.

SANTOS, Joel Rufino dos. História nova: conteúdo histórico do último Iseb. In: Navarro de Toledo, Caio (org.) *Intelectuais e a política no Brasil*. A experiência do Iseb. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

SODRÉ, Nelson Werneck. *A verdade sobre o Iseb*. Rio de Janeiro: Avenir, 1978.

_____. *Quem é o povo no Brasil?*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.

_____. *Raízes históricas do nacionalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: MEC/Iseb, 1960.

TOLEDO, Caio Navarro de (Org.). *Intelectuais e política no Brasil: a experiência do ISEB*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

_____. *Iseb: Fábrica de ideologias*. 2 ed. São Paulo: Editora Ática, 1982.

_____. Intelectuais do Iseb, esquerda e marxismo. In: MORAES, João Quartim (org.). *História do marxismo no Brasil* volume III. São Paulo: Editora da Unicamp, 1998.

Artigos e teses:

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *O conceito de desenvolvimento do Iseb rediscutido*. Escola de Economia de São Paulo, 2004. Disponível em:
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/1891/TD137.pdf;jsessionid=02DA87AE72574454CEF0DC4C0A93611E?sequence=>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

LOVATTO, Angélica. *Os cadernos do povo brasileiro e o debate nacionalista nos anos 1960: um projeto de Revolução Brasileira*. 2010. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - PUC São Paulo. Disponível em:
<<file:///C:/ARQUIVOS/Mestrado/DISSERTAÇÃO/Dissertação/Angelica%20Lovatto.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

LOVATTO, Angélica. A utopia nacionalista de Hélio Jaguaribe - os tempos do Iseb. *Lutas sociais*, São Paulo, v. 3, p. 59-88, 1997. Disponível em:
<<file:///C:/ARQUIVOS/Mestrado/3º%20quadrimestre/Artigo/A%20utopia%20nacionalista%20de%20Hélio%20Jaguaribe.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

NAPOLITANO, Marcos. A arte engajada e seus públicos (1955/1968). *Estudos históricos*, Rio de Janeiro, n. 28, p. 103-124, 2001. Disponível em:
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2141/1280>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

TOLEDO, Caio Navarro. *50 anos da fundação do Iseb*. In: Revista Espaço Acadêmico Unicamp, n.50, jul. 2005.

Acervo Consultado:

Centro de Pesquisa e Documentação de História do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas. *Regulamento Geral do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB)*. Rio de Janeiro: MEC/ISEB, 1955. Disponível em:
<http://docvirt.com/docreader.net/docreader.aspx?bib=AT_prodInte&pasta=AT%20pi%20ISEB%201955.00.00>. Acesso em: 10 fev. 2018.

**ECONOMIA BRASILEIRA E HISTÓRIA
ECONÔMICA GERAL**



MODELO DE CRESCIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO E ENDIVIDAMENTO CREDITÍCIO: IMPACTO PSICOSSOCIAL PARA AS FAMÍLIAS BRASILEIRAS

*OLIVEIRA, Ana Paula BS*¹⁶¹

*SILVA, Hugo M.*¹⁶²

*SILVA JUNIOR, Inácio F da.*¹⁶³

*FARCHE, Renata.*¹⁶⁴

*FIRMINO, Livia L F.*¹⁶⁵

Eixo Temático: Economia Brasileira e História Econômica Geral

Resumo: O presente tema traz em seu escopo, a legitimação da complexa problemática que remete a economia enquanto engrenagem de sobrevivência social em suas múltiplas demandas de consumo e dependência existencial e conseqüentemente de saúde emocional vulnerável ao abastecimento de necessidades psicossociais. Deste modo buscar-se-á introduzir marcos que contribuem com a compreensão de como a economia é pensada, administrada e afetada em suas diversas interfaces e com seus inúmeros atores envolvidos. Este artigo tem como objetivo geral dispor de informações da literatura sobre o modelo de crescimento econômico brasileiro através da liberação excessiva de crédito e analisá-lo criticamente diante à situação de super - endividamento das famílias brasileiras. Atualmente, o endividamento das famílias brasileiras é altíssimo, o maior dos últimos anos, o que além de preocupante em função de efeitos devastadores para a estabilidade mínima necessária, é também um dever da disseminação informativa para que se vislumbre a diminuição da cegueira que aliena o cidadão enquanto sujeito de direito sobre a economia do país posto a sua participação na injeção monetária. Como objetivos específicos, busca discutir as conseqüências da alavancagem econômica para as famílias brasileiras. Destaca-se como considerações finais a necessidade de pesquisas que subsidiem propostas de intervenção educativa, por meio de uma linguagem acessível e capaz de ampliar a capacidade crítica para análise e tomada de decisões financeiras. Dentre as principais informações discutidas foi possível constatar através dos dados expostos que o percentual de famílias com dívidas em atraso decresceu em janeiro de 2017, voltado a subir no mês seguinte e atingindo seu ápice em setembro de 2017. Outro indicativo a ser destacado nas fontes pesquisadas aponta que o maior número de pessoas com dívidas em atraso são os indivíduos com renda menor que 10 salários mínimos. Portanto as famílias que possuem um rendimento menor estão entre as que têm maiores dívidas. Assim, releva-se a importância da educação financeira como estratégia de obter perspectivas de avanço para a prevenção e remediação do impacto negativo na qualidade de vida.

Palavras-chave: Economia brasileira. Endividamento das famílias

¹⁶¹ Professor de Administração da Produção no curso de Administração de empresas da Universidade Estadual de Minas Gerais- UEMG- Passos/MG. Administradora, especialista em Gestão Estratégica de Negócios pela Unifran-Franca/SP. Email: britto.silveira@bol.com.br

¹⁶² Professor de Economia e Administração Financeira nos cursos de Administração de Empresas, Ciências Contábeis, Gestão Comercial da Universidade do Estado de Minas Gerais, UEMG – Passos/MG. Administrador, especialista em Gerência Financeira pela UNIMEP- Piracicaba/SP. E-mail: hugo.uemg@gmail.com

¹⁶³ Professor no curso de Administração de Empresas na Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) –Passos-M.G. Administrador, especialista em psicologia organizacional pela Unifran/SP. E-mail: inaciofacef@hotmail.com

¹⁶⁴ Professor de Psicologia aplicada a administração e recursos humanos, Universidade Estadual de Minas Gerais UEMG - Passos/MG. Psicóloga, mestre em ciências sociais pela USP Ribeirão Preto/SP. E-mail: renata.farche@hotmail.com

¹⁶⁵ Formada em Comunicação Social com Habilitação em Publicidade e Propaganda pela Universidade do Estado de Minas Gerais.(Pós) MBA em Comunicação e Marketing - Universidade Cruzeiro do Sul. Email: livialouisellff@gmail.com

Abstract: The present theme brings in its scope the legitimation of the complex problematic that refers to the economy as a tool for social survival in its multiple demands of existential consumption and dependence and consequently of emotional health vulnerable to the supply of psychosocial needs. In this way we will try to introduce milestones that contribute to the understanding of how the economy is thought, managed and affected in its diverse interfaces and with its numerous actors involved. This article has the general objective of having information from the literature on the Brazilian economic growth model through the excessive liberation of credit and analyzing it critically in the face of the over-indebtedness situation of Brazilian families. Currently, the indebtedness of Brazilian families is very high, the highest in recent years, which, in addition to worrying due to devastating effects on the minimum necessary stability, is also a duty of information dissemination so that the blindness that alienates the citizen as subject of law on the economy of the country put its share in the monetary injection. As specific objectives, seeks to discuss the consequences of economic leverage for Brazilian families. The final considerations are the need for research that subsidizes proposals for educational intervention, through an accessible language capable of increasing the critical capacity for analysis and financial decision-making. Among the main information discussed, it was possible to verify from the data presented that the percentage of families with arrears decreased in January 2017, which rose again in the following month and reached its peak in September 2017. Another indicator to be highlighted in the sources researched points out that the largest number of people with arrears are individuals with incomes less than 10 minimum wages. Therefore those who have a lower income are among those who have higher debts. Thus, the importance of financial education as a strategy to obtain prospects for the prevention and remediation of negative impact on quality of life is highlighted.

Keywords: Brazilian economy. Indebtedness of families.

1- Introdução

O presente tema traz em seu escopo, a legitimação da complexa problemática que remete a economia enquanto engrenagem de sobrevivência social em suas múltiplas demandas de consumo e dependência existencial e conseqüentemente de saúde emocional vulnerável ao abastecimento de necessidades psicossociais.

Pensar sobre a interdependência de fatores causais e conseqüentes em torno da economia de uma sociedade, incide em olhar para o mapeamento econômico e seus efeitos enquanto uma bússola sustentadora ou insuficiente para a oxigenação de vidas.

Assim, ao passo que discutir tais questões refere-se a uma macro visão do indivíduo inserido em um sistema, também se relaciona a uma visão micro da singularidade individual em suas condições econômicas submetidas às esferas maiores bem como aos próprios anseios de crescimento pessoal.

Deste modo buscar-se-á introduzir marcos que contribuem com a compreensão de como a economia é pensada, administrada e afetada em suas diversas interfaces e com seus inúmeros atores envolvidos.

Na tentativa de turbinar a economia, os governos, através de vários instrumentos, incentivaram o crédito e deste feito, o cidadão, tentado a comprar um imóvel, e outros bens, no anseio de melhorar a qualidade de vida, endividou-se exacerbadamente. Tal panorama, leva ao comprometendo da potencialidade individual enquanto subsistema do governo bem como da saúde emocional atrelada ao equilíbrio econômico para com a gestão da própria vida particular, familiar e/ou de dependentes indiretos do poder de compra o que inclui subsídios privados para a saúde, educação, como de outras vertentes

para o crescimento e fortalecimento sustentável.

A facilidade no acesso ao crédito fez com que as pessoas ignorassem a real necessidade de compreensão do modelo econômico e até mesmo a forma de se calcularem os juros. Algumas possibilidades talvez derivem do difícil entendimento sobre a máquina da economia que leva entre outras consequências a comodidade ilusória de aquisições de forma imediata e sem planejamento futuro.

Atualmente, o endividamento das famílias brasileiras é altíssimo, o maior dos últimos anos, o que além de preocupante em função de efeitos devastadores para a estabilidade mínima necessária, é também um dever da disseminação informativa para que se vislumbre a diminuição da cegueira que aliena o cidadão enquanto sujeito de direito sobre a economia do país posto a sua participação na injeção monetária.

A estratégia de ejetar crédito a revelia para maquiar a economia pode gerar consequências desastrosas em longo prazo. Sendo assim é necessário um estudo histórico, político e econômico para compreender esse modelo de crescimento. Diante do exposto questiona-se: o modelo de crescimento econômico baseado no incentivo creditício é uma estratégia positiva?

Este artigo tem como objetivo geral dispor de informações da literatura sobre o modelo de crescimento econômico brasileiro através da liberação excessiva de crédito e analisá-lo criticamente diante à situação de super - endividamento das famílias brasileiras. Como objetivos específicos, busca discutir as consequências da alavancagem econômica para as famílias brasileiras.

Secci (2016) afirma que os estudos podem ser descritivos ou prescritivos. Estudos descritivos têm objetivo de construir teorias, por meio da descrição e explicação dos tipos de políticas públicas, do comportamento dos atores e da instituição nas diferentes fases do processo. Já os estudos prescritivos estão preocupados em melhorar as políticas públicas, enfim, orientar, recomendar, intervir. Em vez de buscar a construção teórica, os estudos prescritivos têm a finalidade de intervir na realidade social.

Desta feita houve o desenvolvimento das seguintes etapas metodológicas: pesquisa, organização e sistematização das premissas do modelo de crescimento econômico brasileiro através da liberação excessiva de crédito e super-endividamento das famílias brasileiras; pesquisa, sistematização, correlação e análise das ações necessárias para compreender a relação entre os principais elementos norteadores da pesquisa (políticas públicas, economia, crédito, setor produtivo), com vistas a um tratamento lógico sobre a delimitação pesquisada.

Secci (2016) aponta que os estudos descritivos podem ser dedutivos ou indutivos. Métodos indutivos são aqueles que o pesquisador investiga baseado em dados empíricos qualitativos e quantitativos (estudos de casos, séries históricas) para elaborar sínteses, hipóteses, teorias. Enquanto que no método dedutivo o pesquisador parte de hipóteses e teorias para então analisa-las no contexto prático.

2- Resultados e discussões

2.1 Um pouco de história

É preciso voltar um pouco na história recente do país para compreender como se deu sua evolução. O Brasil é historicamente dependente do capital externo, tendo sido acometido duas vezes por fragilidade financeira nas últimas três décadas. É no início dos anos 80 e no final dos anos 90 que este quadro da economia torna-se evidente, levando o país a graves crises (BAER, 2009).

Com relação aos anos 70 e 80, pode-se dizer que o problema da dívida residiu principalmente no endividamento externo da economia brasileira. Já nos anos 90, além do déficit crescente em transações correntes, o problema esteve na dívida interna do setor público (BAHRY e PORCILE, 2014)

Os anos 70 foi um período em que o Brasil apresentou altas taxas de crescimento, ao mesmo tempo em que o endividamento externo sofreu aumento. O país adquiriu uma dívida externa elevada e o déficit em transações tornou-se crescente, tendo como grande responsável o pagamento de juros ao exterior. A partir de então, o Brasil deixou de ser receptor e tornou-se emissor de capitais, ou seja, os credores passaram a exigir o pagamento dos empréstimos concedidos no período anterior. Intensificou-se a desvalorização da moeda e o país passou a apresentar taxas cada vez mais elevadas de inflação e baixas taxas de crescimento. O desempenho medíocre da década de 1980 fez com que esta ficasse conhecida como a década perdida (BAHRY e PORCILE, 2014).

Bahry e Porcile (2004), entende que o início dos anos 90, por sua vez, presenciou o retorno dos capitais externos ao Brasil. Este movimento se intensificou após a entrada do plano real, em meados de 1994, a partir do qual se passou a praticar uma taxa de câmbio valorizada, com vistas a reduzir a inflação. Entretanto, o fluxo de capitais levou o país a um novo ciclo de endividamento. Os déficits em conta corrente tornaram-se sistemáticos e crescentes, não obstante a crise mexicana, ocorrida em fins de 1994, traz uma realidade insustentável em longo prazo. A dívida interna do setor público passou a sofrer fortes elevações. Com relação às taxas de crescimento, estas se apresentaram um pouco mais elevadas por um período muito breve e em níveis muito inferiores aos da década de 1970. Em seguida, no ano de 1999, o país, dada a sua elevada fragilidade e considerando as crises que atingiram diversos

países em desenvolvimento (como as crises asiática e russa), sofre uma nova crise.

Segundo Leite (2011), em 1994, o plano real mostrou-se eficiente na efetiva erradicação do processo inflacionário, e conseqüentemente, nos anos seguintes a inflação foi de fato contida. No entanto, a estratégia de manter o câmbio cada vez mais valorizado produziu o desequilíbrio crescente da balança comercial e a necessidade de recorrer a empréstimos do FMI.

Ainda segundo Leite (2011), quando o presidente Lula assumiu em 2002, a prioridade absoluta do controle da inflação foi substituída pela prioridade das políticas sociais, o que aumentou a presença direta do Estado e forte aumento das despesas correntes. No período de 2003 a 2010 a economia do país passou da estagnação para o crescimento, que foi fortemente influenciado pela abertura e expansão do comércio mundial, LEITE (2011).

A retomada do crescimento econômico no país foi importantíssima, porém, fomentar o salto consumista sem planejamento é discutir com maior profundidade quais as representações implicam o crescer da economia nesta perspectiva. Sabe-se que a inflação elevada desestabiliza a economia e prejudica os assalariados enquanto parte mais carente financeiramente da sociedade, que tem seu poder aquisitivo fortemente prejudicado. Além disso, as prestações assumidas com empréstimos e financiamentos diminuem ainda mais capacidade financeira desse público.

Conforme Lopes (2013), quanto maior o endividamento, mais dinheiro foi emprestado às famílias que o utilizou para financiar imóvel ou bens de consumo, duráveis ou não. Ainda, para a mesma fonte pesquisada, esse estímulo ao consumo foi uma importante estratégia na condução da política econômica do país nos últimos anos. O crédito permite às famílias realizar principalmente compras de bens de preços elevados (carros e imóveis, por exemplo) e ir pagando aos poucos. Serve também para comprar bens de valor menor que, com o aumento do prazo dos pagamentos, resulta em parcelas menores; ainda que no final o resultado do pagamento de juros torne o produto mais caro. Se por um lado casa própria, carro novo tranquiliza, eleva o ego e até mesmo mudao padrão de vida familiar, dívidas de curto e longo prazo podem significar uma vulnerabilidade para a sustentação financeira e saúde emocional atrelada à estabilidade e correspondência de necessidades. O aumento do crédito e do endividamento pode até atuar a favor de um PIB mais favorável,mas, na medida em que aumenta o comprometimento da renda das famílias não se pode afirmar o mesmo. Assim, quanto maior o comprometimento da renda (parcela que é destinada ao pagamento das dívidas), menor são as taxas de crescimento de PIB e menos sobra para o consumo futuro.

As transformações ocorridas pela modernidade alteraram toda a rota, quebraram paradigmas e reestruturaram a vida familiar de uma outra forma. A solidez do capitalismo e a absorção dessa modelo pela sociedade são evidentes. Mas toda mudança traz conseqüências, à curto ou à médio prazos, impactando psicologicamente no grupo social.

Com a expressão "tudo que é sólido se desfaz pelo ar", usada no Manifesto Comunista de 1848,

Marx e Engels pretendiam caracterizar as transformações operadas pelo capitalismo e pela modernidade nos variados setores da vida social. Naquela época, afirmava-se a radicalidade do capitalismo, pois entendia-se que essa radicalidade residia em que ele (o capitalismo), era além de um novo modo de produção, era a manifestação de um amplo processo civilizatório: a modernidade. Marx estava consciente de que, ao mesmo tempo que a solidez antiga, pré-capitalista, se desfez no ar, uma outra solidez se instalava: a lei de ferro das produções capitalistas (SANTOS, 2013).

Santos (2013) afirma que os anos 80 foi a década do pós marxismo pois a solidez do capitalismo ganhou força para desfazê-lo no ar, aparentemente com grande facilidade. Este pensamento corrobora com o pensamento de Giddens (1991), ao apontar o capitalismo como produtor de mercadorias centrado na relação entre a propriedade privada do capital e o trabalho assalariado, formando o eixo principal de um sistema de classes.

Santos (2013), pág. 51 entende que:

A conversão do progresso em acumulação capitalista transformou a natureza em mera condição de produção. Os limites dessa transformação começam hoje a ser evidentes e os riscos e perversidades que acarreta, alarmantes, bem demonstrados nos perigos cada vez mais evidentes de catástrofe ecológica. Por outro lado, sempre que o capitalismo teve de confrontar-se com as suas endêmicas crises de acumulação fê-lo ampliado a mercadorização da vida, estendendo-a à novos bens e serviços e a novas relações sociais, e fazendo-a chegar a pontos do globo até então não integrados na economia mundial

Segundo Barafunda Contábil (2009), Juscelino Kubitschek, ao gastar R\$1,5 milhões de dólares para construir Brasília, inaugurou o descontrole inflacionário no país e deixou uma conta salgada visto como o apogeu da irresponsabilidade fiscal.

Para Santos (2004), após um período de hiperinflação, em 1986, o plano cruzado estabeleceu o controle generalizado dos preços e um congelamento dos mesmos num primeiro momento, mas fracassou. O Governo de Fernando Henrique Cardoso teve êxito em sua política econômica nacional e reduziu drasticamente a inflação.

No ano de 2002 o Brasil teve o crescimento mais baixo da sua história, com o PIB atingindo 1%. O desemprego atingiu um dos mais altos níveis do país e a desigualdade de renda era exorbitante (SANTOS, 2004).

Ainda segundo o autor, o presidente Lula, que iniciou o mandato em 2002, precisava reverter à política econômica anterior que levou o país à recessão econômica, à concentração econômica, à desintegração do aparato econômico nacional e ao desintegração regional.

Essa forma de governar, incentivando o consumo e criando uma propaganda sobre desenvolvimento e progresso moldou-se na mente dos brasileiros, que absorveram rapidamente a ideia.

2.2- Modelo de endividamento creditício e liberação excessiva de crédito: abordagem dedutiva

Secci (2013) afirma que o estabelecimento de objetivos é importante para nortear a construção de alternativas e tomadas de decisão, implementação e avaliação das políticas públicas e que um mesmo objetivo pode ser alcançado de diversas formas, por diversos caminhos.

Secci (2013) entende, ainda, que o policymaker (aquele que faz a política pública) tem à disposição quatro mecanismos de indução de comportamento:

- Premiação: influenciar o comportamento com estímulos positivos;
- Coerção: influenciar o comportamento com estímulos negativos;
- Conscientização: influenciar o comportamento através do apelo e dever moral;
- Soluções técnicas: aplicar soluções práticas que venham influenciar o comportamento de formas diferentes.

Estes mecanismos de indução de comportamento são uma versão sintetizada dos instrumentos de políticas públicas, comumente utilizados na fase de implantação. A fase da implementação é aquela que a administração pública reveste-se de sua principal função: executar as políticas públicas. Deste modo, o policymaker necessita dos instrumentos da política pública, enfim, os meios disponíveis para transformar as intenções em políticas (SECCI, 2013).

Dentre os instrumentos de política pública citados na literatura, conforme Secci (2013), um merece destaque por estar de acordo com a pesquisa; a regulamentação, ou seja, o instrumento regulatório que cria regras ou restrições à liberdade econômica, social e política.

O crédito é uma ferramenta econômica que permiti o adiantamento do poder de compra , proporcionando, assim, uma expansão das atividades de mercado. A facilidade de acesso ao crédito pode trazer benefícios para o consumidor, melhorando a qualidade de vida, mas em determinado nível o devedor pode não conseguir arcar com suas obrigações, tornando-se um endividado (BORTOLUZZI et al, 2015).

Segundo Finanças Fáceis (2013), o endividamento das famílias com o Sistema Financeiro Nacional bateu um recorde de 44,8% no primeiro semestre de 2013 em relação à renda acumulada nos últimos doze meses. Ao se comparar junho de 2013 com junho de 2012 o aumento do endividamento é 3,8% mais alto.

Conforme A INFLAÇÃO (2015) o Banco Central anunciou uma inflação de 9% no final de 2015. Para contê-la o governo manteve alta a taxa básica de juros da economia, a Selic, para diminuir o consumo.

Existem muitos indicadores nacionais de crédito e inadimplência, que dizem pouco sobre o endividamento do consumidor. Com o aumento da importância do crédito na economia brasileira, o acompanhamento desses indicadores é fundamental. A Pesquisa Nacional de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (Peic Nacional) é apurada mensalmente pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), a partir de janeiro de 2010. Os dados são coletados em

todas as capitais dos Estados e no Distrito Federal, com cerca de 18.000 consumidores. Das informações coletadas, são apurados importantes indicadores: percentual de consumidores endividados, percentual de consumidores com contas em atraso, percentual de consumidores que não terão condições de pagar, tempo de endividamento e nível de comprometimento da renda. Além de traçar um perfil do endividamento, é possível acompanhar o nível de comprometimento do consumidor com dívidas e sua percepção em relação à sua capacidade de pagamento.

Diante desta feita, e segundo dados da pesquisa de endividamento e inadimplência do consumidor, realizada pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo e divulgada dia 5 de janeiro de 2018, o percentual de famílias brasileiras com dívidas fechou 2017 em 62,2%, valor maior que os 59% registrados de 2016. As famílias inadimplentes, isto é, com dívidas ou contas em atraso, representaram 25,7% em dezembro, acima dos 24% do mesmo mês de 2016. Já o percentual de famílias que declararam não ter condições de pagar as contas ou dívidas em atraso ficou em 9,7%, acima dos 9,1% de 2016. A proporção de famílias que disseram estar muito endividadas ficou em 14,6%, mesmo resultado de dezembro de 2016. O tempo médio de atraso para o pagamento de dívidas foi de 64,3 dias em dezembro de 2017, superior aos 63,8 dias do mesmo período do ano anterior (ENCONTRO, 2018).

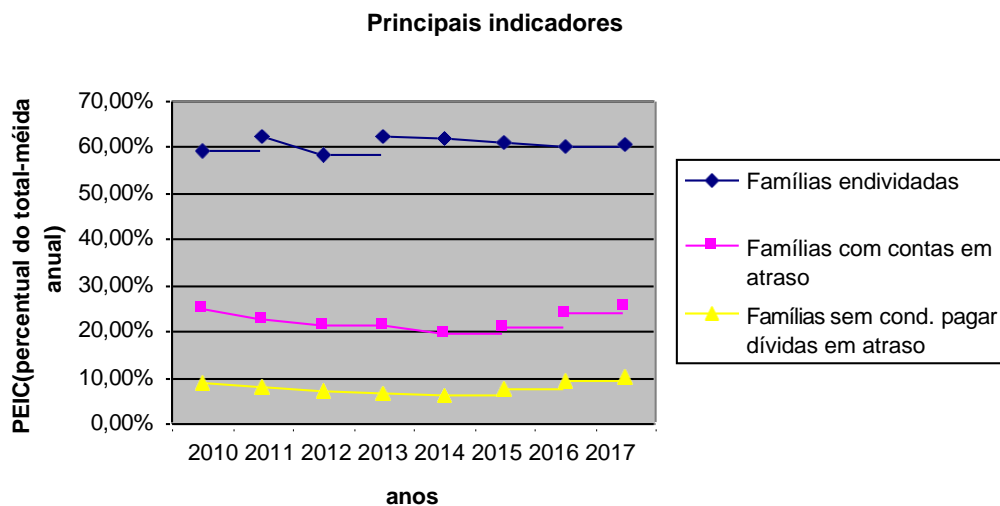
De acordo com o estudo "o perfil de endividamento das famílias brasileiras em 2017", divulgado pela Confederação Nacional do Comércio de Bens Serviços e Turismo (CNC)", a parcela de famílias com contas ou dívidas em atraso aumentou 1,2 ponto percentual em 2017, na comparação a 2016, alcançando 25,4% na média anual. O percentual de famílias que declararam não ter condições de pagar suas contas em atraso e que, portanto, permaneceram inadimplente foi de 10,2% na média de 2017, 1,1 ponto percentual acima do ano anterior. O patamar mais alto desse indicador foi registrado em setembro de 2017, quando atingiu 10,9%.

Para Encontro (2018), das dívidas das famílias, a mais comum era do cartão de crédito (76,7% dos casos). Na sequência tem-se o carnê (17,5% das famílias endividadas) e o financiamento de veículos (10,9%).

Em 2017, observou-se um aumento de 0,6 ponto percentual do número médio de famílias com dívidas com cartão de crédito, cheque especial, cheque pré-datado, crédito consignado, crédito pessoal, carnês, financiamento de carro e financiamento de casa, entre outras, em relação ao total. Foi a primeira alta do indicador em três anos, considerando as médias anuais. Após uma queda no segundo trimestre do ano corrente, o percentual de famílias com dívidas permaneceu acima do patamar observado em 2016 e ao longo de todo o segundo semestre de 2017, terminando o ano em 62,2%; o patamar mais alto entre meses de dezembro(PEIC, CNC).

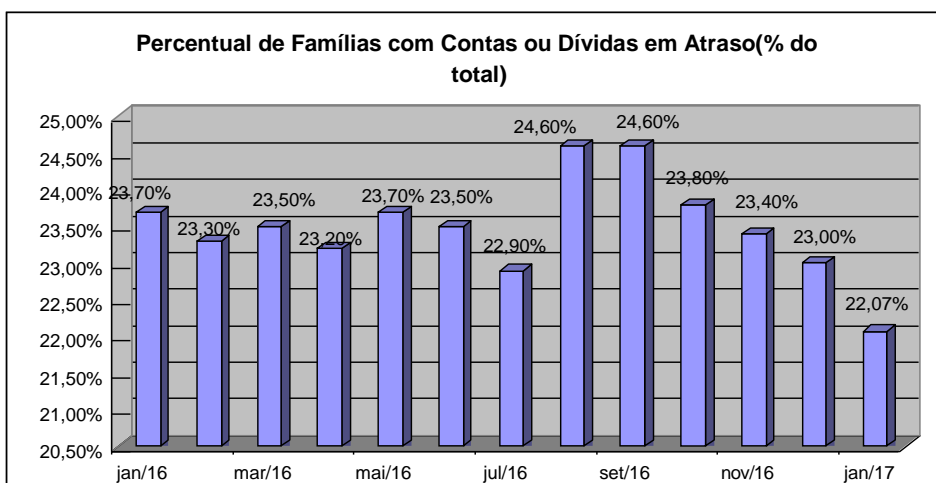
Assim, o percentual médio de famílias endividadas aumentou de 60,2% em 2016 para 60,8% em 2017.

Figura 1- Principais Indicadores de dívidas das famílias



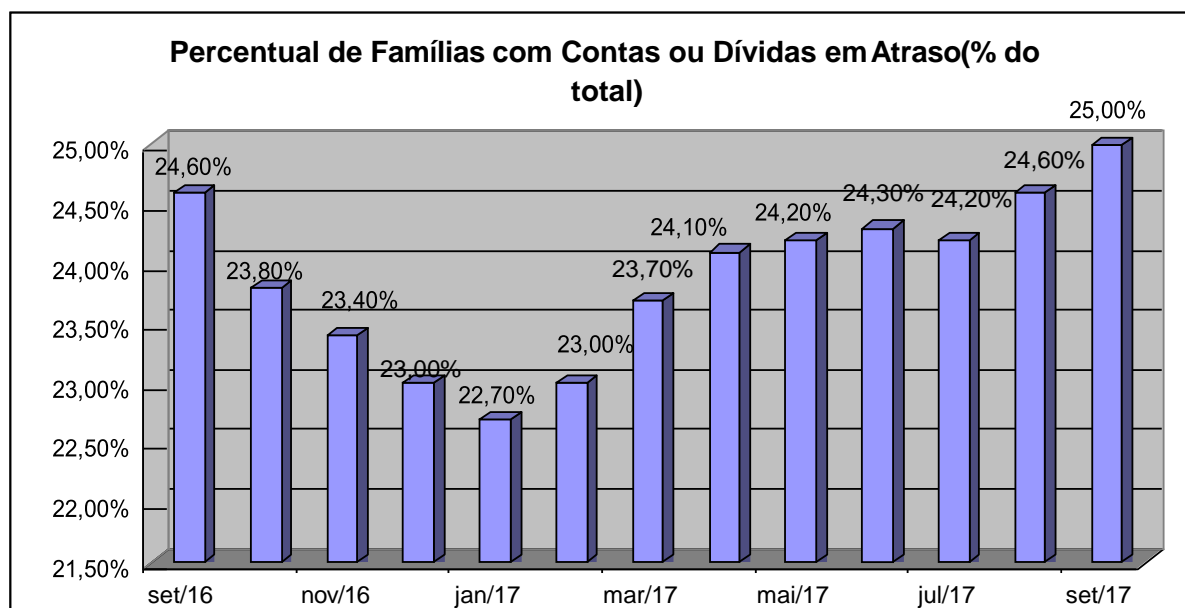
Fonte: PEIC/CNC(adaptado)

Figura 2- Percentual de famílias com contas ou dívidas em atraso -jan 2016 à jan 2017(% do total)



Fonte: Peic/Cnc(adaptado).

Figura 3- Percentual de famílias com contas ou dívidas em atraso- set 2016 à set 2017(% do total)



Fonte: Peic/CNC (adaptado).

Constatou-se através dos dados expostos pelas figuras acima que o percentual de famílias com dívidas em atraso decresceu em janeiro de 2017, voltado a subir no mês seguinte e atingindo seu ápice em setembro de 2017. Durante todo o ano de 2016 o percentual de endividados manteve-se elevado e pouco variando durante o ano. A inadimplência é reflexo de múltiplas variáveis, entre elas a crise econômica, com a perda ou escassez de empregos, porém, o crédito utilizado em excesso e sem planejamento pode causar transtornos graves em uma sociedade onde o capitalismo é a mola propulsora.

Quadro 1- Famílias com contas em atraso(% entre os endividados)

Famílias com contas em atraso(% entre os endividados)			
Categoria	Dezembro de 2017	Renda Familiar	
		Até 10 S.M.	Acima 10 S.M.
Sim	41,4%	45,6%	20,6%
Não	58,2%	53,9%	79,0%
Não sabe	0,3%	0,4%	0,3%
Não respondeu	0,1%	0,1%	0,1%
% Total Famílias	25,7%	29,1%	11,4%

Fonte: Peic/CNC(adaptado).

A pesquisa nos mostra, que entre os entrevistados, o maior número de pessoas com dívidas em atraso são os indivíduos com renda menor que 10 salários mínimos. Portanto as pessoas que tem um rendimento menor possuem maiores dívidas.

Segundo Peic (2017), A composição das dívidas das famílias brasileiras apresenta disparidades entre as faixas de renda pesquisadas. Enquanto na faixa de menor renda as modalidades de prazo mais longo e custo mais baixo são pouco citadas entre os tipos de dívidas, para a faixa de renda acima de dez salários, as modalidades de financiamento de carro e de casa ocupam o segundo e o terceiro lugar respectivamente. (conforme é exposto no quadro 2). Em 2017, cresceu em ambas as faixas de renda a parcela das famílias que citou o financiamento mobiliário entre seus principais tipos de dívida, em relação a 2016, enquanto o financiamento de veículos apresentou queda também em ambos os grupos pesquisados.

Quadro 2- Tipos de dívidas e relação à renda familiar(% entre os endividados)

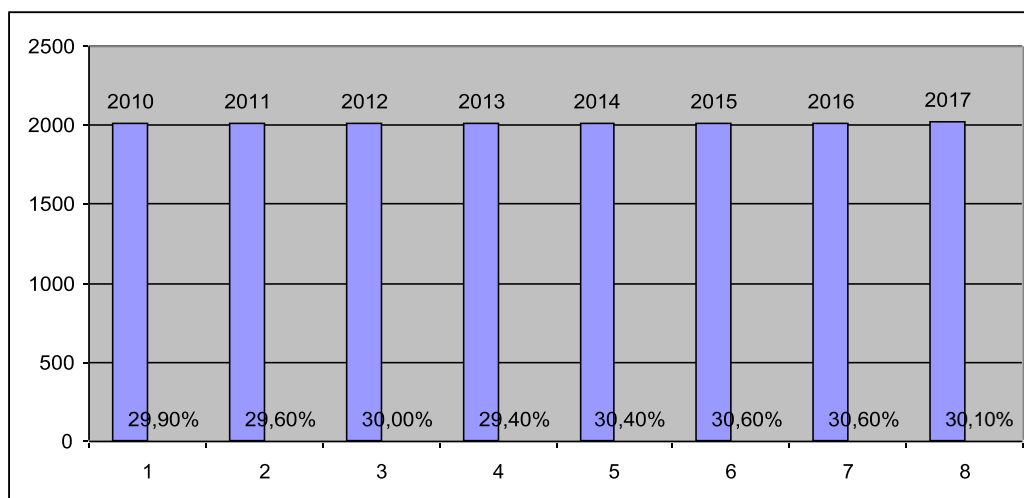
<i>Tipos de Dívidas</i>	<i>2017(Média)</i>	<i>Renda Familiar Mensal</i>	
		<i>Até 10 S.M.</i>	<i>Acima de 10 S.M.</i>
	Total		
<i>Cartão de Crédito</i>	76,7%	77,6%	72,9%
<i>Cheque especial</i>	5,8%	4,8%	9,6%
<i>Cheque pré-datado</i>	1,4%	1,0%	3,0%
<i>Crédito consignado</i>	5,4%	5,1%	6,8%
<i>Crédito pessoal</i>	10,6%	10,7%	9,8%
<i>Carnês</i>	17,5%	18,9%	10,6%
<i>Financiamento de Carro</i>	10,9%	8,9%	20,2%
<i>Financiamento de Casa</i>	8,7%	6,5%	18,4%
<i>Outras dívidas</i>	2,9%	3,3%	0,9%
<i>Não sabe</i>	0,1%	0,1%	0,2%
<i>Não respondeu</i>	0,1%	0,1%	0,1%

Fonte: Peic/CNC (adaptado).

Conforme a análise da pesquisa Peic/CNC, o tipo de endividamento mais citado foi o cartão de crédito, seguido por carnês e crédito pessoal, em segundo e terceiro lugar, respectivamente. Destaca-se a redução do financiamento de veículos, que caiu em 2017, e a redução do percentual de famílias que citou o cartão de crédito entre os principais tipos de dívida, pela primeira vez desde

o início da pesquisa. É importante ressaltar que as regras para a utilização do crédito rotativo no cartão de crédito foram alteradas nesse ano, com a limitação do uso da modalidade.

Figura 4 -Parcela média de renda comprometida com dívida (entre os endividados)



Fonte: Peic/CNC (adaptado).

A alta disponibilidade de crédito nos últimos anos alterou o padrão de consumo, principalmente das classes C, D e E. A facilidade no crédito permitiu que indivíduos adquirissem bens com valor elevado, buscando parcelamento dessas dívidas e consequentemente endividando à longo prazo.

A inadimplência continuou em alta pelo terceiro ano consecutivo, mesmo com uma melhora da conjuntura econômica. A diminuição dos juros e a recuperação dos salários permitiram uma redução do comprometimento médio mensal da renda das famílias endividadas com o pagamento das dívidas. A liberação dos recursos do FGTS teve impacto temporário, embora favorável, nos indicadores (Peic, 2017).

Banco Central (2018) afirma que em 2017, o crédito a pessoas físicas apresentou um aumento de 8,4% nas concessões, ao contrário do crédito a pessoas jurídicas, que recuou 7%. As taxas de juros registraram queda nas principais modalidades, com a taxa média geral situando-se em dezembro em 25,6% a.a., o mesmo nível observado em fevereiro de 2015. No mesmo sentido, a inadimplência média geral recuou 0,5 p.p. Na carteira das famílias, destacaram-se o cartão de crédito à vista (+4,2%), o financiamento de veículos (+1,2%) e o crédito consignado (+0,4%). O crédito às empresas (R\$732 bilhões) cresceu 3,7% no mês.

3- Considerações Finais

Dentre as principais informações discutidas foi possível constatar através dos dados expostos que o percentual de famílias com dívidas em atraso decresceu em janeiro de 2017, voltado a subir no mês seguinte e atingindo seu ápice em setembro de 2017.

Outro indicativo a ser destacado nas fontes pesquisadas aponta que o maior número de pessoas com dívidas em atraso são os indivíduos com renda menor que 10 salários mínimos. Portanto as famílias que possuem um rendimento menor estão entre as que têm maiores dívidas.

Assim, releva-se a importância da educação financeira como estratégia de obter perspectivas de avanço para a prevenção e remediação de impacto negativo na qualidade de vida.

Por qualidade de vida, considera-se a conscientização de autogestão econômica que pode influenciar psicossocialmente a vida em suas múltiplas variáveis de equilíbrio. Por fim, destaca-se a necessidade de pesquisas que subsidiem propostas de intervenção, por meio de uma linguagem acessível e capaz de ampliar a capacidade crítica para análise e tomada de decisões financeiras.

Bibliografia

- A INFLAÇÃO cresce e o governo eleva os juros. Guia do estudante atualidades. Segundo semestre 2015 . pág. 120-121.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Estatísticas monetárias e de crédito. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/notecon2-p.asp>>. Acesso em: 23 de fevereiro de 2018. BAER, W. A **economia brasileira**. 3.ed.ev, ampl. E atual. São Paulo: Nobel, 2009.
- BAHRY, T. R.; PORCILE, G. **Os ciclos de endividamento da economia**. Revista Economia Contemporanea. Rio de Janeiro, 8(1): 5-32, jan./jun. 2004
- BARRAFUNDA CONTÁBIL, **Revista Veja**, especial Brasília 50 anos, novembro de 2009. pág. 121 a 122.
- BORTOLUZZI, D.A.; BOLIGON, J.A.R.; HOLLVEG, S.D.S.; MEDEIROS, F.S.B. Aspectos do endividamento das famílias brasileiras no período de 2011-2014. **PERSPECTIVA**, Erechim. v. 39, n.146, p. 111-123, junho/2015.
- ENCONTRO digital. Endividamento das famílias cresceu em 2017. Disponível em <<https://www.revistaencontro.com.br/canal/atualidades/2018/01/endividamento-das-familias-cresceu-em-2017.html>>. Acesso em 23/02/2018.
- GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora Unesp, 1991.
- LEITE, A. D. **A economia brasileira: de onde viemos e onde estamos**. 2. ed. Rio de Janeiro, Elsevier, 2011.
- SANTOS, B. de S. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós modernidade**. São Paulo: Editora Cortez,

2013.

SANTOS, T. **Do terror à esperança: auge e declínio do neoliberalismo**. Aparecida, S.P. Idéias e Letras: 2004.

SECCI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 1. ed. 2013.

SECCI, L. **Análise de políticas públicas: diagnósticos de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage learning, 2016.

LOPES, G. B. Endividamento das famílias e crescimento econômico. Disponível em: <<https://financasfaceis.wordpress.com/2013/09/05/endividamento-das-familias-e-crescimento-economico>>. Acesso em 24/02/2018.

PEIC. O perfil do endividamento das famílias em 2017. **Confederação Nacional do Comércio de Bens e Serviços e Turismo (CNC)**. Disponível em: <http://cnc.org.br/sites/default/files/arquivos/perfil_de_endividamento_das_familias_brasileiras_em_2017.pdf>. Acesso em 23/02/2018.

FORMAÇÃO DO POVO BRASILEIRO: DA POLÍTICA MUNICIPAL À CENTRALIDADE DO ESTADO NOVO

João Sena Zanon Gomes¹

Resumo: O artigo busca resgatar a formação nacional brasileira, apontar as características do povo brasileiro e a sua exclusão dos meios políticos e das tomadas de decisões. O povo brasileiro era negligenciado por uma elite rural, que não só gozava de prestígio financeiro, mas controlava a política local, fazendo dos meios públicos, a expressão de seus interesses pessoais. Sua hegemonia se perpetua até o golpe do Estado Novo em 1930, colocando uma nova agenda nacional, que com a centralidade de seu governo, chamou para si a responsabilidade de modernizar o país. O objetivo deste artigo é mostrar que a população brasileira, desde seu início, não teve sua parcela de participação na política: sua exclusão levou a uma confusão entre o público e privado. A política se torna excludente e exclusiva, somente com o autoritarismo do Estado Novo, a população desfruta de sua parcela de democracia social, entretanto, ainda sem uma participação ativa e direta na política, ficando nas mãos de um governo personalista e autoritário.

Palavras-chave: Clientelismo; Povo-massa; Centralidade; Formação; Coronelismo

Abstract: The article seeks to retrieve the Brazilian national formation, pointing out the characteristics of its people and their exclusion from the political sphere and decision making. Brazilian people were neglected by a rural elite, that not only enjoyed financial power, but also had control of local politics, expressing their own interests through public means. Its hegemony was maintained until the Estado Novo strike in 1930, which shaped a new national agenda, where the government had to develop the country in order to keep its unity. The objective of this article is to show that Brazilian population had, since its origins, no real play in politics: its exclusion resulted in a misunderstanding between public and private domains. Politics became exclusive, prevailing Estado Novo's authoritarianism, where people have some limited social democracy, but it still can't be considered an active and direct political participation, for it was dominated by a personalistic and corrupt government.

Keywords: Patronage; Mass-people; Centrality; Formation; Coronelism

Introdução

Esse artigo tem como objetivo analisar o surgimento da formação brasileira através de Oliveira Viana; o poder local pelo estudo de Vitor Nunes Leal e o autoritarismo do Estado Novo, na figura de Getúlio Vargas, pelo texto de Lourdes Sola. Oliveira Viana, com a sua colaboração, compreenderemos as características do “povo-massa” e qual a relação de sua formação, para o surgimento, ou não, de uma democracia e uma vida coletiva.

¹ Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara – SP – Brasil. Graduando em Ciências Sociais. joao_sena1996@hotmail.com

Ao perpassar pelo surgimento da sociedade brasileira, utilizaremos Vitor Nunes Leal para sintetizar as consequências dessa formação e o domínio da elite local cafeeira sobre o poder municipal. A dependência mútua entre o mandonismo local e o poder central brasileiro, cria uma relação de poder, onde o povo é completamente negligenciado na participação política da vida pública.

Por fim, com uma inter-relação entre Oliveira Viana e Lourdes Sola, demonstraremos o autoritarismo e o centralismo do Estado Novo, que na visão de Oliveira Viana, solucionaria os problemas da formação social brasileira e seria a transição para uma sociedade democrática.

O presente artigo é composto, além da introdução e das considerações finais, de três partes: formação do povo brasileiro; chefes locais e poder municipais, por fim, autoritarismo e o Estado Novo. Faremos um resgate do processo de formação da sociedade brasileira em sua individualidade e isolacionista, posteriormente, relacionando a isso, a hipertrofia do mandonismo local pela elite agrária, e em uma reviravolta, vamos expor o centralismo do Estado Novo.

Formação do povo brasileiro

Oliveira Viana, em seu livro: “*instituições políticas brasileiras*”, demonstra que, no regime colonial, o que se percebe é uma tentativa de povoação do interior brasileiro, porém, essa povoação não ocorre de forma natural e espontânea, exceto em algumas regiões, mas insignificantes em relação ao um todo. Os núcleos urbanos eram representações de ações oficiais, não de iniciativa popular, as ações urbanizadoras eram formas de agradar o rei pela parte dos governadores.

O objetivo desse povoamento era reunir a população dispersa pelos latifúndios, os vadios e vagabundos. Esse povoamento significaria um centro administrativo e organização política e judiciária dos moradores. No período colonial, exceto as regiões mineradoras, o povoamento era uma forma de recrutamento, um castigo aos moradores excluídos. Nas palavras de Oliveira Vianna:

Na carta régia de 22 de julho de 1766, por esta secretaria de Estado ao Conde de Azambuja -- relata D. Fernando José de Portugal num ofício a D. Rodrigo de Sousa Coutinho, em 1799 -- se ordenou por causa dos insultos que, nos sertões desta Capitania, cometiam os vadios e facinorosos, que todos os homens que neles se achassem vagabundos ou em sítios volantes, fossem logo obrigados a escolherem lugares acomodados para viverem juntos, em povoações civis, que, pelo menos, tenham 50 fogos para cima, com juízes ordinários, vereadores e procurador do Conselho. (VIANA, 1999, p. 129)

Percebe-se que essa tentativa de povoamento só se concretizava com a presença de um capitão-mor regente e seu punho de ferro. Entretanto, alguns desses povoamentos não tiveram êxito, seus moradores não aceitavam essas medidas e se refugiavam nas fazendas e sítios novamente. Essa

lógica “anti-urbanismo” está presente em nossa formação social. Nada levaria o povo, como um coletivo a se aglutinar em regiões urbanas, como acontecia nas populações helênicas, muito pelo contrário, o que se percebe é um povo que não se entende com a vida coletiva e urbana.

Em contrapartida, nas regiões mineradoras a situação era diferente, pois, sua composição era completamente distinta, se reuniam em pequenas propriedades de terra e com estilo de vida semiurbano. Exceto nas regiões mineradoras, a distribuição de terras contribuiu para uma natural característica “anti-urbanizante”.

As produções agrícolas eram divididas em “sesmaria”, porções de terras muito grandes e concentrada nas mãos de poucas famílias, chegando algumas a tamanho de província. Esse sistema de divisão em sesmaria individualista estimulava a dispersão das massas. Isso diferencia a colonização portuguesa da espanhola, onde a distribuição de terra era comunitária e a economia era coletiva.

No Brasil, a economia de açúcar e gado possibilita um distanciamento entre as grandes fazendas, por exemplo, o produtor de gado, deve deixar um espaço de 3 léguas sem construção de moradias, igualmente acontecia com o açúcar, que deveria deixar meia légua de distancia para o outro engenho.

De 3 léguas das sesmarias -- diz o escritor anônimo do Roteiro do Maranhão a Goiás -- forma uma fazenda, deixando-se uma légua para a divisão de uma a outra fazenda: na dita légua entram igualmente vizinhos à procura dos seus gados, sem, contudo, poderem nela levantarem casas e currais. (VIANA, 1999, p 133)

A dispersão das massas coloniais é revelada pela enorme distância entre uma fazenda e outra, ou entre uma vila e outra, impossibilitando que houvesse contato entre os moradores e residentes de diversos lugares. Essa distancia que separa a fazenda é um fator que contribuiu para a “anti-urbanização”. Como podemos ver nas palavras de Vieira ao procurador.

A este trabalho -- dizia ele em 1656 -- se acrescenta outro inconveniente, também natural, que é o das distâncias, assim de uma povoação a outra, como dos fregueses à igreja e dos moradores e casas entre si: porque muitas vezes vive um morador distante do outro oito e dez léguas, e um freguês distante da sua paróquia quarenta, e uma povoação, cento e cinqüenta, que tantas léguas há do Maranhão ao Pará, sem haver em meio mais que a chamada vila Gurupi, que não tem trinta vizinhos. (VIANA, 1999, p. 134)

O afastamento geográfico e econômico acabou por culminar em um homem sertanejo, que ama a solidão e o individual. Oliveira Vianna denomina esse homem, como sendo, o “homo colonialis”, tendo como característica o anti-urbano, que evita a cidade e gosta do isolamento do campo. Sua maior representação é o paulista do bandeirismo. Esse povo complexo criado pelo povoamento colonial, tem no paulista a sua maior caracterização, com sua “vocaçao do deserto”, do isolamento, um homem áspero, pronto para se jogar no mato. A única representação de um “urbanismo” seria a vila de

Piratininga.

Apesar de essa vila ser a maior referência que temos no povo paulista de um centro de povoamento “urbano”, Oliveira Vianna, classifica-o como sendo bem diferente das representações históricas que conseguimos perceber, tal como, uma polis grega, esses paulistas são considerados agricultores aldeados, sem nenhum espírito urbano.

A vila de Piratininga possuía aproximadamente 2000 pessoas, o movimento bandeirante era organizado fora da cidade, apesar que seus cabos se localizarem na cidade, classificando, portanto, como um movimento rural, não urbano. O povoamento colonial foi um tanto quanto antagônico, de um lado se procurava o aglutinamento das populações dispersas, de outro, a divisão territorial em sesmarias e os engenhos reais, acabaram provocando uma centrifugação populacional.

Lynn Smith, comparando a nossa formação rural com a americana e a hispano-americana, nota esta peculiaridade da colonização brasileira. Para Smith, fomos sempre -- como o anglo-americano -- o homem da colonização dispersa isolada⁽³⁰⁾, ao contrário do que se deu com o hispano-americano, o mexicano, o peruano, o boliviano, que conheceram, e ainda conhecem, o coletivismo agrário, a organização comunária da terra. (VIANA, 1999, p. 138)

Essa forma coletiva da exploração de terra que podemos ver na América hispânica, não se observa na colonização brasileira. O desbravamento e colonização se tornou de forma individual e isolada no solo brasileiro. Diante dessa formação do povoamento brasileiro, Oliveira Vianna levanta uma questão:

Como, pois, no meio desta dispersão -- que vem desde os primeiros dias da colônia -- as estruturas de solidariedade social e os "com-plexos culturais" correspondentes poderiam ter ambiente para se formar, e se desenvolver, e se cristalizar em usos, costumes e tradições? (VIANA, 1999, p. 140)

Fica claro que a noção de coletividade nessas famílias sertanejas não existiria, o bem público local não está enraizado na sua formação, muito pelo contrário, o individualismo está intrínseco em sua origem, contudo, a lei pública não encontra embasamento para se situar como costume e tradição.

O povo-massa, e até mesmo os proprietários, não tinham nenhuma influência governamental, a responsabilidade recaía sobre capitão-mor regente, que era uma autoridade política, não necessitando de uma comunicação direta com a massa. Todavia, a formação da sociedade brasileira não poderia ser mais desanimadora em relação a noção pública, o espírito local e a noção de nação não aparece em nossa formação, os pequenos traços de solidariedade coletiva, são absolutamente negativos.

A conclusão é, o brasileiro é completamente individualista, muito mais que os nossos vizinhos hispânicos. Politicamente, nada se relata de coletivo, todas as iniciativas são individuais e isoladas. O brasileiro se isola em sua comunidade familiar individual, sem a construção de uma aldeia agrária coletiva, sem identidade com o todo, para nós, o individualismo impera, o indivíduo é

completamente independente de uma coletividade ou de um grupo de relações políticas.

No Brasil até 1822, não tivemos outro regime se não o Estado-Império, sendo que, todos os líderes eram nomeados em nome e a serviço do rei, sem nenhuma participação popular. Existia as câmaras municipais, com seus vereadores e senadores, porém, não havia expressão nenhuma do povo-massa, eram corporações de tipo oligárquico e aristocrático, com isso, podemos perceber uma enorme despolitização do povo brasileiro.

As câmaras municipais, não era nos termos atuais, democrática; era uma organização onde figurava somente os nobres, sua linhagem e os “novos homens”: burgueses enriquecidos e senhores de engenho. Sendo eles, os únicos a serem eleitos, formando um seleto grupo de “homens bons”.

Com isso, se formava um grupo extremamente restrito de uma elite política, em frente a uma numerosa população sem direitos e sem gozar dos privilégios que eles detinham. No interior, essa elite só ia na cidade em eventos religiosos ou a serviço de vereança, nos demais dias, permaneciam no campo, como consequência disso, a estrutura do vilarejo se torna precária.

Os únicos núcleos de povoamento que eram expressivos, eram nas regiões onde tinham zonas mercantis ou mineradora, nas demais regiões, eram povoamentos centrífugos, sendo que a administração local cabia exclusivamente a uma aristocracia. Os cargos de importância eram ocupados pelos homens de status, excluindo o povo-massa de qualquer possibilidade de se eleger para um cargo público, deixando-o de fora de todas as decisões tomadas.

De qualquer maneira, as câmaras -- a única forma de governo de origem popular existente na Colônia -- não eram expressões representativas do povo-massa e, sim, do povo-elite, da "nobreza da terra". O povo-massa nunca teve participação, nem *direta*, nem *de direito*, no governo destas comunas, no período colonial. Quando influía, era por intermédio dos *procuradores* do povo. Estes, porém, não pertenciam, pelo *status*, ao povo-massa, embora lhe fossem os representantes ou delegados: era também gente da elite, da nobreza, homens de qualificação. (VIANA, 1999, p. 150)

O Brasil nunca passou por uma experiência de governo direto do povo-massa. É certo que havia as Juntas Gerais, onde sua função era reunir o clero, nobreza e povo para ouvi-los sobre os assuntos gerais das capitanias. Entretanto, não possuíam poder deliberativo, somente possuía o poder de um conselho consultivo. Contudo, no termo moderno de povo que conhecemos hoje, do sufrágio universal, não conseguimos analisá-lo em nossa formação social, tendo o povo-massa sempre a par das decisões governamentais.

Na história brasileira podemos notar uma exclusividade na governança do povo-massa, a vila de Piratininga, onde realmente o povo se organizou e autogovernou, porém, o que é fato, é que essa vila é uma exceção, não havendo em nenhum outro lugar uma experiência civilizatória como essa.

Os chefes paulistanos pouco viviam na vila, passando dias, meses e até anos fora, sua nobreza não era censitária, era por bravura, sua riqueza pouco importava. Seu título de nobre era através

de seus feitos, era conquistado pela bravura que impelia a população paulistana para dentro dos sertões. Essa exaltação pela bravura fez com que os ambiciosos se lançassem nas matas, deixando suas cidades desertas, sem nobres governadores, obrigando as classes intermediárias a ocuparem os cargos públicos, esse acontecimento é transitório e imposto pela circunstância. Apesar de sua nobreza não depender de sua riqueza, não exclui o fato de haver uma parcela da sociedade que gozava de alguns privilégios.

Podemos afirmar que existiu uma democracia em Piratininga, mas, não podemos afirmar que houveram drásticas mudanças nos sistemas de relações servis, não tendo tempo para a cristalização desses costumes, caracterizando, assim, sua transitoriedade.

No período colonial, conseguimos analisar uma autonomia do poder municipal. Se organizava em clãs parentais, sempre com sua elite dominante, muito distante do que conhecemos de democracia, sendo as suas administrações como forma de sustentar e expandir os privilégios da nobreza.

Chefes locais e a política municipal

A autonomia conquistada pelos chefes locais, a poderosa elite agrária dos grandes latifúndios, perpetuou, posteriormente, com o nome de coronelismo. Analisando a formação da sociedade brasileira colonial, através de Oliveira Vianna, podemos fazer um paralelo os estudos de Vitor Nunes Leal sobre o coronelismo, em seu livro: *“coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil”*.

O que salta aos olhos é a posição política e social dos “Coronéis”, muita das vezes não são eles os líderes políticos locais, tendo entre eles médicos e advogados. Entretanto, são afilhados, ou aliados dos coronéis. Independentemente da liderança local, têm um elevado grau de dependência com os coronéis, que comandam um grande lote eleitoral, através do voto de cabresto, devido a sua privilegiada situação econômica e social. Essa dependência decorre da sua propriedade de terra, os inúmeros funcionários que dependem de sua terra para a subsistência, normalmente vivem em estado de pobreza, tendo eles a figura de um coronel rico, procurando-os quando necessitam de favores.

A concentração de terra é o fator dominante. Apesar de uma maior frequência no surgimento de pequenas e médias propriedades, especificamente no caso de São Paulo. Tendo como característica: reserva de mão de obra; atrair imigrantes; suprir as necessidades da subsistência das cidades que a cultura extensiva não conseguia. Mesmo com o crescimento das pequenas e médias propriedades a concentração de terra não tem diminuído. Os pequenos proprietários, muitas das vezes, compravam as terras já devastadas dos grandes proprietários, que mantinham uma cultura extensiva e predatória da exploração da terra, fazendo com que a pequena propriedade, poucas vezes, progredisse.

Há despesas locais com as eleições, onde o chefe local na figura do coronel banca esses gastos. O transporte, alimentação e mais o que for necessário para a eleição é arcado pelo coronel, isso

mostra que é perfeitamente compreensível que o eleitor do setor rural obedeça às orientações de quem paga. Porém, percebesse uma traição dos funcionários com o seu chefe, o rádio a pilha se instala no interior do país, revolucionando os meios de comunicações, fazendo com que o empregado obtenha uma nova versão dos acontecimentos e mudando suas posições.

Com a migração do campo para a cidade e a facilidade de obtenção de emprego, reduz uma parcela da dependência do empregado com o proprietário de terra. Entretanto, a melhoria nos municípios muitas vezes é relacionada ao esforço do chefe local, as escolas e as estradas fazem parte de um esforço pessoal, chegando ao heroísmo. É dessas melhorias que muitas vezes as pessoas criam a dependência com o chefe local, algumas pessoas criam dependências pessoais, mesmo com um novo cenário, o chefe local ainda perpetua sua hegemonia.

A política dos coronéis é baseada na sobreposição dos interesses pessoais em relação os da nação, alimenta-se uma amarga descrença política na possibilidade de um regime democrático no país. A mentalidade governista é a o espírito predominante nas práticas políticas municipais, demonstrando uma falta de idealismo e pensamento nacional.

Não podemos compreender o coronelismo sem chegarmos a esfera pessoal. Onde os interesses vão, desde arrumar emprego, até os pequenos favores, manifestando o paternalismo, “onde se nega o pão ao adversário e entrega ao seu aliado” (NUNES LEAL, 2012).

Levando esses interesses e a busca pelo poder a uma esfera ilegal, onde só há uma vergonha: perder. O “filhotismo” provoca uma desordem política. Se os governos federais têm dificuldades em encontrar funcionários capazes, isso se acentua no âmbito municipal.

Essa desorganização municipal pode ser explicada pelo “filhotismo”, mas não só por ele, devemos compreender o alto gasto do dinheiro público em campanhas eleitorais. Outra esfera de desordem municipal, além do “filhotismo”, é o “mandatismo”, onde se nega qualquer possibilidade de ajuda ou comunicação com a oposição, fazendo uma verdadeira guerra, onde sua maior característica é a hostilidade. Como os compromissos políticos são feitos em ordens pessoais, esses projetos são efêmeros.

A falta do poder publico no âmbito municipal contribui para a ascendência do coronelismo e a efetivação do poder privado na politica, mas isso vem se reduzindo devido aos meios de transporte e comunicação. O prestígio político e social do coronel e os empréstimos feito para o poder publico, são mutuamente dependentes uns dos outros, sem a obrigação de reciprocidade do governo com o coronel, a figura da liderança do coronel seria diminuída.

As proporções de liderança dos chefes locais não seriam capazes se não o apoio dos Estados, onde as benfeitorias municipais e os interesses pessoais só podem ser realizados com a ajuda estatal, é com o vínculo de amizade que se estende ao Estado, onde os funcionários estaduais são indicações municipais, como troca de favores. Essas indicações dos chefes municipais atingem até a União, a União

cria um vínculo de dependência com os estados, que por sua vez depende dos municípios. Os favores não são só de ordem pessoal, pois é evidente que os municípios não contemplam uma posição financeira favorável para a realização de benfeitorias, criando assim, uma dependência mútua.

A lógica é, dar preferência aos municípios que são aliados políticos dos estados, a fragilidade financeira dos municípios contribui para o coronel se manter na posição governista, isso contribui para o “bem” que os chefes locais podem fazer para o município. De outro lado, quando eles têm a capacidade de fazer o “mal”, o estado se omite. Os chefes de estados ajudam na nomeação dos subdelegados de polícias, tendo com eles o monopólio da força física. Fazendo grande repressão a oposição, escondendo escândalos e negando favores aos adversários.

A condição de oposição municipal é tão desconfortável que é válido ficar na oposição somente quando não há outra saída. A maior atrocidade, foi colocar nas mãos dos chefes locais a força militar. Portanto, o que consiste no compromisso dos coronéis e estados são: pelo lado do estado, carta branca aos chefes locais para todos os assuntos municipais; do outro lado, apoio total a chapa governista do estado.

Ao estudarmos a situação municipal, percebemos uma falta de autonomia municipal, o que seria apontado, pelo autor, como um dos principais motivos da desordem institucional.

A falta da autonomia legal, tem sua contraposição uma alta liberdade extralegal por parte dos governistas. É nessa liberdade extralegal que entra a carta branca dada aos chefes locais pelos estados em troca dos favores. Se a autonomia local fosse garantida institucionalmente, suas dependências financeiras com os estados diminuíssem, a autonomia logo apareceria naturalmente em um regime representativo, com o eleitorado nas urnas. Neste caso, a autonomia extralegal é outorgada pelo estado, aí parte de uma aliança feita entre ambos. Se o município não compartilhar dos mesmos interesses estaduais, ele terá que se mover estritamente dentro dos quadros legais, muitas vezes gerando uma arrecadação insuficiente para atender as necessidades locais, fazendo com que as atribuições do Estado não serão para a oposição, mas sim o governo local governista.

Autoritarismo e o Estado Novo

Após um estudo sistemático dos autores apresentados acima, fazemos uma sistematização, do que Oliveira Vianna afirmava ser a ideal para superar o “anti-urbanismo” e a desordem política institucional, apresentada por ele e por Vitor Nunes Leal. Apresentamos o Estado Novo, liderado por Getúlio Vargas, onde, Oliveira Vianna foi Ministro do Trabalho. Oliveira Vianna era um dos intelectuais do autoritarismo instrumental brasileiro, que visava alcançar a sociedade liberal pela transição autoritária. Com isso, apresentamos esse modelo de governo que seria a saída para a política brasileira.

Getúlio Vargas, em 10 de novembro de 1937, aplica um golpe de Estado dizendo: “o país

necessitava de uma autoridade que viesse a conciliar o choque de tendências e os particularismos de ordem local”.

O discurso do Getúlio se contradiz no fato de: os interesses coletivos universais teriam sua representação em um poder pessoal, tendo o executivo e legislativo concentrado em mãos firmes. Porém, em sua ideologia, Vargas afirma sua personalização, sendo ele o suporte da coletividade.

Diferentemente da Europa, Vargas não representou uma vitória de um partido ou teve um grande apoio das massas, essas são uma das características negativas de seu golpe. Vargas não tinha apoio de uma base política, somente dos militares. A vitória de Vargas representa a derrota de um Legislativo e da oligarquia rural, porém, para o legislativo isso seria um alívio ao transferir a responsabilidade, a ditadura seria um mal menor. O maior medo das elites era o radicalismo comunista, que aumentava com os proletários urbanos, isso frustrava as novas e velhas oligarquias, que queriam resolver os seus problemas, não com a interferência de uma massa política.

A ANL (Aliança Nacional Libertadora) surge no mesmo tempo que o Legislativo aprova a lei de segurança nacional, onde aumenta-se o controle e a repressão. A ANL representava uma ameaça, querendo acabar com a hierarquia rural, reduzir carga de trabalho, atraindo os proletários urbanos, entretanto, em 1935, a ANL tem o seu fim devido a forte repressão. Isso representou a vitória de Vargas e um fortalecimento do Executivo, mostrando que era questão de estabilidade e ordem, garantindo assim uma nova elite nacional.

Apesar de menos influente, a elite cafeeira ainda se encontrava importante, entretanto, com uma grande dependência do poder central. Nesse momento aparece uma economia industrial que produz visando o mercado interno. A desvalorização da moeda e o crescimento do mercado interno urbano possibilita o início de uma industrialização. Porém, logo se percebe que existe um déficit, obrigando o poder central a se fazer mais presente, concedendo financiamento e intervindo na economia.

Os industriais não possuíam uma influência política, portanto, o estímulo pela industrialização vinha das Forças Armadas, desde os superiores aos inferiores. Duas coisas favoreciam o fortalecimento do Estado, a queda do café e suas exportações, e a industrialização, que necessitava de fortes investimentos do governo central. O exército teve uma forte influência na instalação do novo governo, eles não tinham medo algum de entregar a responsabilidade ao Executivo em momentos de crise, usavam de repressões para impedir a oposição, até mesmo do próprio exército. A instalação de indústria de base, a dependência de matéria prima e a necessidade de defesa dos minerais do subsolo aumentava a importância do exército e do governo central

Vargas gozava de poderes de Executivo e Legislativo, tendo como característica um governo apartidário. Com a violência de 1938, acaba-se as oposições. Institucionaliza-se o departamento de propaganda, que cuida da censura; Código de Imprensa, que torna ilegal qualquer forma desrespeitosa a imagem do Presidente; Instituída a Hora do Brasil, uma rádio diária, onde é disseminado

as ideias do governo. Em 3 de dezembro acaba-se com todos os partidos e proíbe qualquer tipo de gestos simbólicos de oposição integralista.

Vargas acaba com quaisquer resquícios de um federalismo, os governadores eram substituídos pelos interventores, que eram nomeados pelo Presidente, permitindo uma maior centralização e hegemonia do governo central. Vargas tomava conta do aparato burocrático, passando por ele, qualquer tipo de ato e ação, ele quem determinava o orçamento destinado a cada Estado, atrelando toda responsabilidade política e econômica ao presidente.

O Estado começa a investir em uma produção agrícola, com investimentos, financiamentos, desenvolvimento de novos grãos. O cultivo de algodão logo se expandia em SP, devido a demanda do Japão e Inglaterra, que passavam por guerra, aumentando e desenvolvendo o mercado urbano e nacional.

Sob a hegemonia do Estado, surge leis que regulamentam e supervisionam a relação do empregador e empregado. Esses direitos recém-adquiridos eram de salário mínimo, jornada de 8 horas por dia, estabilidade no emprego, aposentadoria. Tendo como o aparato intermediador a Justiça do Trabalho, criada em 1939, mostrando um progresso nas questões sociais e um maior controle nas atividades políticas dos trabalhadores. O governo acaba com a autonomia dos sindicatos, era o governo financiava o sindicato, criando vínculo federal com os sindicatos. As conquistas sociais, em um primeiro momento, serviam para regulamentar e controlar os trabalhadores, somente no fim que, Vargas usa como manobra de massa para o apoio de sua nova candidatura.

Na política externa, Vargas se dividia entre os EUA e Alemanha, oscilando muito devido as ofertas insatisfatórias. Procurava por quem contribuía mais com armas e com o financiamento na indústria. Em 1941, Brasil decide sua política externa, alia-se com os EUA, no contexto da Segunda Grande Guerra, permitindo que usem o Nordeste como base naval, em troca ajudavam na compra de minérios e café. Nesse momento cria-se a Vale do Rio Doce, como controle de matéria prima para indústrias pesadas.

Em todos esses anos o Estado se diz “nacional”, em certo ponto é fato, o Estado não é controlado mais por uma elite em particular. Devido a instabilidade anterior ao golpe, onde as elites estavam com objetivos distintos, entretanto, os investimentos das indústrias dependiam de acúmulos da venda da agricultura.

Os trabalhadores rurais foram completamente excluídos do Estado Novo, portanto, as elites rurais que tiveram de abdicar do poder político, ainda mantiveram suas bases sociais e econômicas intactas.

Vargas já prevendo o restabelecimento da representatividade, faz algumas medidas para obter o apoio político das massas, usa o dia 1 de maio para anunciar novas reformas trabalhistas e assim ganhar o prestígio nacional, dando uma guinada populista em seu governo.

Nos primeiros meses de 1944, reabre a luta pela política, organiza-se partidos opositores

que lançam uma chapa. Luiz Carlos Preste volta a ativa e mobiliza jovens e o povo a irem as ruas. O quadro econômico se altera completamente, o café volta a ter preços competitivos, dívida externa aumenta, EUA pressionam para o fim do protecionismo, vendo no Brasil um forte mercado. Vargas via ameaçada a sua hegemonia. Até que, em 1945, reabre-se politicamente o Brasil, Dutra assume o poder, sendo ele, o primeiro governante civil pós Vargas.

Concluindo, o Estado novo foi a sintetização do que Oliveira Vianna afirmava para a transição de um morfismo social, para uma sociedade coletiva e liberal. A dureza e a centralidade do governo varguista, seriam as soluções para a formação social brasileira, para o modelo isolacionista do sertanejo. A centralidade desse governo permitiu que, pela primeira vez, o Brasil neutralizasse as elites locais e seus interesses paternalistas, conseguindo levar o Brasil rumo ao desenvolvimento nacional e a superação social. Entretanto, percebemos que, o “povo-massa” permanece em seu estágio inicial, excluído da vida pública, mesmo com a retirada da elite agrária do poder, o povo assiste a política de longe, sem uma participação efetiva e plena.

Considerações Finais

Relatamos que existiu um sentimento isolacionista no caráter do sertanejo paulista, que inicia sua jornada em sua individualidade, sem uma comunidade coletiva, que contribuiu para uma fragilidade nas relações públicas e uma falta de representatividade política, que era dominada pelo grande proprietário de terra (latifundiário), justapondo os interesses individuais aos interesses nacionais.

Esse emaranhado perpassou por toda a política brasileira do século XX, focalizada nos clãs parentais e nas relações familiares, que influência, desde a sua localidade, até o poder central. Essa lógica só se rompe com o advento do Estado Novo, que centraliza a política nacional, entretanto, excluindo as oposições políticas, não permitindo uma representatividade efetiva e uma democrática plena, mais uma vez, o “povo-massa” é marginalizado das instituições políticas.

REFERÊNCIAS

- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. Editora Companhia das Letras, 2012.
- VIANA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. 1999.
- SOLA, Lourdes. O golpe de 1937 e o Estado Novo. **Brasil em Perspectiva**. São Paulo: DIFEL, p. 256-82, 1981.

**MACROECONOMIA, ECONOMIA MONETÁRIA E
INTERNACIONAL**



A CRISE ASIÁTICA DE 1997 E A IMUNIDADE TAIWANESA: UM ESTUDO SOBRE A ESTRUTURAÇÃO DO SETOR EXTERNO DE TAIWAN

Ben Lian Deng (IE-UFRJ)

Resumo: Em julho de 1997, uma onda de ataques especulativos atingiu e se alastrou sobre os principais mercados financeiros do sudeste e leste asiático, falindo diversas corporações e levando a um grave revés econômico nos países afetados. Entretanto, o único país da região aparentemente não afetado foi Taiwan, que passou praticamente imune à crise. Diferentemente dos seus vizinhos asiáticos, Taiwan possuía uma característica estrutural única, como saldo de conta corrente positiva, alta taxa de reservas de divisas internacionais, e baixo endividamento externo, que contribuíram para a imunidade taiwanesa.

Palavras Chaves: Taiwan, Crise Financeira, Crise Cambial, Crise Asiática, Fluxo Internacional de Capitais

Abstract: In July 1997, a wave of speculative attacks struck and spread over the major Southeast and East Asia financial markets, bankrupting several corporations and leading to a serious economic setback in the affected countries. However, the only country that apparently was not affected in the region by the crisis was Taiwan, which was virtually immune to the crisis. Unlike its Asian neighbors, Taiwan possessed some unique structural features such as a current account balance surplus, high foreign exchange reserves, and low external debt, that contributed to the Taiwanese immunity.

Keywords: Taiwan, Financial Crisis, Currency Crisis, Asian Crisis, International Capital Flow

Introdução

Em meados de 1997, o sistema financeiro tailandês passou a sofrer uma série de ataques especulativos de *hedge funds*, que instintivamente apostavam contra a moeda tailandesa, o bath, devido a existência de baixos estoques de divisas internacionais naquele país. Após uma série de tentativas do Banco Central tailandês de tentar manter a paridade entre o bath e o dólar, o governo foi obrigado a desatrelar o bath do dólar, e adotar o regime de câmbio flutuante, resultando numa acentuada desvalorização do bath nos meses subsequentes. Os esforços do governo tailandês de conter a fuga de capital resultaram uma redução drástica das reservas internacionais tailandesas e a contração de uma enorme dívida externa, deixando o país praticamente falido. (WU, 1998: 529)

Em seguida, a crise se alastrou por outros países asiáticos, como a Malásia, Indonésia, Filipinas, Hong Kong e Coreia do Sul, e posteriormente, saíria desse eixo atingindo outros países como Rússia, Brasil e Argentina. Como consequência da “falência” das economias locais, houve uma sensível redução dos preços das ações, das taxas de crescimento econômico na região, além dos aumentos das taxas de inflação e de desemprego. A crise asiática de 1997 atingiu principalmente a Tailândia, a Indonésia e a Coreia do Sul, e forçou o Fundo Monetário Internacional (FMI) a intervir e socorrer estes países, que foram obrigados a adotar reformas fiscais, políticas deflacionárias, e compressão do crédito.

Em meio à crise financeira que se instaurou na Ásia, poucos países não foram afetados, e um deles é Taiwan. Assim como a Coreia do Sul, Taiwan foi considerado um dos *New Industrialized Countries* (NICs), entretanto não sofreu os mesmos efeitos da crise como os seus vizinhos sofreram. Por quais razões Taiwan não foi afetado pela crise de 1997? Quais foram as características estruturais da economia de Taiwan que o “salvaram” da crise?

Com intuito de analisar as razões para a “imunidade” taiwanesa perante a crise de 1997, o presente trabalho além de conter a introdução e a conclusão, contará também com quatro seções. A primeira seção analisará as características e deficiências estruturais da industrialização de Taiwan entre 1937 e 1958. Na segunda seção, analisaremos os efeitos da política de promoção às exportações, e seus impactos sobre a balança de pagamentos.

Na terceira seção, os impactos do neoliberalismo nos países asiáticos. Na quarta seção, as peculiaridades estruturais da economia taiwanesa pós reformas neoliberais, destacando quais foram os fatores determinantes para a “imunidade” de Taiwan diante da crise.

1. Industrialização Dependente (1937-1958)

Entre o período entre 1624 e 1937, a economia de Taiwan era caracterizada como tipicamente agroexportadora, em que a captação de divisas era dependente da exportação de commodities, servia para financiar a importação de manufaturados. Entretanto, a economia de Taiwan passou por uma profunda reestruturação a partir do final da década de 30. Devido à eclosão da guerra Sino-Japonesa em 1937, e à necessidade de mobilizar o império japonês para os esforços de guerra, o governo do Japão instituiu a política de substituição de importações em Taiwan (1937-1945), com o intuito de aumentar a capacidade industrial e fornecer manufaturas para a expansão militar japonesa. Embora Taiwan seja escassa de matérias primas, as conquistas japonesas na Manchúria, na China e no Sudeste da Ásia possibilitaram o abastecimento de commodities para as indústrias locais, sem pressionar a balança de pagamentos da colônia. (HSIAO; HSIAO, 2002: 181-184; MURAOKA, 2002: 227-230)

O modelo de substituição de importações viria momentaneamente entrar em colapso, após a derrota do Japão na guerra, e a cessão de Taiwan para a China em 1945. Devido ao status de guerra civil no continente chinês, o governo Kuomintang (KMT) passou a desviar grandes somas de recursos, commodities, além de bens confiscados do governo japonês para financiar a guerra na China. Além disso, o desmantelamento do império japonês interrompeu o fornecimento de matérias primas, forçando a importação e pressionando a escassez de divisas. A destruição parcial da infraestrutura durante a guerra, a política monetária expansiva e a má gestão das firmas estatais levaram a uma profunda crise econômica que, em 1948, alcançou taxa de desemprego de 15%, e a inflação atingiu 3.400%. (HSIAO; HSIAO, 2002: 184-185; CHO: 2002: 21-22)

Entretanto, a crise do modelo de substituição de importações seria revertida a partir de 1950. Após a eclosão da guerra da Coreia, os EUA, com intuito de frear a expansão comunista pela Ásia e estabilizar a região, passaram a apoiar financeiramente o governo do KMT em Taiwan. Entre o período de 1951 e 1968, o governo de Taipé recebeu cerca

de 1,465 bilhões de dólares em ajuda financeira americana (CHO, 2002: 17-24). Além disso, os Estados Unidos da América (EUA) contribuíram também para os investimentos e a modernização do setor agrícola de Taiwan, o que resultou em dois importantes fatores: a elevação da taxa de poupança, que possibilitou o aumento dos investimentos domésticos; e o aumento das exportações de bens agrícolas, que permitiu a captação de divisas necessárias para a importação de insumos e bens intermediários e de capital. (RANIS, 2002: 6-8, 21)

Além da ajuda americana, o governo de Taiwan adotou uma série de medidas, como a imposição de uma política monetária austera e alta taxas de juros, fato que auxiliou na estabilização monetária. A imposição de políticas típicas de substituição de importações, como a imposição da desvalorização cambial, controle sobre as importações, quotas de importação, cambio múltiplo, empréstimos subsidiados, e altas tarifas de importações, favoreceu a proteção do mercado interno, resultando em altas taxas de crescimento econômico, que durante o período entre 1952 e 1958, atingiu uma média de crescimento econômico anual de 8,6%. (AMSDEN, 1987: 133)

Tabela 1: Ajuda Financeira Americana e a Balança Comercial de Taiwan entre 1951 e 1968 (milhões de dólares)

Ano	Auxílio Financeiro dos EUA		Exp.	Imp.	Saldo Comercial	Déficit em relações as Exportações
	Valor Bruto	% em relação ao PIB				
1952-1953	266,9	6,13%	244	379	-135	-55,33%
1954-1956	341,9	6,88%	334	606	-272	-81,44%
1957-1959	318,6	6,48%	461	669	-208	-45,12%
1960-1962	261,2	4,77%	577	923	-346	-59,97%
1963-1965	255,7	3,33%	1215	1346	-131	-10,78%
1966-1968	37,9	0,34%	1966	2331	-365	-18,57%

Fonte: CHO, 2002: 19; TSAI, 2009: 185

No entanto, observa-se que o “sucesso” da política de substituição de importações foi extremamente dependente do auxílio financeiro americano. Devido à escassez de matérias primas em território nacional e à necessidade de importar bens de capital e intermediários, houve consecutivos déficits na balança comercial, que eram financiados pelos EUA. O tamanho limitado do mercado consumidor interno e a instabilidade política impossibilitaram a atração de investimentos estrangeiros. Ademais, a obsessão de Chiang Kai-shek em retomar a China resultava no comprometimento de grande parte do orçamento fiscal para o departamento de defesa, que comprometia grande parte do orçamento fiscal, tornando a atual política econômica insustentável a longo prazo. (CHO, 2002: 24-25; RANIS, 2002: 21)

2. Promoção as Exportações

A política de auxílio financeiro dos EUA aos seus aliados diplomáticos passaria a ser contestada e abandonada gradualmente ao final da década de 50. Devido à política de auxílio financeiro na Europa (Plano Marshall), e na Ásia (Japão, Coreia do Sul, Taiwan e Vietnã do Sul), os EUA passaram a acumular gradativamente, na balança de pagamentos, déficits que alcançaram a cifra de 4 bilhões de dólares em 1958. Sob esse contexto, a partir do governo Eisenhower, mudou-se a política de auxílio financeiro dos EUA, passando de ajuda de contingência para estabilização econômica a curto prazo a uma política de empréstimos para desenvolvimento econômico a longo prazo. De acordo com essa nova política, os EUA pretendiam que seus aliados fossem se tornando gradualmente independentes da ajuda financeira provida por Washington. (WOO, 1991: 69-72)

Em vista da insustentabilidade da manutenção da política de substituição de importações, em 1960 o governo de Taiwan, sob supervisão da *United States Agency for International Development* (USAID), formulou uma série de medidas para estimular a política de “promoção às exportações”. Além da manutenção das medidas da política de substituição de importações, foram adotadas as seguintes medidas: 1) incentivos fiscais; 2) crédito especial para financiar indústrias exportadoras; 3) criação de barreiras não tarifárias; 4) controle fiscal através do congelamento dos gastos em defesa; 5) o estabelecimento de “zonas de processamento de exportações”, nas quais empresas recebem benefícios como isenção de impostos (através da *tax rebate scheme*) e infraestrutura

voltada para exportação, eliminando os custos de transação e risco; e 6) o estabelecimento de indústrias de *upstream* e *midstream*. (CHO, 2002: 8-9, 35-39; LI, 1994: 46-50, 159-168; RANIS, 2002: 6)

Além das políticas de incentivo às exportações adotadas pelo KMT, houve outros fatores que favoreceram as exportações de Taiwan. A existência de uma farta oferta de mão de obra barata a ser explorada e a inexistência de legislações trabalhistas e ambientais favoreceram a competitividade das indústrias locais. Ademais, os EUA, com o intuito de beneficiar as economias exportadoras asiáticas, abriram o seu próprio mercado consumidor interno para as exportações de Taiwan, assim como para o Japão e a Coreia do Sul. Como resultado, as exportações de Taiwan cresceram rapidamente, entre as décadas de 60 e 80. (CHO, 2002: 42-50)

Ademais, o contínuo aumento das exportações também foi acompanhado pela sofisticação dos bens exportados que eram cada vez mais intensivos em tecnologia. A partir da década de 70, o governo de Taiwan, com o intuito de agregar mais valor adicionado as suas exportações, passou a adotar uma série de políticas de investimentos em P&D, educação, capital humano, institutos de pesquisa e parques tecnológicos. Como resultado dessa política de incentivo ao upgrade industrial, Taiwan passou a endogeneizar a produção de bens intermediários, especialmente componentes eletrônicos, que antes eram importados, favorecendo o surgimento de uma extensa rede de firmas de produção terceirizada de bens intermediários e manufaturas da indústria de eletrônicos (POON, 2002: 21; LI, 1994: 169-184). As exportações de bens de alta intensidade tecnológica cresceram rapidamente a partir da década de 80. Em 1983, estes bens correspondiam a apenas 19,3% do total das exportações de Taiwan, entretanto houve um aumento gradual dessas exportações, já que em 2015 passou a corresponder a 53,3%.

1

Tabela 2: Exportações, Importações e Saldo Comercial de Taiwan entre 1969 e 1995 (em milhões de dólares)

Ano	Exportações	Importações	Saldo Comercial
-----	-------------	-------------	-----------------

¹ Taiwan Statistical Data Book 2002; 2008; 2016, Council for Economic Planning and Development; National Statistics Database, Republic of China (Taiwan)

1969-1971	4590	4581	9
1972-1974	13110	13272	-162
1975-1977	22836	22062	774
1978-1980	48601	45534	3067
1981-1983	69938	60375	9563
1984-1986	101044	66242	34802
1987-1989	180650	136920	43729
1990-1992	224860	189578	35282
1993-1995	289785	265953	23832

Fonte: CHO, 2002: 19. Elaborado pelo autor.

Como resultado da política de promoção às exportações, a balança comercial de Taiwan, que registrava déficits durante a década de 50 e 60, reverteu a tendência e passou a registrar superávits comerciais crescentes a partir da década de 70 (ver Tabela 2). A melhora da balança comercial de Taiwan possibilitou que o governo americano reduzisse gradualmente a ajuda financeira provida ao governo de Taipé, até o fim do programa de auxílio em 1968 (ver Tabela 1). Durante o período de 1958 a 1986, o crescimento médio da economia foi de 10,2% ao ano.

3. Neoliberalismo e a Fragilidade Asiática

Embora os estados desenvolvimentistas asiáticos, como Taiwan, tenham atingido um grau satisfatório de industrialização desde a década de 50, o desenvolvimentismo foi gradualmente abandonado e suplantado pelo ideal neoliberal a partir do final da década de 80. Com o colapso do sistema de Bretton Woods em 1971 e a sobrevalorização do dólar resultante do choque de Volcker em 1979, o déficit comercial dos EUA aumentou substancialmente, e os setores industriais americanos gravemente afetados pelo câmbio desfavorável passaram a reivindicar a intervenção do governo americano a favor da desvalorização do dólar e da retomada da competitividade da indústria americana.

Haja vista o grande déficit comercial com os países leste asiático, como o Japão, Coréia e Taiwan, desde a década de 80, os EUA passaram a exercer uma forte pressão a

favor das reformas institucionais neoliberais, passando a pregar a política de “fair trade” ao invés de “free trade”. Devido à forte dependência não só comercial, como política e militar entre estes países em relação aos EUA, a partir de meados da década de 80, os governos de Seul e Taipé passaram a adotar as reformas neoliberais pressionadas por Washington. Como consequência, houve a gradual desregulação de todos os seus sistemas cambiais, tarifários, e financeiros, além de programas de privatizações de bancos públicos e remoção de barreiras não tarifárias (CHO, 2002: 51-54). O fato levou a uma forte redução da competitividade das indústrias do leste asiático, e o declínio gradual das taxas de crescimento na região.

Ademais, após o Japão aderir ao Acordo de Plaza em 1985, o Iene Japonês sofreu uma súbita sobrevalorização, resultando na perda da competitividade da indústria japonesa. Como reação à perda da competitividade, o Japão passou a deslocar as indústrias de maior intensidade laboral para o sudeste asiático, especialmente para a Tailândia, Indonésia, Malásia e Filipinas, onde a mão de obra é de baixo valor unitário. Como consequência, entre 1985 e 1994, houve um enorme fluxo de investimentos japoneses para o sudeste asiático, fato que levou às altas taxas de crescimento econômico naquela região. (MEDEIROS, 1998: 156-158)

Entretanto, a partir de meados da década de 90, o panorama de prosperidade no sudeste asiático começou a entrar em crise. Em 1994, o governo chinês desvalorizou o câmbio em 35%, fato que aumentou consideravelmente a competitividade das exportações chinesas, reduzindo as exportações dos países do sudeste asiático e, conseqüentemente, à redução da captação de divisas internacionais através das exportações. Ademais, o mercado interno destes países passou a ser inundado pela importação de bens manufaturados oriundos da China, deteriorando a balança comercial. (MEDEIROS, 1998: 159, 162; YANG, 2001: 88)

Além disso, em 1995 houve a considerável desvalorização do Iene Japonês, fato que resultou na recuperação parcial da competitividade da indústria japonesa, levando à expansão do superávit de serviços de fatores do Japão e à contração do fluxo de saída de investimentos. O fato impactou negativamente os países do sudeste asiático, uma vez que a redução substancial dos investimentos japoneses no sudeste asiáticos levou à deterioração

acentuada na balança de pagamentos destes países. (MEDEIROS, 1998: 159-164)

Em vista da redução gradual de entrada de divisas estrangeiras, seja por exportações ou por entrada de investimentos estrangeiros, inúmeros países asiáticos passaram a captar divisas internacionais, necessárias para realizar investimentos domésticos, através da elevação da taxa de juros interna, que atraiu investimentos especulativos de curto prazo, resultando a elevação gradativa do endividamento externo. Ademais, a adoção da política de âncora cambial e a manutenção de um câmbio valorizado contribuíram para o gradual endividamento externo, tornando o setor externo destes países cada vez mais debilitado, resultando o início dos ataques especulativos em meados de 1997, que se alastrou pela Ásia. (YANG, 2001: 87-89)

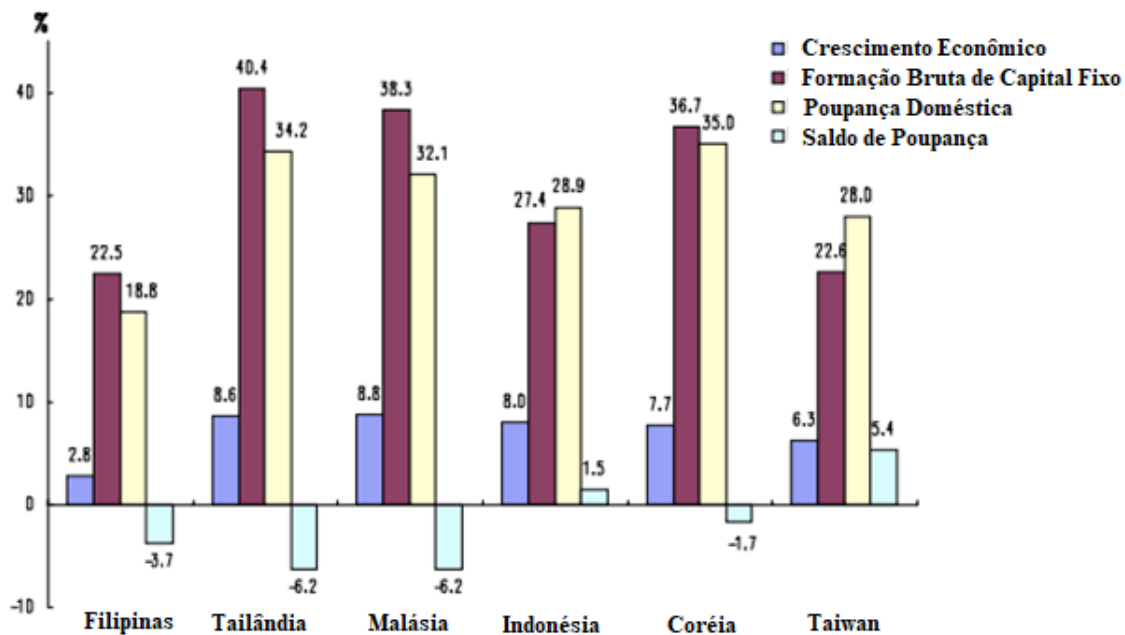
4. A Imunidade Taiwanesa

A crise asiática de 1997 evidenciou inúmeras fragilidades das novas economias industrializadas periféricas, além de má coordenação estatal de suas respectivas políticas fiscais, monetárias e cambiais, diante da nova realidade do sistema financeiro mundial neoliberal. Em meio ao caos financeiro que devastou a Ásia em 1997, Taiwan foi uma exceção, com uma base estrutural única e um setor externo consolidado, conseguindo passar “ileso” à crise. A seguir analisaremos os conjuntos de fatores que constituíram a “imunidade” de Taiwan.

4.1 - Taxa de Investimento e Poupança Interna

Na tentativa de sustentar e acelerar os investimentos domésticos, diante da gradual redução dos investimentos estrangeiros, inúmeros países asiáticos optaram por outras formas de captar divisas internacionais através de endividamento para financiar os seus investimentos domésticos. (WU, 1998: 534-537)

Gráfico 1: Taxa de Crescimento Econômico, Taxa de Formação Bruta de Capital Fixo, Poupança Doméstica e Saldo de Poupança



Fonte: CHEN Y.C., 1998: 12

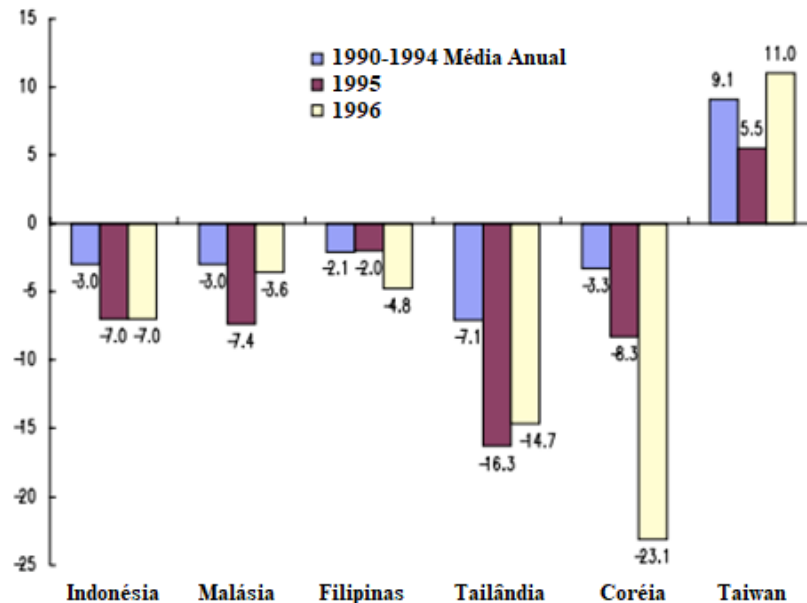
A hipótese de que os países asiáticos estavam investindo valores bem superiores à capacidade de captar capital através da sua própria poupança doméstica pode ser confirmada de acordo com o gráfico 1. Todos os países, excetuando a Indonésia e Taiwan, possuíam taxa de investimentos superiores à sua própria taxa de poupança. Este fato indica que os demais países asiáticos estavam recorrendo ao capital internacional para financiar seus investimentos, enquanto Taiwan e a Indonésia, possuíam excedente considerável de poupança, e tinham capacidade de financiar os investimentos domésticos através da poupança doméstica. (CHEN Y.C., 1998: 12-13)

4.2 - Conta Corrente

Um dos principais fatores que levaram aos ataques especulativos sobre o sistema financeiro asiático de 1997 foi a extrema fragilidade das contas correntes dos países afetados pela crise. Durante a década de 90, diversos países asiáticos registraram déficit em suas contas correntes, indicando que estes países tiveram outras fontes de obtenção de dólares, não limitada à obtenção de divisas através da balança comercial (severamente afetado pela concorrência chinesa) e de serviços, para equilibrar a balança de pagamentos.

A política adotada foi a captação de capital através da atração de capital estrangeiro de curto prazo e endividamento, sustentado por altas taxas de juros, para financiar os seus respectivos investimentos domésticos. (WU, 1998: 534, 538)

Gráfico 2: Saldo da Conta Corrente (1990-1996, em bilhões de dólares)



Fonte: CHEN Y.C., 1998: 10

O único país que não registrou déficit no saldo da conta corrente foi Taiwan. Desde a década de 70, Taiwan sustentou o superávit de sua balança de conta corrente, devido ao sucesso de sua política de promoção de exportações. Ademais, a bem-sucedida transição das indústrias de exportação de bens intensivos em trabalho para bens intensivos em tecnologia favoreceu Taiwan a escapar da competição chinesa durante a década de 90, e manter o saldo da conta corrente positiva, sem ter que recorrer ao capital internacional para financiar os próprios investimentos domésticos. (YANG, 2001: 91-92; WU, 1998: 538)

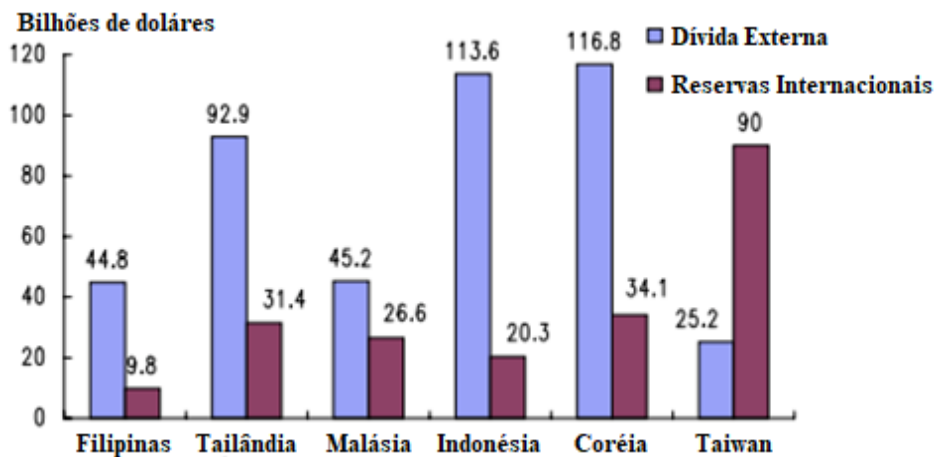
4.3 - Dívida Externa e Reservas Internacionais

Entre os países periféricos em geral, a capacidade de investimento esbarra seriamente na problemática da restrição externa. No caso dos países asiáticos, a atração limitada de investimentos estrangeiros levou inúmeros países, que almejavam o rápido crescimento econômico, a financiar seus investimentos através da contração de um endividamento externo. O crescente endividamento foi acompanhado pela manutenção das

reservas de divisas internacionais em baixo nível. (YANG, 2001: 89, WU, 1998: 543-544)

O único país que foi exceção à tendência de elevação do endividamento externo e de manutenção de baixos níveis de reservas internacionais foi Taiwan, devidos às suas políticas peculiaridades. Após a expulsão de Taiwan da ONU em 1971, a China passou a pressionar politicamente a exclusão de Taiwan de todas as organizações internacionais, inclusive as financeiras como o Banco Mundial e o FMI. Após as reformas institucionais neoliberais em meados da década de 80, que fragilizaram o sistema financeiro doméstico, aliadas à incapacidade de obter apoio de organismos multilaterais em caso de crises, o governo de Taiwan acabou sendo forçado a acumular divisas internacionais e a manter o endividamento a baixo nível, com o objetivo de se proteger financeiramente em caso de crise. (YANG, 2001: 97-98; WU, 1998: 541-543)

Gráfico 3: Dívida Externa e Reservas Internacionais dos Países Emergentes Asiáticos entre janeiro e junho de 1997



Fonte: CHEN Y.C., 1998: 11

Como se pode observar no gráfico 3, a dívida externa dos países emergentes asiáticos, excluindo Taiwan, representava cerca de 2,5 vezes mais do que as suas próprias reservas internacionais, enquanto Taiwan possuía reservas internacionais que representavam mais de 3 vezes a própria dívida externa. A vulnerabilidade em relação ao baixo estoque de reservas internacionais em relação à dívida externa evidenciava a incapacidade destes países de sustentarem os seus respectivos câmbios valorizados a longo prazo, e foi o fator decisivo que levou aos ataques especulativos contra os sistemas

financeiros asiáticos. O fato de Taiwan possuir reservas internacionais muito superiores a própria dívida desestimulou os ataques especulativos a Taiwan. (YANG, 2001: 95; WU, 1998: 538)

3.4 - Endividamento do Setor Privado: O Caso Coreano

As origens da crise financeira na Coreia foram distintas do caso do sudeste asiático. Enquanto os países do sudeste asiático foram gravemente afetados pela retração dos investimentos japoneses em 1995, na Coreia estes investimentos jamais foram relevantes. A maior causa de a Coreia ter entrado na crise em 1997 foi o endividamento dos conglomerados domésticos. Devido ao processo de desregulamentação financeira a partir de 1991, houve a apreciação gradativa do Won Coreano em relação ao dólar, fato que levou a queda da competitividade das exportações coreanas, principalmente em relação à concorrência chinesa. Ademais, a Coreia mantinha um alto grau de déficit comercial em relação ao Japão, especialmente devido à importação de bens intermediários e de capitais. (MEDEIROS, 1998: 163-168)

Em vista da necessidade de aumentar a competitividade da indústria coreana, através da elevação da intensidade tecnológica das exportações, e de reduzir o déficit comercial em relação ao Japão, especialmente através da substituição de importações de componentes eletrônicos, o governo coreano passou a auxiliar os conglomerados domésticos, a financiarem o upgrade industrial através do endividamento externo. Durante a década de 90, houve uma substancial elevação do endividamento dos conglomerados e da dívida externa coreana, que foi também influenciada pela confiança excessiva do governo coreano em relação aos resultados a curto prazo. Além da Coreia, a Indonésia adotou políticas similares. (CHEN Y.C., 1998: 14)

Entretanto, o governo coreano não foi capaz de aumentar as exportações de bens de maior intensidade tecnológica, no mesmo ritmo que perdia os mercados nas exportações de bens tradicionais, fato que gerou resultados financeiros dos conglomerados aquém ao esperado. Como consequência, em meio à crise financeira que estava se alastrando pela Ásia, o mercado financeiro passou a especular em relação à capacidade do governo coreano de liquidar as dívidas contraídas. Em vista da contração de uma alta de endividamento externo e baixo estoque de divisas externas, a Coreia acabou se tornando um alvo fácil para

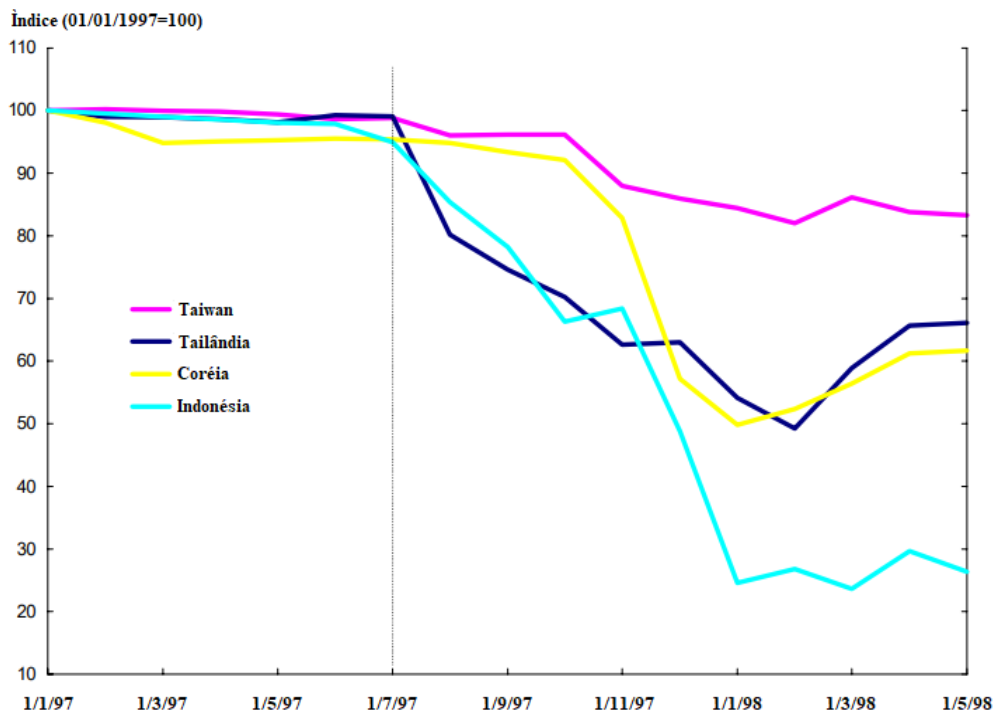
os ataques especulativos. (CHEN Y.C., 1998: 14; MEDEIROS, 1998: 165-168; YANG, 2001: 90)

Ao contrário do caso coreano, o governo de Taiwan não utilizou fundos governamentais para beneficiar determinados grupos econômicos. O fato deve-se a estrutura peculiar da indústria de Taiwan, devido à inclinação socialista do KMT e a forte repressão contra o surgimento de forças políticas de oposição. A formação dos tradicionais conglomerados asiáticos foi desestimulada em Taiwan, e historicamente a industrialização foi liderada por pequenas e médias empresas. Devido a este fato, governo de Taiwan preferia deixar as firmas deficitárias decretarem falência, a conceder empréstimos preferenciais, como ocorreu no caso coreano. (CHEN Y.C., 1998: 14-15)

3.5 – A Atuação do Banco Central e a Variação Cambial

Em meados aos ataques especulativos que atingiram os sistemas financeiros asiáticos em meados de 1997, os bancos centrais destes países instintivamente atuaram em defesa na manutenção da paridade cambial, seja através da oferta de divisas internacionais de seu próprio estoque de reservas de divisas, ou através do aumento gradual da taxa de juros.

Gráfico 4: Evolução da Taxa de Cambio entre Janeiro de 1997 e Maio de 1998



Fonte: CHEN Y.C., 1998: 4

Entretanto, devido a descrença dos investidores internacionais em relação à capacidade dos estados asiáticos de conseguirem manter a paridade cambial, por causa dos baixos estoques de divisas internacionais, houve um processo desenfreado de saída de capitais. Em meio ao caos generalizado, os bancos centrais asiáticos não foram capazes de defender a paridade cambial, resultando no rápido esgotamento das divisas, ao fim da âncora cambial, e a adoção do câmbio flutuante.

A questão cambial em Taiwan, porém, foi tratada de outra forma. Quando os ataques especulativos atingiram o sistema financeiro de Taiwan a partir de julho de 1997, inicialmente o Banco Central de Taiwan tentou defender o câmbio, realizando gastos de cerca de 7 bilhões de dólares para manter a paridade em relação ao dólar. Entretanto, devido à insistência dos ataques especulativos, o banco central, em 17 de outubro, abandonou a câmbio fixo para adotar o câmbio flutuante. (CHEN C.L. 2000, 56-59; YANG, 2001: 84-85; WU, 1998: 530)

O abandono do câmbio fixo em Taiwan, entretanto, não impactou seriamente a taxa de câmbio, comparado à desvalorização acentuada do câmbio de seus vizinhos asiáticos. A principal razão pela qual Taiwan resistiu aos ataques foi a existência de um setor externo consolidado, com superávit persistente na conta corrente, e uma dívida externa bem inferior ao estoque de divisas internacionais, que dificilmente sofreria o esgotamento das reservas de divisas internacionais, o que desestimulou os ataques ao sistema financeiro de Taiwan. Entre o período de julho de 1997 e janeiro de 1998, a Rúpia Indonésia desvalorizou 70%; o Bath Tailandês, 55%; o Won Sul-coreano, 50%; e o Ringgit Malaio, 42%; enquanto o Novo Dólar Taiwanês se desvalorizou apenas 15%. (CHEN C.Y., 1998: 3)

Conclusão

Como pudemos observar, Taiwan possuiu historicamente um problema crônico em relação ao seu balanço de pagamentos, e foi extremamente dependente da exportação de commodities agrícolas para captar divisas internacionais até 1937. Durante o período de substituição de importações (1937-1958), a industrialização só foi bem-sucedida devido às consequências geopolíticas internacionais, como a Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria. A superação da fragilidade do setor externo, somente veio a partir da década de 60,

através da implementação da política de incentivo às exportações, políticas de upgrade industrial, e novamente devido a condições políticas externas favoráveis, como a abertura do mercado americano.

Embora a trajetórias de crescimento econômico entre Taiwan e a Coreia sejam similares, a estrutura econômica e industrial entre os dois países era completamente diferente. Devido ao isolamento internacional desde a década de 70, Taiwan foi obrigada a acumular enormes reservas de divisas internacionais e desestimular o endividamento externo, com o intuito de se proteger de qualquer eventual crise cambial. Ademais, as grandes taxas de poupança interna, a postura conservadora do governo em relação à política industrial, como a não concessão de empréstimos preferenciais para firmas em dificuldades financeiras, e a atuação prudente do banco central em não defender a paridade da moeda em relação ao dólar, impediram que os ataques especulativos fossem bem-sucedidos em Taiwan.

Embora Taiwan não fosse capaz de escapar completamente dos efeitos da crise de 1997, o país foi um dos menos afetados na região. Ainda que as reformas institucionais neoliberais tenham comprometido a autonomia dos estados desenvolvimentistas de determinarem suas próprias políticas monetárias, fiscais e cambiais, e a capacidade de manter altas taxas de crescimento econômico a longo prazo, Taiwan demonstrou a capacidade de se adaptar e escapar das armadilhas da nova era neoliberal.

Referências

- AMSDEN, ALICE H. **O Estado e o Desenvolvimento Econômico de Formosa**. Revista Economia Política, vol. 7, No 4, Outubro/Dezembro/1987, p. 128-141.
- AMSDEN, ALICE H.; CHU, WAN-WEN. Upscaling: Recasting Old Theories to Suit Late Industrializers. In: CHOW, PETER C.Y. (ORG). **Taiwan in the Global Economy: From an Agrarian Economy to an Exporter of High-Tech Products**. Praeger Publisher, 2002, p. 23-38.
- CHEN, CHYONG L. **Why Has Taiwan Been Immune to the Asian Financial Crisis?** Asia-Pacific Financial Markets, 2000, Volume 7, Number 1, p. 45-68.
- CHEN YI-CHI. **Asian Crisis Project, Country Report on Taiwan**. University of Washington, October 13, 1998. Disponível em: <https://faculty.washington.edu/karyiu/Asia/booklet/tn-report.pdf>. Acessado em 28 de junho de 2017.

- CHO, HUI WAN. **Taiwan's Application to GATT/WTO: Significance of Multilateralism for an Unrecognized State.** Praeger Publisher, 2002.
- CHOW, PETER C. Y. From Dependency to Interdependency: Taiwan's Development Path toward a Newly Industrialized Country. In: CHOW, PETER C.Y. (ORG). **Taiwan in the Global Economy: From an Agrarian Economy to an Exporter of High-Tech Products.** Praeger Publisher, 2002, p. 241-278.
- FEI, JOHN C. H., GUSTAV RANIS & SHIRLEY KUO. **Growth with Equity: The Taiwan Case.** Oxford University Press, Oxford, 1979
- HSIAO, FRANK S.T.; HSIAO, MEI-CHU W. Taiwan in the Global Economy: Past, Present, and Future. In: CHOW, PETER C.Y. (ORG). **Taiwan in the Global Economy: From an Agrarian Economy to an Exporter of High-Tech Products.** Praeger Publisher, 2002.
- LI, KUO-TING. The Evolution of Policy Behind Taiwan's Development Success. World Scientific 2nd Edition, 1995.
- MURAOKA, TERUZO. Colonization and NIEs'ization of Taiwan's Economy Blending with Japan's Globalization: A Global Perspective. In: CHOW, PETER C.Y. (ORG). **Taiwan in the Global Economy: From an Agrarian Economy to an Exporter of High-Tech Products.** Praeger Publisher, 2002, p. 223-240.
- POON, TERESA SHUK-CHING. **Competition and Cooperation in Taiwan's Information Technology Industry: Inter-Firm Networks and Industrial Upgrading.** Praeger Publisher, 2003.
- RANIS, GUSTAV. Lessons from Taiwan's Performance: Neither Miracle nor Crisis. In: CHOW, PETER C.Y. (ORG). **Taiwan in the Global Economy: From an Agrarian Economy to an Exporter of High-Tech Products.** Praeger Publisher, 2002, p. 3-22.
- TSAI, HENRY SHIH-SHAN. **Maritime Taiwan: Historical Encounter with the East and the West.** Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2009.
- YANG, YA-HWEI. Riding the Wave of the Asian Financial Crisis: Taiwan's Lessons for Emerging Economies. In: CHEN CHIU, LEE-IN (ORG). **Taiwan, East Asia and Copenhagen Commitment.** UN NGO Policy Series No.1, Taipei: CIER Press, May 2001, p. 81-110.
- WOO, JUNG-EN. **Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization.** New York: Columbia University Press, 1991.
- WU, RONG-I. **Taiwan's Role in the Asian Financial Crisis.** Review of Pacific Basin

REGIME DE METAS DE INFLAÇÃO: UMA ANÁLISE DO CASO BRASILEIRO, DA IMPLANTAÇÃO AO FUNCIONAMENTO

Estevão Áquila de M. Gomes¹

RESUMO:

Pretende-se neste artigo revisar a literatura sobre o regime de metas de inflação tendo como foco principal o caso brasileiro, abordando desde a base teórica até a implantação e funcionamento. No mais, será feito uma análise de alguns ensaios que abordam o tema e trazem argumentos críticos e em defesa do regime. Os resultados mostram que: O regime é eficaz no que propõe na maioria dos países onde é aplicado, considerando dentre esses o Brasil, isto é, através da taxa de juros pode-se causar impacto à inflação e assegurar níveis de preço satisfatórios (Em patamares previstos pela meta). Todavia, no caso brasileiro, aspectos peculiares devem ser revistos, por exemplo, o uso da taxa de juros como ferramenta de controle de inflação, haja vista que, há a possibilidade de outras variáveis possuírem maior impacto sobre os preços e menor oneração do produto.

Palavras-chave: Regime de Metas de Inflação; Política monetária; América Latina;

Brasil

ABSTRACT: The Inflation Target regime with a main focus in the Brazilian case, approaching a theoretical basis until the implementation and operation. In addition, an analysis of some works that approach the theme and bring the strategies of war and defense of the regime will be done. The results show that: The scheme is actually non-electoral in most countries where it is applied, as part of Brazil, ie through the interest rate can be inflated with rates and prices more specific specified thresholds ordered by the target). However, in the Brazilian case, the peculiar aspects should be reviewed, for example, the use of interest rate as an inflation control tool, the probability of existing, there is a possibility of other variables and greater impact on prices and lower burden of the product. This article intends to review the literature on the Inflation Target Regime with a focus on the Brazilian case, approaching from the theoretical basis to the implementation and operation. In addition, an analysis will be made of some essays that approach the subject and bring arguments critical and in defense of the regime. The results show that: The regime is effective in what it proposes in most of the countries where it is applied, considering among them Brazil, that is, through the interest rate can cause impact to inflation and ensure satisfactory price levels (At levels goals). However, in the Brazilian case, peculiar aspects should be reviewed, for example, the use of the interest rate as an inflation control tool, since there is a possibility that other variables may have a greater impact on prices and lower product burden.

Keywords: Inflation Target Regime; Monetary policy; Latin America; Brazil

JEL: E42; E31

¹ Graduado em economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), 2017
Mestrando em economia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), 2018

1 INTRODUÇÃO

O Regime de Metas de Inflação (RMI) consiste numa maneira de trazer à moeda e, portanto, a economia uma estabilidade capaz de fornecer segurança e confiança. Para tal, propõe uma série de medidas econômicas que devem ser tomadas como regras. Primordialmente, é estipulada uma meta padrão com base na conjuntura atual acrescido do que se esperada da economia, o Banco Central deverá tê-la como guia a fim de conter a inflação, garantindo assim certa estabilidade econômica. Dessa forma, o Regime sustenta os seus quatro elementos básicos; O primeiro é o conhecimento público de metas numéricas de médio prazo para a inflação, segundo o comprometimento institucional com estabilidade de preços como objetivo primordial da política monetária, terceiro a estratégia de atuação pautada pela transparência, isto é, comunicar claramente o público sobre os planos, objetivos e razões que justificam as decisões da política monetária e os mecanismos para tornar as autoridades monetárias responsáveis pelo cumprimento das metas de inflação (Banco Central, 2010). Tem-se no regime um sistema que pretende alcançar menos elevações nos preços gerais, e, portanto, uma maior confiabilidade do mercado, já que há um compromisso com os níveis de preços, conforme supracitado. Por outro lado, há estudiosos que trazem críticas ao modelo, questionando sua devida eficiência sobre a inflação.

O primeiro país a adotar o regime de metas de inflação, foi à Nova Zelândia, que registrava na década de 1980 elevações nos níveis gerais preços. Ao adotar o RMI como política “desinflacionaria”, segundo o, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2006) - numa matéria intitulada “Regime de metas – Domando a fera”, após implantação (1985) o país obteve uma redução de 15% para 7% em 1985 e 1989 respectivamente. Em 1991, o Chile decide aderir ao regime, saído de 15% a 20% (acumulado em um ano) para 4,5% com estabelecimento de teto e piso para inflação.

É válido salientar que tanto no caso da Nova Zelândia como do Chile, ou dos outros países que tiveram bons resultados após implantar o regime de metas de inflação, este resultado não é apenas por este motivo, uma série de outras políticas envolvem o processo de controle da inflação. Entretanto, com os resultados dos países pioneiros, as

metas de inflação tornaram-se cada vez mais conhecidas mundialmente na década de 1990, tanto entre países desenvolvidos quanto em desenvolvimento. Ao demonstrar sua eficácia em conjunto com outras políticas fiscais e monetárias (Mesmo que parcialmente), tornou-se cada vez mais convidativa aos países que sofriam com a inflação crônica.

No caso brasileiro, após sofrer com altas taxas de inflação e vastos programas de controle, vislumbra um resultado satisfatório na metade da década de 1990 com certa estabilidade macroeconômica tendo como responsável importante a implantação do Plano Real. Após este período tem-se em Janeiro de 1999 a crise cambial que tem como consequência o abandono do regime monetário de metas cambiais optando-se pelo RMI no mesmo ano, mais precisamente em junho de 1999², sob a afirmativa de que era o instrumento mais adequado para controlar os preços e assegurar a estabilidade dado o cenário econômico. Christian Balbino, Ernesto Colla e Vladimir Teles (2011), dirão que após à implementação da política no Brasil houve uma diminuição da inflação, porém, há uma discussão se o mérito desta queda nos preços se deu devido à diminuição dos choques externos ou ao regime de metas de inflação.

Diante do exposto, tem-se como delimitação do problema de estudo revisar e analisar a literatura a respeito do tema e verificar historicamente os autores que criticam e os que defendem o método.

A problemática proposta mostra-se de suma importância para a condução da política monetária, já que ao fazer a análise será possível enxergar como se comportou a economia antes, durante e depois da implantação das metas trazendo diferentes argumentações para a discussão voltadas a condução do regime de metas de inflação e sua devida eficiência no controle da inflação.

Assim sendo, os seguintes objetos de estudos estão presentes neste trabalho: i) Revisar a literatura acerca do regime seja a respeito da condução teórica ou da implantação e funcionamento ii) Guiar um debate lúcido a respeito do tema trazendo diferentes argumentos iii) Averiguar os pontos positivos e negativos do regime. Assim, têm-se os seguintes resultados: O regime é eficaz no que propõe na maioria dos países onde é aplicado, considerando dentre esses o Brasil, isto é, através da taxa de juros pode-se causar impacto à inflação e assegurar níveis de preço satisfatórios (Em patamares

² Decreto presidencial pode ser visto em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3088.htm

previstos pela meta). Todavia, no caso brasileiro, aspectos peculiares devem ser revistos, por exemplo, o uso da taxa de juros como ferramenta de controle de inflação, haja vista que, há a possibilidade que outras variáveis possuam maior impacto sobre os preços e menor oneração do produto.

Organiza-se este artigo em quatro seções além desta. A primeira trata do enquadramento histórico do artigo, apresentando de modo breve “Do plano real ao regime de metas de inflação” a segunda descreve a parte teórica da formação do método por Taylor e a aplicação no Brasil, à terceira traz a apresentação dos dados colhidos e estudados no Brasil e a quarta e última as diferentes abordagens entre os escritores a respeito do tema.

2 DO PLANO REAL AO REGIME DE METAS DE INFLAÇÃO

Conforme Lima e Martini (2016), o fracasso dos outros planos de estabilização no Brasil deixava clara a necessidade de ajustar algumas coisas, dentre estas, a resolução do problema da indexação, todavia, não via congelamento de preços, este já se mostrava ineficiente. Para além, garantir que o plano de estabilização não fomentaria a demanda evitando assim a pressão nos preços gerais.

O plano real buscava o controle da inflação e entendia a importância de desindexar a economia, porém, doutro modo. Assim, fundamentou-se em três etapas³: O ajuste fiscal, reforma tributária e a âncora cambial. Entendia-se o ajuste fiscal como necessário baseando-se na ideia que o caso brasileiro de modo peculiar sofria do efeito “tanzi às avessas”⁴, pois ao ter a receita tributária indexada a inflação e as suas despesas não, o governo brasileiro se beneficiava da inflação tanto via imposto inflacionário, quanto pelo adiamento de suas obrigações pós depreciação quando em termos reais valia menos. Destarte, fazia-se necessário um ajuste fiscal capaz de comportar o impacto destes ganhos quando a inflação começasse a ser reduzida. Para isso, cria-se o Plano de Ação Imediata (PAI) com a função de regulamentar os gastos, reduzi-los e torna-los mais eficientes, a

³ As etapas do Plano Real no que tange a periodização, diverge para alguns autores. Para uns, tem-se a segunda fase como sendo a criação da URV e a terceira a criação do Real.

⁴ O efeito Tanzi foi observado pelo economista Vito Tanzi (1978) que em economias com inflação elevada a receita tributária tendia a ser impactada de modo negativo, já que, o recolhimento dos tributos ocorria pós fato gerador e desse modo sofria a depreciação da taxa de inflação no tempo. Portanto, numa proporção inversa, tanto maior fosse a taxa de inflação menor seria a receita tributária.

elevação da receita fiscal com o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), ampliar a atuação do Plano Nacional de Desestatização (PND), dentre outros, e o Fundo Social de Emergência (FSE), responsável por trazer maior flexibilização a política fiscal no sentido de liberdade, e orientá-la também, dentre outras atribuições. Ambos programas não obtiveram êxito no longo prazo e se mostraram pouco eficaz para garantir o equilíbrio fiscal (Modenesi, 2005). A segunda fase apoiava-se no pressuposto de que a inflação era inercial e assim após o ajuste fiscal seria possível colocar em prática a proposta de indexação da moeda para combater a inercia da inflação e a maneira como a indexação formal e informal fomentava esse processo⁵. Encontra-se, pois, um problema distributivo. No que tange a falta de sincronia nos preços, caso houvesse uma queda repentina na inflação haveria perdas reais e, portanto, a possibilidade de que uma pressão desses agentes levasse a um reajuste de preços. Para que fosse possível o nivelamento dos preços, nasce a Unidade Real de Valor (URV), um indexador “contemporâneo”⁶ e universal, no sentido de atualizar todos os preços numa data única, no mais, tinha função de alinhar as expectativas inflacionárias e coordená-las (Modenesi, 2005).

Segundo Lima e Martini (2016), a URV seria vinculada a moeda Norte Americana (Dólar) e sofreria ajustes diários pelo Banco Central do Brasil, fazendo com que a URV recuperasse as funções da moeda (Neste caso, a unidade de valor já ameaçada pelos ciclos inflacionários) de modo voluntário divergindo do proposto anteriormente, via congelamentos de preço.

A terceira e última fase do Plano Real, divide-se para Modenesi (2005) em duas subpartes, a âncora monetária e a âncora cambial. A primeira por um breve momento, já que suas bandas foram completamente ultrapassadas e houve uma sobrevalorização do real. Havia no caso brasileiro a presença de uma alta volatilidade a qualquer acontecimento (Mesmo que pífio) para alteração dos preços, em outras palavras, uma elevada elasticidade das expectativas de inflação e os fatos que se formavam em resposta

⁵ Segundo, Persio Arida a inflação inercial perde um pouco de sua importância durante o período de 1986 e 1991 dando lugar a um novo processo, por ele chamado de “congelamento antecipado”, o que intuitivamente já explica-se. Com os sucessivos congelamentos os agentes já atualizavam os preços com base na expectativa futura de congelamento. Todavia, na Gestão do então ministro da fazenda Marques Moreira a inflação volta a ter um caráter inercial. (Arida, 1996 *apud* Modenesi, 2005)

⁶ Para Carneiro (2000) o indexador tinha uma defasagem de em média dez dias e por isso não caracterizava-se perfeitamente contemporâneo.

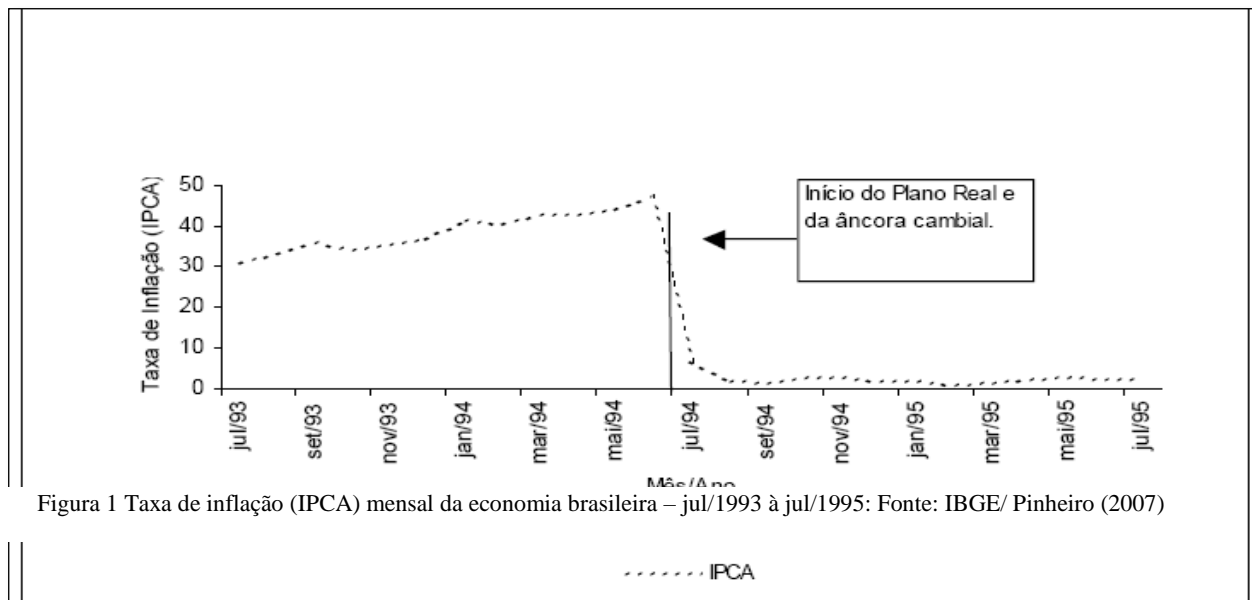
ao histórico inflacionário do país. Com os resultados a meta e outros, tornaram inviável a tentativa de guiar o país com base na âncora monetária, migrando para a âncora cambial, que passou por um curto prazo em um regime de flutuação cambial onde não havia intervenção no mercado cambial e o real valorizou naturalmente. Posteriormente, a implantação de um regime de câmbio fixo mantendo a taxa de câmbio num patamar de R\$ 0,84/ US\$, onde há consecutivas intervenções no mercado de câmbio pelo BACEN via leilões de compra de dólares e outras formas de intervenção. Depois, a sobrevalorização fomentada pela liquidez internacional é repelida por uma crise no México que abalou as reservas dos países em desenvolvimento como o Brasil, levando-o a usar o sistema de banda larga de flutuação. O real passa por “microdesvalorizações” frequentes, e por fim, a fase em que há uma maior flexibilização do BACEN com as bandas deslizantes. Em outubro de 1995 o regime monetário é flexibilizado mantendo-se assim até 1999⁷.

O plano real, além de reduzir a taxa de inflação e trazer certa estabilidade de curto prazo, traz um aumento da renda real, já que, o imposto inflacionário não se fazia mais necessário. Junto ao aumento do crédito que advém do aumento da confiabilidade dos agentes, financiam também uma elevação da demanda agregada no primeiro momento. Portanto, a liquidez, os níveis de reserva, o cenário econômico e político e as variações

⁷ Se houver dúvidas sobre os tipos de regimes cambiais citados no parágrafo, consultar o livro Regimes Monetários: Teoria e experiência do Real, escrito por André de Melo Modenesi, (2005), capítulo 1.

cambiais, deram aporte para a realização do Plano. (Lima e Martini, 2016). Para Modenesi (2005), o Plano não traz apenas efeitos positivos, o regime de metas cambial trouxe algumas mazelas. Pouco tempo depois da implantação há ameaças de que a inflação voltasse a subir, devido ao restabelecimento do poder de consumo e do crédito as classes mais baixas, levando o Estado a uma política contracionista pesada, e a um ciclo curto de elevação e queda da atividade econômica. Há, ainda, um impacto negativo nas contas externas proveniente da queda na produtividade dos produtos brasileiros. Nesse sentido, o regime de metas cambiais combateu a inflação, mas em contra partida trouxe queda na atividade econômica, nas contas externas e o aumento da dívida pública. Conforme a figura abaixo, desenvolvida por Pinheiro (2007) vê-se o impacto do programa relacionado à inflação:

O regime cambial sofre impactos internos e externos e três importantes crises, no México, Rússia e na Ásia, que debilitam a forma da política monetária levando a uma



desvalorização do câmbio, que causa impacto na atividade econômica e na estabilidade da moeda (Pinheiro, 2007).

Lima e Martini (2016), afirmam que com o aquecimento da demanda e a crise no México o governo decidiu aderir uma política monetária restritiva aumentando a taxa de juros, para aumentar a entrada de capitais e resolver o problema das reservas, por outro lado controlar o consumo. Nesse momento é então adotado um regime de bandas

cambiais. As sucessivas crises já citadas no parágrafo anterior tornavam cada vez mais difíceis a manutenção dos sistemas colocando em risco as reservas. A confiabilidade de crédito externo e, portanto, o crédito, cai, mas a expectativa de manutenção do câmbio também caía, levando a uma queda nas reservas via fuga de capitais (Já que o instrumento alta taxa de juros não era mais tão eficaz), somando-se ao cenário de queda do produto e aumento do desemprego resulta em um câmbio pressionado levando a desvalorização.

Em resposta ao cenário, Armínio Fraga o então presidente do BCB, decide em junho de 1999 a favor da implantação do regime de metas de inflação e assume neste novo programa algumas características importantes para o desenvolvimento da política monetária.

Segundo Gismondi (2006) o Brasil registrou pelo menos até 1994 a maior inflação do continente americano, sendo 916%, que só reduziu com a implantação do Plano Real levando o índice de inflação a 9,5% em 1996 caminhando para 5% em 1997. O Banco Central brasileiro optou pelo regime de metas de inflação, depois de ser forçado a deixar o *crawling peg* (usado como âncora nominal desde 1994).

3 BREVE ANÁLISE ACERCA DA TEORIA DO REGIME DE METAS DE INFLAÇÃO E IMPLANTAÇÃO NO BRASIL

Em 1993, Taylor mostra que a regra transparente e crível, é a maneira mais eficaz de guiar a política monetária e alcançar os objetivos com os melhores resultados. Sendo esta a base para um regime de metas de inflação, Taylor traz a importante função de reação para o comportamento das taxas de juros internas dos Estados Unidos entre 1987 e 1992. O movimento da taxa de juros por ele averiguada poderia ser representado através da relação linear entre a taxa de inflação, a taxa de juros de equilíbrio e a soma ponderada entre dois desvios (A diferença entre a taxa de inflação e a meta de inflação e o desvio percentual do PIB potencial).

Num artigo publicado por Lopes, Mollo e Colbano (2012), é possível observar que a regra de Taylor é dependente de duas variáveis exógenas ao modelo: O PIB potencial e a meta de inflação, assim sendo, têm-se (numa relação melhor vista conforme os autores):

$$it = \pi t + r^* + \alpha (\pi t - \pi^*) + \beta \left(\frac{Y_e - Y_p}{Y_p} \right)$$

Sendo;

It = Taxa básica de juros nominais;

Y_p = Capacidade produtiva da economia;

Y_e = Produto corrente;

r^* = Taxa de juros de equilíbrio;

πt = Taxa de inflação (medida pelo deflator do PIB)

π^* = Meta de inflação

y = Desvio percentual do produto real em relação ao produto potencial

$\left(\frac{Y_e - Y_p}{Y_p} \right)$ = Hiato do produto em termos percentuais

Uma vez que há uma reação da taxa de juros em resposta ao desvio da inflação quando comparada com a meta, isto é, quando houver uma inflação alta, a taxa de juros aumentará, o inverso serve para analisar o hiato do produto. O aumento na taxa de juros afetará negativamente o crescimento da demanda a fim de ajustar a economia (Taylor, 1993). Neste sentido, é considerada a neutralidade da moeda, pois o efeito da variação na taxa de juros não afetaria as variáveis reais da equação.

Taylor (1993) afirma a ligação da política com a Teoria Quantitativa da Moeda (TQM), trazendo a importância do conceito da neutralidade da moeda para aplicação da regra. A ortodoxia dentro do conceito econômico pressupõe que toda inflação é de demanda, e neste sentido as políticas monetárias causarão apenas inflação, pois fomentam a demanda, assumindo o proposto por Taylor (1993) – A moeda é neutra, ou seja, não afeta as variáveis reais de modo permanente. Para concluir o entendimento do funcionamento do que Taylor propõe Lopes, Mollo e Colbano (2012) reafirmam o movimento da taxa de juros como ferramenta reguladora no regime de metas de inflação:

A regra de Taylor prega então o aumento da taxa de juros, para diminuir aumentos da produção e da demanda nominal e, conseqüentemente, a inflação”, a mais, “quando o hiato do produto se reduz ou é eliminado, a

ortodoxia supõe que o produto efetivo se acomoda melhor à capacidade produtiva (produto potencial), razão pela qual a taxa de juros pode cair, sem que haja pressão inflacionária por aumento de demanda nominal sem contrapartida de aumento de oferta (LOPES, MOLLO E COLBANO, 2012, p. 6).

Com base no trabalho de Taylor (1993), vários outros foram desenvolvidos adaptados e aplicados em outras economias que não a norte americana, Clarída, Galí e Gertler, (1998) usaram uma versão mais sofisticada para estimar uma função de reação para a França, Alemanha, Itália, Japão, Reino Unido e EUA, afirmando em suas conclusões que um sistema de metas de inflação tem mais eficácia que um sistema de câmbio fixo, considerando o controle de inflação e o crescimento econômico (Banco Central do Brasil, 2003). A regra de Taylor, portanto, constitui-se um importante passo para o regime de metas de inflação, e por isso é a base teórica para o seu funcionamento.

Na prática, o regime de metas de inflação, tem sua modelagem caracterizada por cinco principais elementos destacados por Murbach (2016); O anúncio público de metas oficiais de inflação, o reconhecimento explícito de que a estabilidade dos níveis de preço é o objeto central de longo prazo da política monetária; a redução da importância às metas intermediárias; a clareza na comunicação entre o Banco Central (BC) e os agentes da economia; e a independência de instrumentos do Banco Central ou maior liberdade.

O regime tem diversos formatos e modos de ajustes podendo variar quanto aos aspectos institucionais, ao uso dos índices de preços, as bandas a serem cumpridas, ao horizonte temporal e a forma como o Banco Central usará para aplica-lo, ou seja, qual será o instrumento usado na política monetária.

O modelo adotado terá impacto direto sobre os custos convergência da inflação para a meta e, por isso, é importante que o país adeque-se ao modelo que melhor lhe atende considerando suas peculiaridades.

No caso brasileiro segundo Pinheiro (2007), a implantação do regime segue três características; A coordenação das expectativas inflacionárias, a disponibilidade de informações confiáveis para que fossem coordenadas de modo eficiente e a transparência (no sentido dos agentes econômicos terem acesso ao comportamento da política monetária). Para Mendonça (2002) *apud* Pinheiro (2007) há o estabelecimento de um mecanismo capaz de regular e evitar desvios importantes da meta, elevada dívida pública e juros reais, mais câmbio flutuante.

Para Modenesi (2005), nos fundamentos teóricos do regime de metas de inflação o banco central impõe a neutralidade da moeda como um consenso ou pressuposto absoluto, manchando a clareza do processo, uma vez que, a neutralidade da moeda é refutável, como já foi por vários economistas, exemplo, Tobin, ganhador do prêmio Nobel. O fato é que, o relatório técnico de resposta ao “por que” da implantação do regime de metas de inflação no Brasil o Banco Central já afirma: “... é importante notar que a política monetária produz efeitos reais apenas no curtos e médio prazo, ou seja, no longo prazo, a moeda é neutra.” Enfatiza, “O único efeito existente no longo prazo é sobre o nível de preços da economia.” No mais, o relatório do Banco Central do Brasil apenas declara que o regime de metas de inflação é o melhor método para a resolução do problema da inflação.

No caso brasileiro, a taxa de juros constitui-se o principal instrumento de política monetária (Modenesi, 2005). O Banco Central tem o compromisso de manter a meta referenciada à taxa de variação do IPCA, e para isso, define-se uma meta para a taxa de juros Selic que seja compatível com a inflação.

A taxa Selic está sob um controle de curto prazo e causa impactos em todas as outras taxas de juros do mercado que estão ligadas a ela. A Selic é estabelecida no mercado de reservas bancária, e com base em sua determinação as demais taxas são definidas para o longo prazo via arbitragem no mercado financeiro. Modenesi (2005) alerta que quanto maior o prazo, menor o impacto do banco central sobre essa taxa de juros, tanto menos o prazo e maior o impacto.

Com esse tramite, o Banco Central consegue controlar a liquidez diária no mercado global, tomando como parâmetro a meta fixada para a taxa básica de juros. Havendo excesso de reservas que pressionem a Selic para baixo, a política prontamente será de tomar os recursos afetando a liquidez da economia. Assim, o Copom define uma meta para Selic que afetará a inflação via taxa de câmbio, preços dos ativos, concessão do crédito, expectativas ou outro mecanismo levando-a para intervalo já determinado pela CMV através das intervenções supracitadas no mercado de reservas bancárias.

Em resumo, o processo pelo qual se baseia o regime de metas de inflação no Brasil, são as variações da Selic que afetam os níveis de investimento e de consumo, afetando a demanda agregada, que afeta o hiato do produto e finalmente impactam a

inflação⁸. Via câmbio, há um impacto direto seja de modo primário como é o caso do petróleo ou secundário como aumento do insumo e portanto do preço do bem final. As expectativas basicamente sofrem o impacto da Selic no tocante a investimento e poupança. O canal de crédito via reservas bancárias, e os preços dos ativos que tem pouco peso no caso brasileiro, a variação da Selic pode alterar as expectativas e, portanto, valores de ações de empresas no geral (Modenesi, 2005).

4 O CASO BRASILEIRO

Bruno Lopes (2014), ao estudar a implantação do regime de metas de inflação no Brasil destaca que foi a implantação do tripé macroeconômico⁹ incumbiu o Banco Central do Brasil, a difícil tarefa de reequilibrar o mercado financeiro e retirar a expectativa de retorno da inflação. Nesse sentido, o BCB optou por intervir na Selic de acordo com o mecanismo citado na parte anterior, passando por elevações relevantes. Ainda segundo o autor, as metas de inflação para o Brasil foram 8%, 6%, em 1999 e 2000 respectivamente, obtendo taxa de inflação igual a 8,9% e 6% com intervalo de confiança de 2%. Sobre o regime no Brasil, Lopes (2014) afirma:

Existe uma tendência de baixa para a inflação observada ao longo dos 15 anos de vigência do regime de metas de inflação. Isso mostra, possivelmente, um maior rigor da política monetária brasileira no combate à inflação. Por outro lado, a partir de finais de 2014 e começo de 2015, a inflação parece voltar a apresentar uma tendência de alta devido a descontroles fiscais (Lopes, 2014, p. 27).

Conforme Modenesi (2005), em 1999 aconteceu um processo de *overshooting* da taxa de câmbio, sobrevalorizando o real, e para que isso não causasse impacto elevado aos níveis de preço da economia, as medidas restritivas tiveram de ser tomadas sob promessa de serem suavizadas assim que os choques de câmbio chegassem ao fim. O autor ressalta que as políticas foram eficaz no controle do impacto a inflação, porém, oneraram outros índices econômicos como PIB real, PIB per capita e etc.

No ano 2000, o Banco Central do Brasil inicia mantendo praticamente a mesma política, e no mesmo ano torna-se mais brando. Já com o real estabilizado não havia motivos para manter a taxa tão elevada, e sistematicamente ela sofre redução. As políticas possibilitaram o crescimento econômico e dos indicadores que foram reduzidos em 1999.

⁸ Com uma defasagem de meses entre a variação da taxa básica e o impacto na inflação.

⁹ Câmbio flutuante, Regime de metas de inflação e Superávit primário.

Em 2001, a economia sofre diversos choques externos que atingem o crescimento, como, a crise argentina, a maior elasticidade com relação ao preço do petróleo, a crise do setor energético, dentre outros. Esses choques afetaram as expectativas de inflação e levaram o Banco Central novamente a uma política restritiva, resultando um crescimento econômico reduzido mesmo quando num dado momento o BCB tenha decidido não elevar mais a taxa para sacrificar a economia, pois, os choques eram temporários. 2002 é marcado por uma desvalorização cambial que em meados de maio já afetava o IPA-DI, os impactos tornaram-se cada vez mais fortes levando ao registro de um marco “O ano onde houve o mais desvio da meta” Modenesi (2005) escreve:

Mais uma vez, as expectativas do Copom com relação à trajetória da inflação se frustram largamente. O repasse da intensa desvalorização cambial para os índices de preços e a deterioração das expectativas de inflação, exacerbada pelas incertezas em relação à sucessão presidencial, tornaram a meta para a taxa Selic incompatível com a nova meta de inflação estabelecida para 2003. [...] Diante da ameaça de uma recidiva inflacionária, em reunião extraordinária realizada cerca de uma semana antes da reunião de outubro, o Copom decidiu, por unanimidade, reverter bruscamente a tendência de redução da taxa Selic verificada a partir do início do ano, fixando-a em 21,0% a.a, mesmo reconhecendo que a elevação da inflação não fora fruto da expansão da demanda agregada, mas sim, do repasse da desvalorização cambial. Nas três últimas reuniões do ano, restringiu-se ainda mais a política monetária, quando a meta para a taxa Selic foi fixada em 21,0%, 22,0% e 23,0% a.a, respectivamente (MODENESI, 2005, p. 379).

Nesse sentido, o ano de 2002 mostra a incapacidade da política frente às desvalorizações cambiais, e o enforcamento da econômica via políticas restritivas. Finda com inflação elevada e atividade econômica não satisfatória.

Modenesi (2005) afirma que no final de 2002 o cenário de incerteza com o primeiro presidente do Partido dos Trabalhadores (PT) e a dúvida a respeito da política econômica causavam choques na economia. Tinha-se pois o problema do câmbio somado a inércia ligada a expectativa, e mesmo com dois ajustes as metas não foram alcançadas em 2003, no início do mesmo ano, foi possível reverter a depreciação do real e intervir com uma política monetária mais flexível e então iniciar um mecanismo de redução da taxa Selic. O autor salienta que o processo de valorização do real contribuiu para a redução da taxa de inflação em 1,1 pontos percentual, isto é, o equivalente a 18% da taxa de variação do IPCA acumulada no ano. Ainda assim, ressalta que o ano foi negativo devido os reajustes inalcançáveis e o baixo crescimento econômico.

Para Lima e Martini (2016) só em 2004-2007 o Brasil apresenta índices

satisfatórios de crescimento e certa estabilização. Tal estímulo partiu principalmente do *boom* de *commodities* em particular o minério de ferro e a soja, que será inibido pela grande crise de 2008.

Strachman (2013) *apud* Oreiro et al, (2012) faz importante ressaltar a respeito do regime de metas de inflação no Brasil:

Portanto, sem dúvida, nesses 14 anos de aplicação das MI no país, conseguiu-se manter, no geral, taxas baixas de inflação, mas – e este é, uma vez mais, o ponto crucial de discussão sobre esse regime de política econômica, seja teoricamente, seja empiricamente, conforme aplicado em vários países, inclusive no Brasil – à custa de um forte viés para a política que contém o crescimento econômico no curto prazo, com repercussões, sim, e significativas, sobre esse mesmo crescimento no longo prazo (STRACHMAN, 2013, p. 427).

Para facilitar o que já fora dito sobre regime no Brasil, Bruno Lopes (2014) desenvolve uma tabela onde compara a perseguição da inflação quando relacionada à meta, num período de 1999 a 2014:

Tabela 1: Meta de inflação e inflação observada no Brasil - 1999-2014

Ano	Centro da meta	Intervalo	Inflação efetiva
1999	8,0%	6 a 10%	8,94%
2000	6,0%	4 a 8%	5,97%
2001	4,0%	2 a 6%	7,67%
2002	3,5%	1,5 a 5,5%	12,53%
2003	4,0%	1,5 a 6,5%	9,30%
2004	5,5%	3 a 8%	7,60%
2005	4,5%	2 a 7%	5,69%
2006	4,5%	2,5 a 6,5%	3,14%
2007	4,5%	2,2 a 6,5%	4,45%
2008	4,5%	2,5 a 6,5%	5,90%
2009	4,5%	2,5 a 6,5%	4,31%
2010	4,5%	2,5 a 6,5%	5,90%
2011	4,5%	2,5 a 6,5%	6,50%
2012	4,5%	2,5 a 6,5%	5,84%
2013	4,5%	2,5 a 6,5%	5,91%
2014	4,5%	2,5 a 6,5%	6,41%

5 DIFERENTES ABORDAGENS SOBRE O TEMA

Biondi e Tonedo Jr. (2005), ao estudar o desempenho dos países desenvolvidos e em desenvolvimento quando estes adotam o regime de metas de inflação, afirmam que tanto o primeiro quanto o segundo grupo asseguram volatilidades menores para a taxa de inflação, onerando por outro lado, as taxas de crescimento do produto. Os autores explicam que o esforço despendido pelos países em desenvolvimento para cumprir a meta são maiores que para os já desenvolvidos (Devido também à falta de confiabilidade). Porém, no que tange o controle de preços, Biondi e Tonedo, consideram que de modo geral o regime cumpre seu papel sendo eficaz em manter a inflação em níveis satisfatórios, com ressalva para os casos em que acontecem choques externos. No caso brasileiro, o regime de metas de inflação acaba encontrando algumas possíveis dificuldades, como a já citada falta de credibilidade, ou a inflexibilidade na implantação do regime.

Portanto, a adoção do regime de metas inflacionárias requer a utilização de instrumentos de política monetária que garantam a estabilidade de preços da economia, dando espaço para a realização de políticas monetárias agressivas, com elevadas taxas de juros que acabam prejudicando a atividade econômica do país. De fato, de acordo com as estatísticas apresentadas nesse trabalho, a volatilidade das taxas de inflação dos países que adotam o regime de metas inflacionárias é inferior a dos países que não adotam o regime, entretanto a volatilidade das taxas de crescimento do produto é alta em relação aos países que não adotam. Esse resultado é encontrado tanto para países desenvolvidos como para os países em desenvolvimento, entretanto esses últimos enfrentam um custo mais elevado em relação à variabilidade e média das taxas de crescimento do produto de suas economias quando da adoção do regime de metas de inflação (BIONDI E TONEDO JR, 2005, p. 29).

Strachman (2013), ao analisar as vantagens e desvantagens do ponto de vista pós-keynesiano e institucional do regime, deixa claro que, seria possível ser adotado apenas como ideal que servisse de guia para a política econômica, mas não deixando de lado a possibilidade de múltiplas ações relativas a outros indicadores, como por exemplo, o crescimento econômico. Em outras palavras, a rigidez do regime de metas de inflação em perseguir a meta a todo custo causa déficit em outros indicadores importantes e deixa a econômica debilitada. Ter, certa flexibilidade de implantação e multiplicidade de políticas

tornaria de certo modo aceitável guiar a inflação de acordo com o regime. Strachman (2013) comenta que ocultar a meta daria ao Banco Central uma possibilidade de flexibilização da política monetária. O fato é que o foco apenas no controle de preço impossibilita a aceitação do regime. Ademais, descreve sobre a importância de não deixar de lado os impactos causados pelas flutuações da taxa de câmbio, que como já visto, pode afetar os níveis de preço da economia e até a expectativa de inflação conforme a história nos mostra no caso brasileiro. A depreciação da moeda interna pode causar impactos no balanço das firmas nacionais, via aumento da dívida dolarizada, o contrário, isto é, a valorização da moeda, como é sabido, poderá levar a um descompasso na economia interna, enfatiza: “Pode tornar a economia nacional menos competitiva, acarretando expectativas desfavoráveis sobre as reservas internacionais, no médio e/ ou longo prazo, se essa apreciação não for sustentável”.

Rodrigues (2003) destaca que o Regime é adotado por vários mentores de política monetária, pois, estes acreditam que ele tem a capacidade de neutralizar as expectativas dos agentes, livre de problemas como visto, em modelos alternativos para o combate à inflação. Destaca:

Comparativamente ao sistema de taxas de câmbio fixas o regime de metas inflacionárias tem a vantagem de possibilitar o uso da política monetária para definir, por exemplo; o nível da taxa de juros, do desemprego ou dos preços. [...] O regime de metas inflacionárias conseguiu absorver todos os pontos básicos que constituem a estratégia de utilizar os agregados monetários para controlar a inflação (no IT, pede-se ajuste fiscal e câmbio flexível, publicam-se as metas, procuram-se eliminar os desvios com punição e, ainda, exigem-se justificativas em caso de erro do *target*), porém com a característica de ser mais facilmente compreendido pelo público e com a vantagem adicional de que os choques de velocidade de circulação da moeda não têm relevância, ou melhor dizendo, o Banco Central não precisa se preocupar em controlar o montante de M1, M2 ou outro agregado qualquer (RODRIGUES, 2003, p. 13-14).

Ao citar Bernanke *et al.*, (1999), Rodrigues (2003) formula três pontos que contribuem para o foco nos níveis de preço e uma política de metas inflacionárias a aderir uma de crescimento do produto nominal; As dificuldades de estimar o crescimento do produto potencial; A disponibilidade das informações de preço versus a dificuldade dos dados referentes ao produto nominal; A possível flexibilização da política monetária do regime de metas de inflação no curto prazo; A facilidade de entendimento da população acerca dos preços e dificuldade da compreensão entre produto real e nominal. Resume validando a implantação do regime com base na dificuldade de estabelecer uma política

monetária baseada no produto potencial, seja pelo entender geral dos agentes que afetaria as expectativas, seja pela necessidade de tempo na colheita dos dados para as estatísticas.

Arestis, Paula e Ferrari-Filho (2006), afirmam em seus resultados que “A volatilidade da taxa de câmbio gera frequentes mudanças nas taxas de inflação, que acabam mostrando a incapacidade dos países que adotam o regime de RMI de atingir metas preestabelecidas”:

Em outras palavras, o efeito *pass-through* decorrente de variações cambiais para a inflação é maior e mais significativo nas economias latino-americanas do que em países desenvolvidos, pois nos primeiros há um grau de abertura econômica maior, um histórico de alta inflação e uma baixa credibilidade dos bancos centrais. Ademais, os países da América Latina apresentam grandes descasamentos entre ativos e obrigações em moeda estrangeira, o que acaba gerando comportamentos dos agentes econômicos à lá *self-fulfilling* e, por conseguinte, crises financeiras que afetam os ativos dos países e provocam recessão. Esse é o caso em que os países latino-americanos são mais suscetíveis a choques de oferta – talvez mais do que muitos outros países. Generalizando a análise, o regime de IT pode não funcionar de forma efetiva naqueles países onde choques de oferta predominam sobre choques de demanda (ARESTIS, PAULA E FERRARI-FILHO, 2006, p. 25).

Acrescentam que quando comparado os índices econômicos brasileiros como o crescimento e a taxa de inflação de países similares que não aderiram ao regime de metas de inflação, a taxa de crescimento do produto é um tanto mais elevada que a do Brasil, no entanto, no período analisado, a taxa de inflação dos países sem o regime de metas de inflação também apresentam queda equiparadas ao caso brasileiro (Arestis, Paula e Ferrari-Filho, 2006).

Keller (2004) escreve que é preciso atentar para os tipos de inflações que ocorrem no Brasil. Baseado no arcabouço keynesiano e numa visão pós-keynesiana o escritor propõe que seja combatido o que causa a inflação, e não os sintomas de curto prazo. Afirma que não é possível se ter inflação de demanda quando há hiato do emprego e numa economia com capacidade ociosa, em outras palavras, as políticas estipuladas pelo regime de metas de inflação apenas retraem a demanda resolvendo a inflação de curto prazo e não resolvendo o problema, que nem sempre é de demanda.

Uma proposta de combate à inflação que se baseie nos estudos de Keynes indica que, para atingir a estabilidade monetária sem maiores consequências para a renda e o emprego, deve-se atuar nas causas do aumento de preços, que podem não ter origem num excesso de demanda agregada em relação à oferta. Um aumento de custos que é repassado para preços, ou mesmo a própria indexação dos preços podem originar o processo inflacionário, o que corresponde ao caso brasileiro recente. Uma política monetária restritiva atuaria somente nas causas de uma inflação de demanda, atacando apenas os sintomas – elevação de preços – de uma inflação que tenha origem na alteração

dos custos de produção ou originária de uma indexação de preços via contratos. Ou seja, tal política dificulta a passagem de um aumento de custos para preços, mas não restringe o aumento de custos, ou atua nos contratos responsáveis pela indexação, que são a causa da inflação de custos e inercial, respectivamente (Keller, 2004, p. 20).

Conforme Carrara e Correia (2012), além do que já foi tratado, o IPCA não constitui um índice satisfatório para ser tido como guia da política monetária do regime de metas de inflação. Não fazem uma crítica exatamente ao modo estrutural do programa, mas, a eficiência do IPCA. Para tal, ao estudar o índice, concluem que o fato dos preços serem ajustados via contratos pode ser a causa que explique a resistência da inflação mantendo-se baixa sem o uso da taxa de juros para que isso ocorresse:

Isso porque a inflação produzida por estes preços não correspondem bem a aumentos na taxa de juros, que é o principal instrumento de contenção dos preços utilizados pelo regime de metas inflacionárias, sem falar que os mesmos são vulneráveis à variação da taxa de câmbio. Sendo assim, foi proposta uma mudança do balizador da inflação do país, o IPCA, para alguma medida do núcleo de inflação (CARRARA E CORREIA, 2012, p.459).

A maioria dos autores aqui citados e lidos, mesmo os que defendem o regime de metas de inflação, entende a necessidade de revisão de sua hegemonia e métodos de aplicação na economia brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente ensaio empenhou-se em fazer uma análise teórica do regime de metas de inflação, tal como, histórica no sentido de formação do regime e sua aplicação no caso brasileiro, desde o campo da ideologia até a prática matemática. Demonstrou como se deu a implantação e os resultados do regime no Brasil trazendo ao debate diferentes abordagens a respeito do tema.

Considera-se de modo final que o programa aplicado no Brasil tem em seu mecanismo diversas intempéries e inadequações. O regime de metas de inflação abarca, pois, o pressuposto de que a inflação seja em grande parte de demanda, e neste sentido, tem como principal instrumento de política monetária para controle dos níveis de preço a taxa de juros. No entanto, a economia brasileira sofre em grande parte com impactos externos e com a volatilidade da economia ao câmbio. Por um lado da possibilidade de

afetar as expectativas dos agentes econômicos e pressionar os preços internos e por outro, aumentar o endividamento das empresas mexendo em suas contas de caixa devido à dolarização de suas dívidas, tal como, o aumento da dívida pública. Nem todos os tipos de inflação são combatidos via elevação (diminuição da taxa de juros).

A pré-suposição de que a inflação seja de demanda e o uso da taxa de juros para diluir a pressão nos preços via desincentivo do consumo, causa importantes retrações na atividade econômica. Portanto, é visto em diversos autores citados neste trabalho a necessidade de revisão dos moldes de aplicabilidade de regime de metas de inflação no Brasil, revendo inclusive a própria questão trazida por Modenesi (2005) sobre o debate da neutralidade da moeda.

Para complemento dessa pesquisa, pretende-se estendê-la com intuito de analisar empiricamente em termos percentuais qual a volatilidade da econômica brasileira ao câmbio, aos choques de ofertas e outras variáveis e aproximar em percentuais quanto estes afetam os níveis de preço, dívida pública e endividamento das empresas via processo de dolarização. Acrescenta-se a necessidade de explicitar a luz da teoria pós-keynesiana a não neutralidade da moeda no longo prazo como defende o regime de metas de inflação em seus pressupostos. Esse estudo mostra-se de extrema importância devido à hegemonia do regime no Brasil. Albuquerque e Portugal (2006), dizem que há um importante grupo que ao estudar a volatilidade do câmbio relacionada com a volatilidade da inflação mostra que essa relação tem efeitos, alguns afirmam ser positivo outros negativos, e apresentam dados para tal afirmações. Naibert (2011) corrobora com o estudo analisando a volatilidade do câmbio e da inflação através do método GARCH bivariado, capaz de modelar a relação supracitada, chegando à conclusão que quando há uma baixa volatilidade do câmbio a inflação responderá mais prontamente aos movimentos do câmbio, o contrário, os agentes as respostas são reduzidas. Outros autores indicam a relação entre essas variáveis, o que se propõe aqui como extensão deste trabalho é uma comparação entre a sensibilidade da inflação a taxa de juros *versus* o câmbio, a mais, um estudo sobre os possíveis choques de ofertas que ocorreram desde a implantação do regime, e como estes podem ter afetado os níveis de preços no Brasil.

Entende-se que para o que se propõe (Combater a inflação) o regime de metas de inflação, pode ser em grande parte eficaz. Há de se ver, como levantando por alguns

autores aqui expostos, esse tratamento é de curto prazo ou realmente resolve a causa. A política ortodoxa, em parte cumpre seu trabalho, mesmo que em outra onere o crescimento da economia e o desenvolvimento. A questão é: Vale a pena fazer tudo pela meta? A oneração do produto e custo social causado pelo regime de metas de inflação regido pela taxa de juros é a única e suficiente solução para o controle da inflação?

REFERÊNCIAS

TAYLOR, J. Discretion versus policy rules in practice. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 39, 195–214, 1993.

LOPES, Bruno Tadeu, Política monetária e mercado de ativos pós-regime de metas, Brasil, 2014.

NUNES, M. S., MEURER, R. Arranjos cambiais, crises monetárias e o papel das instituições na escolha da taxa de câmbio: um estudo para economias emergentes. *Teoria e Evidência Econômica*. vol. 14, 2006.

BIONDI, Roberta; TONETO JR., Rudinei, O desempenho dos países que adotaram o Regime de Metas Inflacionárias: Uma análise comparativa, Brasil, 2005.

BANCO CENTRAL DO BRASIL, Série de dados, Brasil 2016.

BLANCHARD, Olivier. Fiscal dominance and inflation targeting: lessons from Brazil. Working Paper, Cambridge, NBER, n. 10389, 2004.

MEIRELLES, Henrique de Campos. Carta Aberta, 21 de janeiro de 2003, para o Ministro da Fazenda, Antônio Palocci Filho enviada pelo Presidente do Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/htms/relinf/carta2003.pdf> Acesso em: 10 de outubro de 2016.

FONTANA, Fabiana, Política Monetária: Metas de Inflação – Revisão e análise de eficácia, Piracicaba, SP- Brasil, Janeiro de 2015.

LIMA, Ana Carolina da Cruz e MARTINI, Ricardo Agostini, O plano Real e a adoção da política de metas de inflação no Brasil: Uma análise baseada no Novo consenso Macroeconômico, Brasil, 2016.

BALBINO, Christian Eduardo, COLLAY Ernesto e TELES, Vladimir Kuhl, A Política Monetária Brasileira sob o Regime de Metas de Inflação, Rio de Janeiro, 2011.

PINHEIRO, Renata Martinez, O Regime de Metas de Inflação e o seu processo de implantação no Brasil, Brasil, 2007

STRACHMAN, Eduardo, Metas de inflação no Brasil (1999-2012): Uma análise institucional, Brasil, 2013.

SICSÚ, João, Teoria e Evidências do Regime de Metas inflacionárias, Revista de Economia Política, vol. 22 nº 1 (85), janeiro- março/ 2002.

MODENESI, André de Melo. Regimes Monetários: teoria e a experiência do real. Barueri:

Manole, 2005, 438 p.

- RODRIGUES, Orlando José Ferreira. Metas de inflação e modelagem de política monetária: compreendendo a experiência brasileira após 1999. Concurso de monografias. Bacen, 2003.
- ARESTIS, Philip, PAULA, Luiz e FERRARI-FILHO, Fernando. A nova política monetária: uma análise do regime de metas de inflação no Brasil. Brasil, 2006.
- CARRARA, Aniela, CORREA, André. O regime de metas de inflação no Brasil: Uma análise empírica do IPCA, Brasil, 2012.
- ALBUQUERQUE, C R.; PORTUGAL, M. S. Testing Nonlinearities Between Brazilian Exchange Rate and Inflation Volatilities. Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v. 60, n. 4, 2006.
- NAIBERT, P. Ferreira, Relação entre as volatilidades da inflação e do câmbio no Brasil (1999-2010), Porto Alegre, Brasil, 2011.

A EVOLUÇÃO DA PAUTA EXPORTADORA BRASILEIRA NO PERÍODO 1999-2014

Pétala Rodrigues de Oliveira¹
Leandro Gomes²

RESUMO: Este artigo apresenta a evolução da pauta exportadora brasileira de 1999 a 2014, período sob o regime de câmbio flutuante, de modo a identificar sua mudança por meio da análise da composição e do comportamento das exportações. Para isso, busca-se analisar a participação por classe de produto no total do valor exportado, ressaltando a dinâmica dos índices de preço e de *quantum* das exportações. O trabalho está fundamentado teoricamente nas ideias de Raul Prebisch, que aborda o crescimento das exportações como um aspecto estratégico no sentido de impulsionar o crescimento econômico de países periféricos. Desse modo, ao analisar as exportações brasileiras, conclui-se que há grande participação de produtos básicos em seu valor total, sugerindo, assim, um processo de reprimarização da composição da pauta exportadora.

Palavras-chave: Pauta Exportadora; Exportações; Reprimarização.

ABSTRACT: This paper presents the evolution of Brazilian exports from 1999 to 2014, period under floating exchange rate regime, in order to identify their change through the analysis of the composition and performance of exports. To that end, it aims to analyze the participation by product class in the total export value, emphasizing the dynamics of indexes of price and *quantum* of exports. The work is theoretically based on Prebisch's ideas that exports growth is as a strategic aspect in order to boost economic growth in peripheral countries. The conclusion of this work is that the large share of commodities in total value of exports suggests reprimarization of Brazilian exports.

Keywords: Brazilian Exports; Exports; Reprimarization.

1. INTRODUÇÃO

Ao longo do processo de crescimento dos países subdesenvolvidos, observa-se que o desequilíbrio do balanço de pagamentos constitui a principal restrição ao crescimento econômico de longo prazo. Esta restrição pode ser relacionada à baixa elasticidade-renda da pauta exportadora e, por este motivo, faz com que as exportações apresentem um importante papel para o equilíbrio do balanço de pagamentos e para o relaxamento da restrição externa ao crescimento.

¹Mestranda em Economia pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP/FCLAr. E-mail: petala.roliveira@gmail.com

² Professor Adjunto da UFRRJ/ITR. E-mail: leandrogomes.ufrj@gmail.com

De acordo com Prebisch, pensamento segundo o qual norteou este estudo, o crescimento das exportações é uma estratégia que impulsiona o crescimento econômico, visto que as exportações contribuíram para o processo de crescimento dos países da América Latina. Entretanto, o autor destaca que a exportação de produtos primários com baixa elasticidade-renda não elevou o padrão de vida da sociedade, dada estrutura produtiva pouco diversificada e tecnologicamente heterogênea. Portanto, a produção deveria passar pelo processo de industrialização, único meio para reter os efeitos do progresso técnico, elevando a elasticidade-renda das exportações.

Entre 1994 e 1998, observa-se a redefinição do papel do setor externo na economia brasileira. A balança comercial passou de superavitária à deficitária, uma vez que a demanda interna se deslocava para os produtos importados, fruto da sobrevalorização do real somada à intensificação da abertura comercial. Para sustentar a sobrevalorização do real foi disponibilizado um grande volume de reservas internacionais, viabilizando um alto grau de ancoragem cambial. No decorrer deste período, a sobrevalorização da moeda nacional resultou em desequilíbrios fiscais e das contas externas e, diante disso, evidenciaram a insustentabilidade do regime de metas cambiais, sendo abandonado em 1999.

Em 1999, adota-se o sistema de câmbio flutuante seguido de um processo de overshooting da taxa de câmbio. A melhora no saldo da balança comercial é percebida no mesmo ano, porém, o saldo alcança um valor positivo apenas em 2001 permanecendo superavitário até o ano de 2013. As exportações seguiram uma trajetória de crescimento contínuo, atingindo um aumento significativo em 2008, fato possível graças à elevação do índice de preço de todas as classes de produtos que expressou um aumento superior ao índice de *quantum*. A partir de 2010, observa-se uma mudança na composição da pauta exportadora, de forma que os produtos básicos tornam-se a principal categoria no total do valor exportado.

No período de análise de 1999 a 2014, nota-se uma melhora no índice dos termos de troca influenciado pela dinâmica dos preços internacionais, em especial, das *commodities*. Os preços de tais produtos tiveram seu aumento liderado pelo efeito China, que exerceu um papel tanto do lado da oferta quanto do lado da demanda, causando impacto nos preços internacionais. Cabe chamar a atenção para os anos de 2000 a 2014, período no

qual as relações comerciais entre Brasil e China cresceram mais que o comércio entre Brasil e o resto do mundo e, a partir de 2009, a China transformou-se no principal destino das exportações brasileiras.

Este trabalho está dividido em duas seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção fundamenta teoricamente o exposto na análise da evidência empírica na seção seguinte, a partir da contribuição de Prebisch. E, por último, a segunda seção apresenta a composição da pauta exportadora por meio da análise do comportamento e da composição das exportações, de modo a identificar sua mudança no decorrer do período de 1999 a 2014.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nesta seção será apresentado o papel das exportações e como esta variável impulsionou o crescimento econômico de países periféricos. Do mesmo modo, expressará a relação deste processo de crescimento à geração e difusão de progresso técnico, fatores determinantes no grau de competitividade de uma economia.

2.1 O papel das exportações

Os efeitos restritivos ao crescimento resultantes do desequilíbrio do balanço de pagamentos são observados no decorrer do processo de crescimento dos países periféricos. Os países em desenvolvimento, no geral, dispõem de moedas não conversíveis e, por isso, estão sujeitos à restrição externa. Esta restrição é mais evidente em países cuja pauta exportadora apresenta baixa elasticidade-renda³, que é traço característico de países subdesenvolvidos (BUSATO, 2011).

As exportações são autônomas em relação ao nível de renda e produto doméstico, dado que dependem da renda e do nível de atividade do “resto do mundo”. De acordo com Medeiros e Serrano (2001), as exportações apresentam relevância estratégica associada à questão do financiamento e relaxamento da restrição externa ao crescimento. E, posto isto, é possível observar o duplo caráter macroeconômico das exportações, em que de um lado,

³ De acordo com Varian (1999, p. 296), “a elasticidade-renda da demanda é utilizada para descrever como a quantidade demandada reage à variação na renda”.

geram divisas às importações e aos pagamentos externos e, de outro, constituem um dos vetores de demanda final (MEDEIROS, 2015).

No que concerne à geração de divisas à importação e ao financiamento externo, Carbinato (2011) aponta para o fato de que as exportações constituem uma fonte segura, quando comparada a outras formas de financiamento, uma vez que sua obtenção não necessita de uma contrapartida de saída de divisas. E, como fonte autônoma de demanda efetiva, o aumento das exportações gera o crescimento do produto. A dimensão macroeconômica da exportação é influenciada pela estrutura produtiva, uma vez que a taxa de crescimento das exportações depende do tipo de produto exportado e de sua elasticidade-renda da demanda que, por conseguinte, influencia a taxa de crescimento do produto (REIS, 2015).

De acordo com Medeiros e Serrano (2001) a relação entre as exportações e o crescimento econômico chama a atenção para o debate polarizado entre o crescimento liderado pelas exportações e o crescimento liderado pelo mercado interno. No primeiro, a demanda externa é o principal componente da demanda final. Enquanto no segundo, os gastos autônomos são carro chefe da expansão e as exportações tornam-se resíduos deste crescimento. Desse modo, os autores concluem que a determinação do papel das exportações é subestimado quando se trata do relaxamento da restrição externa.

Além do debate polarizado entre o crescimento “orientado para fora” e o “orientado para dentro”, Thirlwall (2005) destaca a polarização existente entre os países ocasionada pelo círculo virtuoso de crescimento, “[...] no qual o aumento acelerado das exportações leva a um crescimento rápido da produção, e o crescimento rápido da produção leva a um aumento acelerado das exportações, por meio do impacto favorável do aumento da produção na competitividade.” (THIRLWALL, 2005, p. 44). Logo, a existência de polarização entre os países deve-se ao fato da dificuldade de entrada de alguns países nesse círculo virtuoso de crescimento.

2.2 As exportações como estratégia de crescimento econômico

O crescimento das exportações é abordado por Raul Prebisch como um aspecto estratégico no sentido de impulsionar o crescimento econômico de países periféricos. Em suas palavras “[...] o aumento da produtividade nos países industrializados estimulou a

demanda de produtos primários e, desse modo, representou um elemento dinâmico importantíssimo no crescimento da América Latina” (PREBISCH, 2000a, p. 80). Entretanto, destaca que este tipo de exportação não elevou o padrão de vida da população, pois as vantagens da produtividade nos centros não foram estendidas à periferia em condições similares.

Bielschowsky (2000) destaca o antagonismo entre o “centro” e a “periferia” presente na escola cepalina que se originou do pensamento de Prebisch. Em relação às economias periféricas, a oposição encontra-se na estrutura produtiva pouco diversificada e tecnologicamente heterogênea, enquanto nas economias centrais esta estrutura é oposta, consistindo em uma produção diversificada, com uma produtividade homogênea e a criação e difusão de tecnologias. Portanto, essa contrariedade corrobora para a existência de diferenças no processo de crescimento e distribuição de renda, afetando o padrão de vida da população.

Neste sentido, Prebisch (2000a) aponta que a industrialização torna-se um item estratégico de planejamento econômico e constitui o único meio para reter os efeitos do progresso técnico e, por conseguinte, elevar o padrão de vida da sociedade, visto que a poupança depende essencialmente do aumento da produtividade. Para isso, é imprescindível a adoção de equipamentos de qualidade superior e que estejam aptos a receberem uma renovação sistemática conforme o avanço da técnica. Logo, a industrialização dos países da América Latina concilia-se ao desenvolvimento da produção primária e, para atingir o objetivo social de elevar o padrão de vida, segue a mesma condição do desenvolvimento da indústria, como exposto pelo autor em sua obra:

A industrialização da América Latina não é incompatível com o desenvolvimento eficaz da produção primária. [...] Precisamos de uma importação considerável de bens capital e também precisamos exportar produtos primários para consegui-la. (PREBISCH, 2000a, p. 73).

Nos estudos de Prebisch (2000b), o crescimento econômico é condicionado à industrialização, que é sujeita ao progresso técnico. A promoção das mudanças na estrutura produtiva e no modo de satisfação das demandas interna e externa conduz estas economias ao desequilíbrio externo, afetando o crescimento econômico.

A partir da melhora do nível de emprego dos países latino-americanos pós-guerra,

as importações de bens de consumo, bens de capital e matérias-primas sofreram uma elevação como resultado desse aumento relativo do nível de renda. Em contrapartida, as exportações não acompanharam esta nova dinâmica e mostraram-se insuficientes para satisfazer as importações elevadas, ocasionando em problemas no financiamento do passivo externo (PREBISCH, 2000a). De acordo com Jayme Jr e Resende (2009), a restrição externa constitui um dos principais problemas dos países em desenvolvimento na questão do crescimento econômico de longo prazo. Estes autores afirmam que “[...] os frequentes desequilíbrios na balança comercial dos países em desenvolvimento são decorrência, entre outros fatores, de uma lenta e desigual geração e difusão de progresso técnico nessas economias” (JAYME JR; RESENDE, 2009, p. 9). Desta forma, afeta a competitividade no comércio internacional e, por conseguinte, o crescimento econômico de países periféricos, dado que este crescimento depende do aumento da demanda externa por produtos de baixo teor tecnológico.

O progresso técnico demanda transformações no processo produtivo que implica no emprego de matérias-primas refinadas e complexas, na melhoria da utilização de produtos e na substituição de materiais. Posto isto, observa-se a redução da influência dos produtos primários no valor do produto final, diminuindo a quantidade destes produtos na renda real da população, e uma mudança no padrão de consumo incorrendo na diversificação da demanda. Assim, nos centros industriais, as importações de produtos primários tendem a crescer com menor intensidade que a renda real, ou seja, a elasticidade-renda da demanda de importações de produtos primários pelos centros tende a ser menor que um (PREBISCH, 2000b).

Para que se fizesse verdadeira a afirmativa de que “as importações devem ser pagas com exportações”, há a necessidade das elasticidades-renda da exportação e importação serem compatíveis. Entretanto, segundo Medeiros e Serrano (2001), os países da América Latina exportavam bens primários de baixa elasticidade-renda e importavam produtos industriais de alta elasticidade-renda, promovendo um crescimento a longo prazo com taxas menores comparados aos países centrais. Por este motivo, justifica-se a necessidade de industrialização:

[...] se os países latino americanos se mantivessem, à guisa de supostas “vantagens comparativas”, especializados em exportar produtos agrícolas de

baixa elasticidade renda e em importar produtos industriais de alta elasticidade, a necessidade de fechar as contas externas tornaria inevitável que os países crescessem a longo prazo a taxa menores que os países industrializados. Tal constatação decorria da diferença das elasticidades-renda das importações, que tinham uma tendência estrutural a se acelerar em relação às exportações. (MEDEIROS; SERRANO, 2001, p. 107).

Carbinato (2011, p. 27) afirma que “[...] a diferença nas elasticidades-renda revela-se um fator limitante ao crescimento econômico de longo prazo, pois reduz taxa de crescimento econômico compatível com o equilíbrio do balanço de pagamentos [...]”. Logo, a industrialização elevaria a elasticidade-renda das exportações dos países da América Latina possibilitando a aproximação das taxas de crescimento dos países centrais e, assim, a redução da restrição externa (MEDEIROS; SERRANO, 2001).

Na concepção de Carbinato (2011), o relaxamento da restrição externa poderia ocorrer via políticas de industrialização por substituição de importações, que no período do pós-guerra foram favorecidas mediante a expansão das exportações. Em suas palavras:

[...] políticas de substituição de importações comprometidas com a construção de uma matriz industrial diversificada e sofisticada seria condição necessária para o alívio da restrição externa por dois canais: o primeiro, alterando a elasticidade-renda das importações no sentido de reduzi-la e o segundo, permitindo com que o País ingresse em mercados exportadores mais dinâmicos, ampliando a elasticidade-renda das exportações. (CARBINATO, 2011, p. 27).

A elasticidade-renda das exportações absorve fatores além do preço dos produtos acerca da competitividade externa de um país, como por exemplo, o conteúdo tecnológico, o grau de diferenciação em relação aos concorrentes no comércio internacional, o valor adicionado, entre outros fatores (OREIRO; LEMOS; SILVA, 2007). Portanto, a ampliação da elasticidade-renda das exportações está diretamente relacionada à taxa de crescimento das exportações, de modo que “[...] quanto maior for a elasticidade-renda das exportações, maior será a taxa de crescimento das exportações de um determinado país para uma mesma taxa de crescimento da renda do resto do mundo”⁴.

2.3 O progresso técnico e a balança comercial

Segundo Fajnzylber (2000), a introdução insuficiente de progresso técnico marcou o processo de desenvolvimento da América Latina e foi responsável pela inserção desses

⁴ Oreiro, Lemos e Silva (2007, p. 98).

países no conjunto vazio, gerado por uma matriz com a entrada dupla: crescimento e equidade. Ou seja, este conjunto “[...] corresponde aos países que poderiam ter alcançado, ao mesmo tempo, um crescimento mais acelerado que o dos países avançados e um nível de equidade superior a 0,4.”⁵ (FAJNZYLBER, 2000, p. 853). E, o conjunto vazio está associado à incapacidade de abrir a “caixa-preta” do progresso técnico, cuja abertura ultrapassa os limites do industrial e empresarial, aprofundando as transformações no âmbito social. Logo, podemos confirmar o exposto na passagem:

O conjunto vazio estaria diretamente vinculado ao que se poderia chamar de incapacidade de abrir a “caixa-preta” do progresso técnico, tema no qual incidem a origem das sociedades latino-americanas, suas instituições, o contexto cultural e um conjunto de fatores econômicos e estruturais cuja vinculação com o meio sociopolítico é complexa, mas indiscutível (FAJNZYLBER, 2000, p. 857).

Jayme Jr. e Resende (2009) relacionam o progresso tecnológico às exportações e importações, afirmando que ambos se constituem como elemento central para determinar o grau de competitividade de uma economia. Diante disso, os autores defendem um Sistema Nacional de Inovações (SI) que possibilite o avanço à fronteira tecnológica e, assim, uma maior diversificação da pauta exportadora, elevando o valor das exportações. Este, no entanto, dependerá também das seguintes características, a saber: estrutura de mercado dos bens exportados, do dinamismo do mercado e do grau de proteção do mercado. Segundo Jayme Jr e Resende (2009, p. 21) “[...] no país onde o SI é relativamente menos desenvolvido a elasticidade-renda da demanda de exportação tende a ser inferior à elasticidade-renda da demanda de importação, ensejando uma vulnerabilidade externa estrutural [...]”.

O desenvolvimento do Sistema Nacional de Inovação considera tanto as relações externas quanto as relações internas de um país. Ainda que a primeira possua uma importância crescente, a segunda torna-se fundamental para a análise da economia, de modo que, engloba o sistema nacional de ensino; as instituições técnicas e científicas; relações industriais; as políticas governamentais; as tradições culturais e muitas outras instituições (FREEMAN, 1995)⁶.

⁵ Em Fajnzylber (2000), o nível de equidade de 0,4 refere-se à relação entre os 40% de renda mais baixa e os 10% de renda mais alta.

⁶ Ver Freeman (1995, p. 05).

À medida que um país apresenta um Sistema Nacional de Inovação imaturo, sua economia tende a absorver um menor progresso tecnológico e, por conseguinte, um menor ganho de competitividade. Logo, estas economias sofrerão com desequilíbrios na balança comercial devido ao fato de seus produtos terem baixa competitividade no mercado internacional (MISSIO; JAYME JR, 2013). De acordo com Jayme Jr e Resende (2009), a competitividade de uma economia:

[...] será definida a partir da sua capacidade de competir tanto no mercado internacional como também no doméstico com as demais economias do mundo. Assim, o conceito de competitividade é relativo e envolve a comparação entre economias no que se refere à capacidade de exportar e de satisfazer a demanda interna por meio da produção doméstica, em detrimento das importações. Portanto, deve estar relacionada à sua capacidade relativa de gerar superávits na balança comercial (JAYME JR; RESENDE, 2009, p. 16).

O hiato tecnológico causado pela desigualdade de geração e difusão do progresso técnico entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos acarretam em desequilíbrios na balança comercial das economias em desenvolvimento, “[...] criando, para estas últimas, problemas de competitividade *vis-à-vis* as economias desenvolvidas e limitando, assim, a capacidade de inserção dessas economias no cenário do comércio mundial” (JAYME JR; RESENDE, 2008, p. 05).

Em linhas gerais, as exportações impulsionam o crescimento econômico dos países periféricos, porém, a estrutura produtiva desses países, ao mesmo tempo pouco diversificada e tecnologicamente heterogênea, não contribui para o processo de crescimento e distribuição de renda se comparadas aos países do centro, o que afeta o padrão de vida da população. Para a melhoria desse padrão, discute-se a industrialização que elevaria a elasticidade-renda das exportações como fator primordial no planejamento econômico e o único elemento capaz de reter os efeitos do progresso técnico e, assim, elevar o padrão de vida da sociedade. Para isso, é imprescindível mudanças na estrutura produtiva e no modo de satisfação das demandas interna e externa. Entretanto, estas economias estão sujeitas ao desequilíbrio externo comprometendo o processo de crescimento econômico. Este desequilíbrio externo, como discutido por Jayme Jr e Resende (2009) ocorre pela desigualdade na geração e difusão de progresso técnico entre as economias periféricas e centrais, afetando a competitividade internacional e, por efeito, o crescimento econômico, principalmente devido à escassez de divisas.

3. A EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE 1999 A 2014

O propósito desta seção é analisar a evolução das exportações brasileiras desde a adoção do regime de câmbio flexível em 1999 até o ano de 2014, e apresentar a composição da pauta exportadora por meio da análise do comportamento e da composição das exportações, de modo a identificar sua mudança no decorrer desse período. Inicia-se com uma discussão sobre a especialização das exportações, e em seguida é exposto os dados das exportações do período em questão. Analisam-se, inclusive, a evolução dos termos de troca e os indicadores de concentração CR4 e CR8. Por fim, é realizada a análise da evolução recente da especialização das exportações brasileiras.

3.1 A discussão sobre a especialização das exportações brasileiras

Nos anos 1990, a economia brasileira apresentou uma reespecialização com redução da diversificação da estrutura produtiva, como consequência do baixo crescimento das exportações e elevado crescimento do coeficiente de importações. Esta reespecialização promoveu o efeito de concentração da pauta exportadora em produtos de baixo teor tecnológico e baixo dinamismo no comércio internacional, revertendo o sistema industrial de superavitário para deficitário (MEDEIROS; SERRANO, 2001). Assim, o crescimento da elasticidade-renda das exportações favoreceu uma forte especialização em setores intensivos de recursos naturais em relação aos setores de capital e tecnologia (CARVALHO; GIUBERTI, 2010).

Segundo Medeiros e Serrano (2001), as exportações de produtos com baixa elasticidade-renda não favorecem a redução da assimetria existente entre o crescimento dos passivos externos e o das exportações, que se constitui no entrave para o crescimento da economia brasileira. Para reversão deste quadro, é necessária “[...] uma estratégia agressiva de promoção das exportações, complementada por uma inevitável substituição de (algumas) importações de forma a manter as contas do balanço de pagamentos numa trajetória sustentável” (MEDEIROS; SERRANO, 2001, p. 128).

Na visão de Reis (2015), o Brasil apresenta sinais de defasagens em sua matriz produtiva em razão da perda de complexidade das exportações e dos seus efeitos no que

diz respeito à geração de renda e emprego. As consequências deste cenário são o aprofundamento da restrição externa e o comprometimento do financiamento do desenvolvimento em virtude dos déficits comerciais; e a diminuição do potencial de crescimento no médio e longo prazo dado que a especialização encontra-se menos complexa.

De acordo com a análise de Gomes (2010) o padrão das exportações brasileiras no período de 2003 a 2008 indica que, apesar de ter ocorrido um aumento das exportações houve uma tendência à especialização regressiva da economia, em outras palavras, o país tornou-se mais exportador de produtos primários. Assim, o autor conclui que o crescimento das exportações se deu tanto pelo preço quanto pela quantidade, no qual foi possível a partir da conjuntura internacional que permitiu o crescimento do preço médio das exportações, embora a mudança da composição da pauta tenha caminhado em direção a bens de menor valor adicionado.

Carvalho e Silva (2008) apontam em seus resultados em relação ao crescimento da exportação que o efeito quantidade é maior que o efeito preço, indicando o efeito flexibilidade da pauta negativo das exportações agrícolas brasileiras. Ou seja, o efeito negativo indica a concentração em produtos em que os preços e quantidades variam em direção inversa, assim, prevalecem produtos no qual a quantidade exportada cresce (diminui) não obstante a queda (aumento) no preço. Estes autores ainda chamam a atenção para o crescimento além do potencial das exportações agrícolas em virtude do aumento expressivo da competitividade e, após o período de mudança cambial em 1999, predominam os produtos cuja quantidade exportada varia inversamente ao preço.

Na concepção de Jayme Jr e Resende (2008), a especialização das exportações brasileiras possui três desvantagens, a saber:

Em primeiro lugar, o mercado internacional de commodities é menos dinâmico do que o de produtos tecnologicamente mais sofisticados. Em segundo lugar, as commodities estão sujeitas a maiores variações de preços que os produtos de maior conteúdo tecnológico pelo fato dos seus produtores serem essencialmente tomadores de preços. Por fim, as commodities primárias são mais vulneráveis a práticas protecionistas, especialmente em países desenvolvidos como os Estados Unidos e os países europeus (JAYME JR; RESENDE, 2008, p. 14).

Nesse sentido, o setor externo brasileiro se mantinha vulnerável às mudanças na economia mundial, ainda que a balança comercial apresentasse um saldo superavitário em

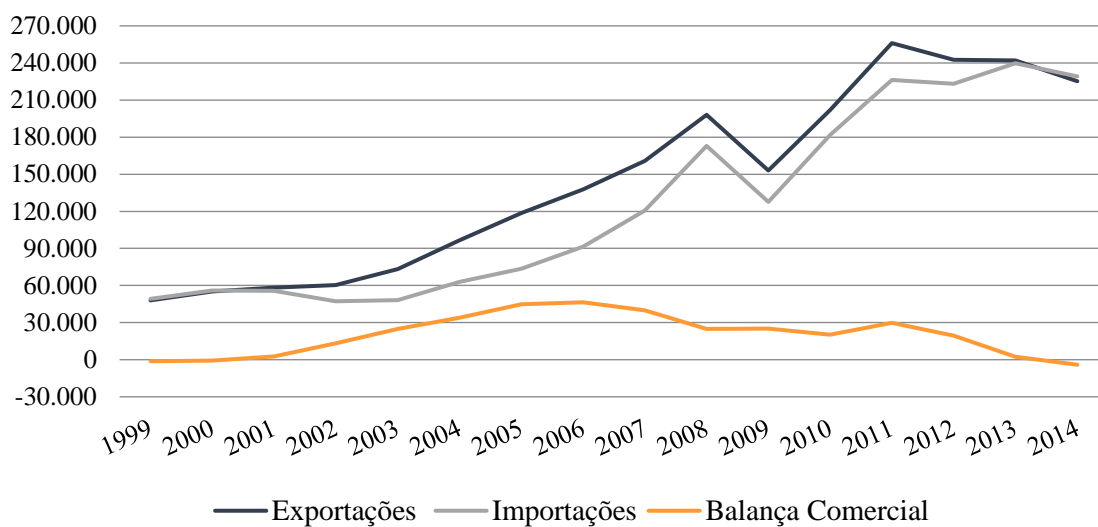
razão do comportamento positivo das exportações de *commodities* primárias (JAYME JR; RESENDE, 2008).

Na perspectiva de Carbinato (2010), a recuperação da atividade econômica brasileira foi possível devido ao relaxamento da restrição externa observado após o ano de 2003. Este alívio externo se deu em virtude de mecanismos institucionais de estímulo à exportação, à desvalorização cambial, ao crescimento da economia internacional e à alta dos preços internacionais das *commodities*. E, permitiu a retomada do crescimento econômico com taxas compatíveis com o balanço de pagamento. “Contudo, do ponto de vista da composição, verificou-se uma ampliação do peso das *commodities* na pauta exportadora brasileira, o que reduz a elasticidade-renda das exportações e prejudica, estruturalmente, a restrição externa do País.” (CARBINATO, 2010, p. 118).

3.2 As exportações brasileiras no período de 1999-2014

Após o abandono do regime de metas cambiais em 1999, houve inicialmente um processo de *overshooting* da taxa de câmbio. A desvalorização do câmbio desestimulou as importações de bens e serviços, e a melhora no saldo da balança comercial é percebida no mesmo ano, porém, registra um superávit somente no ano 2001 de aproximadamente US\$ 2,7 bilhões, resultado do saldo de exportação de US\$ 58,3 bilhões e importação de US\$ 55,6 bilhões, como observado no gráfico 1. A balança comercial apresentou um resultado positivo até o ano de 2013, e no último ano de análise deste trabalho observa-se a reversão no saldo comercial com déficit de US\$ 4 bilhões.

Gráfico 1 – Exportações, Importações e Balança Comercial (US\$ milhões): 1999-2014.



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

As importações seguiram uma trajetória de crescimento acompanhando as exportações a partir do ano de 2004. Esta evolução foi possível graças ao aquecimento da economia doméstica e ao processo de apreciação da taxa de câmbio, que passou de R\$ 3,59 para R\$ 2,87 no fim de 2003⁷. O *quantum* das importações está diretamente relacionado aos movimentos de retração e expansão da economia brasileira, o que explica sua queda nos anos de 2000 a 2002 em virtude do baixo desempenho econômico e da desvalorização da taxa de câmbio⁸.

Em 2008, as exportações saltam para o maior valor apresentado desde o primeiro ano de análise deste trabalho com saldo equivalente a 198 bilhões de dólares. Este resultado positivo das exportações está relacionado ao comportamento do comércio internacional que apresentava um cenário expressivo de expansão da demanda desde 2003, atingindo uma taxa média de crescimento anual de 4,6% até 2007⁹. O aumento da participação de mercados não tradicionais nos destinos das exportações como a Europa Oriental, América Latina, Ásia e Oceania; e a elevação da demanda pelos mercados tradicionais como União Europeia, Estados Unidos e Argentina, resultou no impulso do crescimento das exportações brasileiras¹⁰.

⁷ Ver Modenesi (2005, p. 382).

⁸ Ver Machoski, Caldarelli e Camara (2015).

⁹ Ver Giambiagi e Além (2011, p. 193).

¹⁰ Informação retirada do conteúdo do DVD comemorativo dos 200 anos do comércio exterior brasileiro, lançado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

O aumento significativo das exportações no ano de 2008 esteve atrelado à elevação do índice de preços dos produtos básicos, semimanufaturados e manufaturados, que expressou uma elevação superior ao índice de *quantum* das exportações. Sendo assim, pode-se observar na tabela 1 que a alta mais expressiva do índice de preço refere-se às exportações de produtos básicos, no qual se verifica um crescimento contínuo de 2003 a 2008 correspondendo a um aumento de 139%. Para o mesmo período, os produtos semimanufaturados e manufaturados tiveram uma alta nos índices de preço de 110% e 67% respectivamente. No que diz respeito ao *quantum*, é possível verificar que todas as classes de produtos tiveram uma trajetória de crescimento entre os anos 2000 e 2007. A partir de 2008, apenas os produtos básicos apresentaram elevação do índice, enquanto os produtos semimanufaturados e manufaturados sofreram períodos de contração e expansão sempre quando comparados ao ano anterior.

Tabela 1 - Índice de preço e de *quantum* das exportações por fator agregado: 1999 a 2014.

Período	Produtos					
	Básico		Semimanufaturado		Manufaturado	
	Preço	<i>Quantum</i>	Preço	<i>Quantum</i>	Preço	<i>Quantum</i>
1999	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2000	98,0	108,5	114,4	93,1	101,0	118,0
2001	89,7	144,6	102,4	100,8	101,0	119,5
2002	86,1	166,7	97,7	114,9	96,3	125,6
2003	95,0	188,5	108,8	126,1	95,7	152,0
2004	113,0	213,6	124,5	135,1	101,5	191,6
2005	128,4	228,7	139,3	143,6	112,6	212,3
2006	140,4	242,5	164,5	148,7	126,6	216,9
2007	160,9	271,2	182,4	149,7	137,2	223,9
2008	227,2	271,8	228,5	148,4	159,4	212,7
2009	187,4	279,6	182,2	140,9	150,1	164,2
2010	244,3	311,5	235,1	150,3	162,9	178,8
2011	320,8	322,8	284,4	158,7	185,7	181,8
2012	294,5	325,7	264,9	156,2	185,2	179,2
2013	290,3	329,2	238,3	160,5	179,9	189,0
2014	264,6	350,2	228,3	159,5	178,2	164,7

Base: 1999 = 100

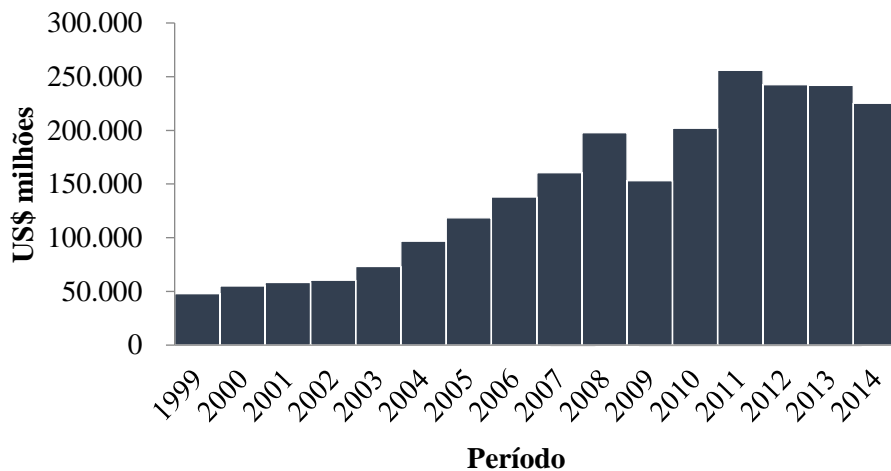
Fonte: Funcex. Elaboração própria.

A crise financeira internacional de 2007/2008 refletiu de forma acentuada na balança comercial brasileira no ano de 2009 (gráfico 1). A redução do fluxo de comércio

internacional impactou fortemente nas exportações e importações brasileiras que apresentaram uma queda de aproximadamente US\$ 45 bilhões em relação ao ano anterior. A recuperação das exportações pode ser percebida já em 2010, totalizando US\$ 202 bilhões (gráfico 2), valor superior ao observado no período pré-crise.

Em 2009, verifica-se a redução dos índices de preço dos fatores agregados das exportações como um todo, entretanto, o índice dos produtos básicos sofreu uma queda inferior às outras classes de produtos, e seu índice de quantum foi o único que permaneceu com a trajetória de crescimento. Desse modo, pode-se constatar que a queda no valor das exportações foi suavizada pelo desempenho dos produtos básicos que registrou um aumento no índice de *quantum* em relação ao ano de 2008.

Gráfico 2 – Valor das exportações (US\$ milhões): 1999 a 2014.



Fonte: Funcex. Elaboração própria.

O biênio 2010/2011 apresentou uma recuperação do crescimento das exportações, alcançando em 2011 o maior valor registrado nesse estudo, o equivalente a US\$ 256 bilhões (gráfico 2). Pode-se observar que esse resultado positivo está relacionado tanto à evolução do índice de preços quanto do índice de *quantum* exportado (tabela 1). Em 2012, 2013 e 2014, o valor das exportações correspondeu à média de US\$ 236,5 bilhões, mantendo um patamar elevado em relação aos anos anteriores, porém, percebe-se que o saldo da balança comercial reduziu em detrimento da elevação do valor das importações que passou de US\$ 223 bilhões em 2012 para US\$ 229 bilhões em 2014. Logo, conclui-se que o saldo das exportações se mostrou insuficiente para equilibrar a balança comercial em 2014 que

incorreu em déficit de US\$ 4 bilhões (gráfico 1).

A partir de 2010, o comportamento das exportações é guiado pela categoria de produtos básicos, seguido pelos produtos manufaturados e semimanufaturados, apontando uma inversão na representatividade das categorias de produtos no total do valor exportado, no qual os produtos básicos permutam a posição com os produtos manufaturados e conduz a mudança na composição da pauta exportadora brasileira (gráfico 3).

Gráfico 3 – Exportações por fator agregado anos selecionados (% total do valor exportado).

Fonte: Funcex. Elaboração própria.

Entre 1999 e 2014, observa-se um crescimento de 826% dos produtos básicos, 264% dos semimanufaturados e 193% dos manufaturados. Em 1999, os básicos correspondiam a 25% do total do valor exportado, os semimanufaturados a 17% e os manufaturados a 57%. As participações das classes de produtos se alteram, de modo que em 2008 a representatividade dos básicos aumenta para 37% e dos semimanufaturados e manufaturados diminuem para 14% e 47% respectivamente. Já em 2014 está consolidada a posição dos produtos básicos com participação de 49%, seguido dos manufaturados com 36% e semimanufaturados com 13%¹¹.

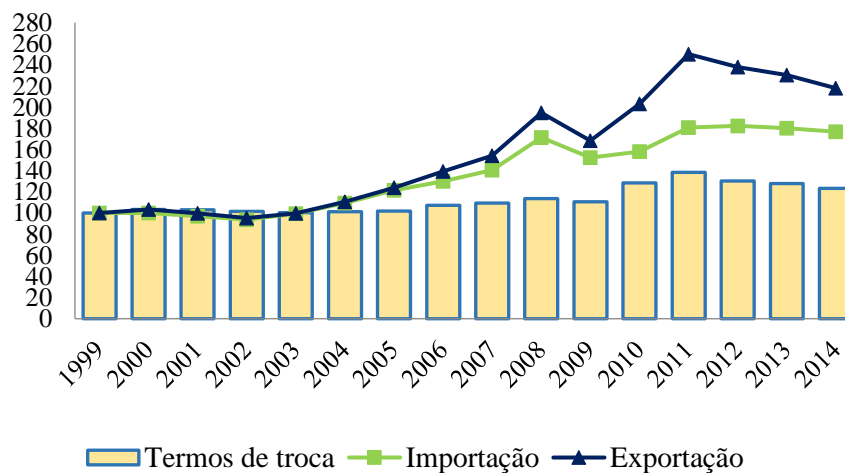
3.3 A evolução dos termos de troca

No decorrer da análise do período de 1999 a 2014, pode-se observar uma melhora nos termos de troca, isto é, o aumento do preço das exportações foi maior que a elevação do preço das importações. A evolução dos termos de troca apresentou um aumento contínuo nos anos de 2003 a 2008, e uma sutil deterioração no ano de 2009, fruto dos reflexos da crise financeira de 2007/2008 que contraiu o nível de atividade econômica do país em face da retração do comércio internacional e, diante disso, houve uma redução dos índices de preço no geral. No ano seguinte, o índice dos termos de troca se recupera, em virtude, principalmente, do aumento dos preços dos produtos básicos e atinge seu pico em 2011 (gráfico 4).

¹¹ A diferença no somatório dos percentuais refere-se às operações especiais, isto é, aos produtos não classificados.

Nota-se que desde 1999, o país apresentou elevação contínua do índice de *quantum* exportado em produtos básicos e “[...] em economias em que as *commodities* são parcela relevante de suas vendas externas, a dinâmica dos preços internacionais de tais produtos influencia fortemente o comportamento de seus termos de troca.” (FERRAZ, 2013, p. 27). O aumento dos preços das *commodities* foi liderado pelo efeito China, que exerceu um papel tanto do lado da oferta quanto do lado da demanda, no qual possibilitou o aumento dos preços internacionais das *commodities*; a estabilização dos preços das manufaturas; e a sustentação em níveis elevados dos termos de troca favorável aos países em desenvolvimento (PINTO; CINTRA, 2015). O grande destaque para contribuição no crescimento mundial concerne ao forte crescimento da economia chinesa, que ao longo dos anos 2000 apresentou uma ascensão promissora frente à economia mundial. As exportações e importações chinesas correspondiam respectivamente a 3,9% e 3,4% do total da exportação mundial em 2000, alcançando a participação de 8,9% e 6,9% em 2008, tornando-se o maior exportador e segundo maior importador mundial¹². Vale ressaltar que, a partir de 2009, a China foi o principal destino das exportações brasileiras, permanecendo nesta posição até o fim desta análise.

Gráfico 4 – Índice de preço das exportações e das importações e índice dos termos de troca: 1999 a 2014.



Base: 1999 = 100

Fonte: Funcex. Elaboração própria.

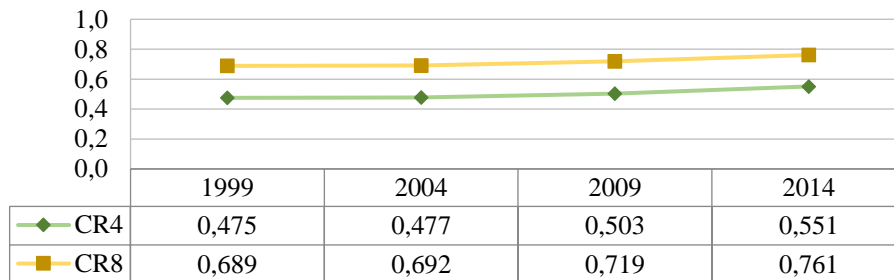
¹² Ver Acioly, Pinto e Cintra (2011, p. 310).

Entre os anos de 2012 e 2014, verifica-se uma queda do índice de preço das exportações e das importações, com redução mais expressiva da primeira. A diminuição do índice de preço das exportações está diretamente ligada ao comportamento das *commodities*, que sofreu uma queda associada ao “[...] baixo dinamismo das economias desenvolvidas, a desaceleração da economia chinesa e excesso de oferta em diversos produtos”¹³. Portanto, conclui-se que a partir de 2012 o país vivenciou uma fase de deterioração dos termos de troca, como observado no gráfico 4.

3.4 Índices de concentração CR4 e CR8

Os quatro setores que tiveram maior participação no total do valor exportado, o índice de concentração, medido pela razão de concentração CR4¹⁴, nos anos de 1999, 2004, 2009 e 2014, correspondeu a 47,5%; 47,7%; 50,3% e 55,1% respectivamente (gráfico 5). Nos anos de 1999 e 2004, a participação coube aos setores agricultura e pecuária; produtos alimentícios; metalurgia; e veículos automotores, reboques e carrocerias. Já em 2009 e 2014, excluiu-se este último e passou a fazer parte desse grupo o setor de extração de minerais metálicos.

Gráfico 5 – Índices de concentração CR4 e CR8 dos setores da CNAE¹⁵.



Fonte: Funcex. Elaboração própria.

Ao considerar os oito maiores setores, a razão de concentração CR8 observado para a mesma série de tempo correspondeu a 68,9%; 69,2%; 71,9% e 76,1%. Destacaram-se em

¹³ Pinto e Cintra (2015, p. 7).

¹⁴ Segundo Kupfer e Hasenclever (2013), a razão de concentração é dada pela equação $CR(k) = \sum_{i=1}^k s_i$ onde $k = 4$ ou $k = 8$ representa a participação das quatro ou oito maiores empresas; e s_i as parcelas de mercado de cada empresa.

¹⁵ Classificação Nacional de Atividades Econômicas.

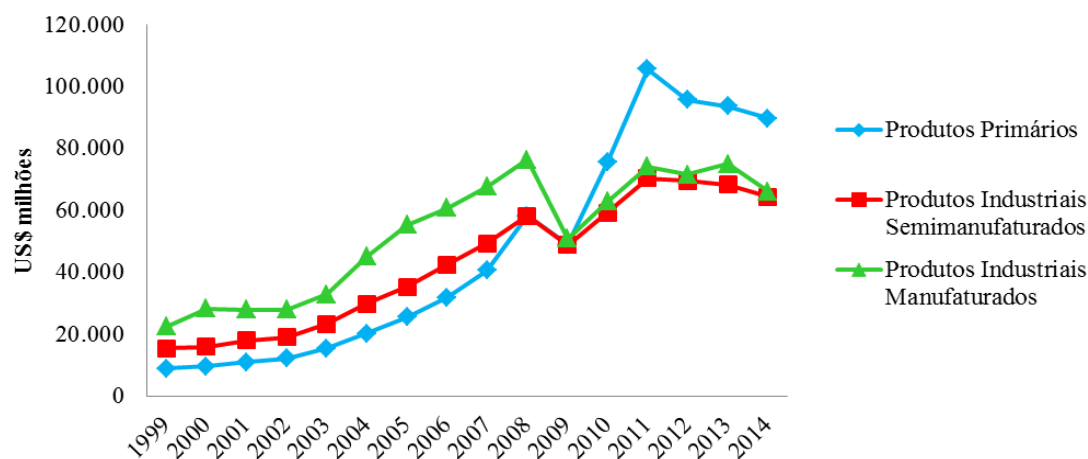
1999 a agricultura e pecuária; extração de minerais metálicos; produtos alimentícios; celulose, papel e produtos de papel; produtos químicos; metalurgia; máquinas e equipamentos; veículos automotores, reboques e carrocerias. Em 2004, mantêm os setores citados anteriormente, excluindo apenas celulose, papel e produtos de papel e incluindo outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores. Em 2004 e 2009, os setores com notoriedade são agricultura e pecuária; extração de minerais metálicos; produtos alimentícios; produtos químicos; metalurgia; máquinas e equipamentos; veículos automotores, reboques e carrocerias; e extração de petróleo e gás natural.

Quanto maior é o índice de concentração, maior a dependência da receita de exportação dos setores em questão. Portanto, conclui-se que no período estudado as razões de concentração CR4 e CR8 apresentaram um aumento contínuo, no qual o setor de agricultura e pecuária obteve destaque exibindo o maior aumento na participação do valor exportado, colaborando para a elevação destes índices.

3.5 A evolução recente da especialização das exportações brasileiras

As exportações brasileiras apresentaram um crescimento contínuo até o ano de 2008 como observado no gráfico 2. Em 2009, esse crescimento foi interrompido devido aos reflexos da crise internacional de 2007/2008 e o valor das exportações sofreu uma queda acentuada. Em 2010, o crescimento das exportações é retomado, voltando a recuar nos anos de 2012, 2013 e 2014. Pode-se observar no gráfico 6, que a liderança até 2009 pertenceu a classe de produtos manufaturados, seguido dos produtos semimanufaturados e primários. Essa configuração se inverte em 2010, e os produtos primários saltam para o primeiro lugar, distanciando-se expressivamente dos produtos manufaturados e semimanufaturados, nos quais ocupam segundo e terceiro lugar até 2014.

Gráfico 6 – Valor das exportações por classe de produtos (US\$ milhões): 1999 a 2014.



Fonte: Funcex. Elaboração própria.

No período de 1999 a 2009, os manufaturados eram a principal categoria da pauta exportadora (gráfico 6), representados pelas indústrias intensivas em trabalho, indústrias intensivas em economia de escala, fornecedores especializados em bens de capital (BK) e indústrias intensivas em pesquisa e desenvolvimento (P&D)¹⁶. O destaque se revelou às indústrias intensivas em economia de escala exemplificadas pelos produtos siderúrgicos; manufaturas de metais; veículos automotores, suas partes e peças; veículos férreos; embarcações etc., alcançando seu maior valor no ano de 2008 com aproximadamente US\$ 36 bilhões em exportações (gráfico 7). Estas indústrias apresentaram um crescimento do valor exportado gradual e contínuo que foi interrompido em 2009 quando sofreu uma queda em torno de 13 bilhões de dólares. Seguido destas indústrias, tivemos por ordem de maior valor exportado, os fornecedores especializados em BK¹⁷, as indústrias intensivas em P&D¹⁸ e, por último, as indústrias intensivas em trabalho¹⁹.

Gráfico 7 – Valor das exportações por grupo de produtos industriais manufaturados e a

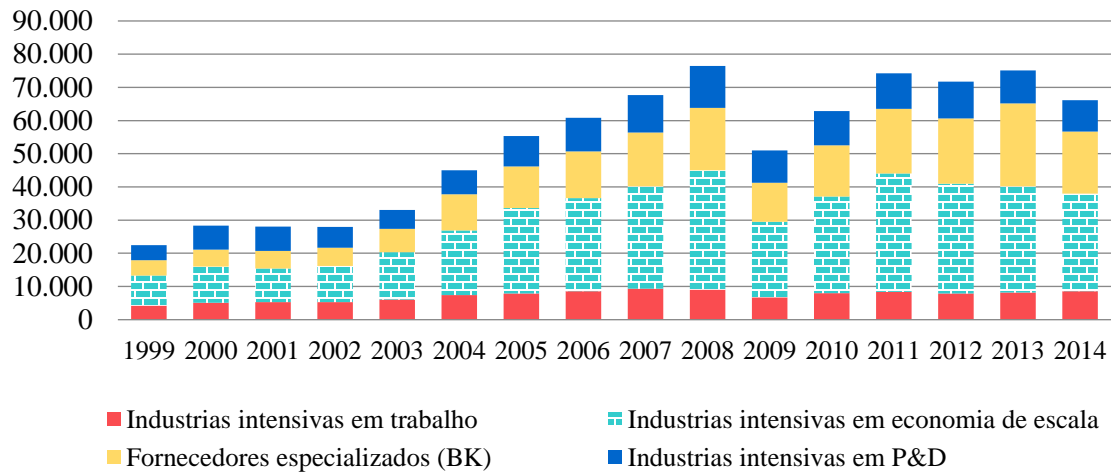
¹⁶ A Funcex utilizou a metodologia baseada em Pavitt (1984, OCDE) para classificar os produtos em grupos segundo a origem setorial e a intensidade no uso de fatores.

¹⁷ Os produtos possuem como característica a capacidade de inovação e alto grau de diversificação da produção, sendo assim, os bens de capital.

¹⁸ Compreendem os produtos do setor aeroespacial, da química fina, do setor de telecomunicações, eletroeletrônicos.

¹⁹ Móveis; calçados; fios e tecidos de fibras têxteis; vestuário e confecções; manufaturas de couro e artigos de peleteria.

intensidade no uso dos fatores (US\$ milhões): 1999 a 2014.



Fonte: Funcex. Elaboração própria.

Os produtos industriais semimanufaturados são representados pelos produtos agrícolas intensivos em trabalho e em capital²⁰; pelos produtos minerais²¹ e pelos energéticos²². Os produtos com maior representatividade dessa origem setorial na pauta exportadora foram os produtos agrícolas intensivos em trabalho (gráfico 8), no qual podemos citar as carnes e miudezas comestíveis; as preparações de carne; os produtos lácteos; as tortas e farelos de sementes oleaginosas; os óleos comestíveis; as madeiras processadas; os couros curtidos, entre outros. Estes produtos demonstraram um crescimento contínuo durante quase todo o período de estudo, com exceção do ano de 2009 que acompanhou a queda devido aos reflexos da crise financeira de 2007/2008 e, atingiram seu maior valor de aproximadamente US\$ 33 bilhões em 2014. Os produtos agrícolas intensivos em capital diminuíram o valor exportado a partir de 2012, assim como, os produtos minerais. No que diz respeito aos produtos energéticos, estes atingiram o maior valor exportado em 2012 de US\$ 5,6 bilhões, entretanto, observa-se que no biênio 2013/2014 apresentaram um resultado declinante, como verificado no gráfico 8.

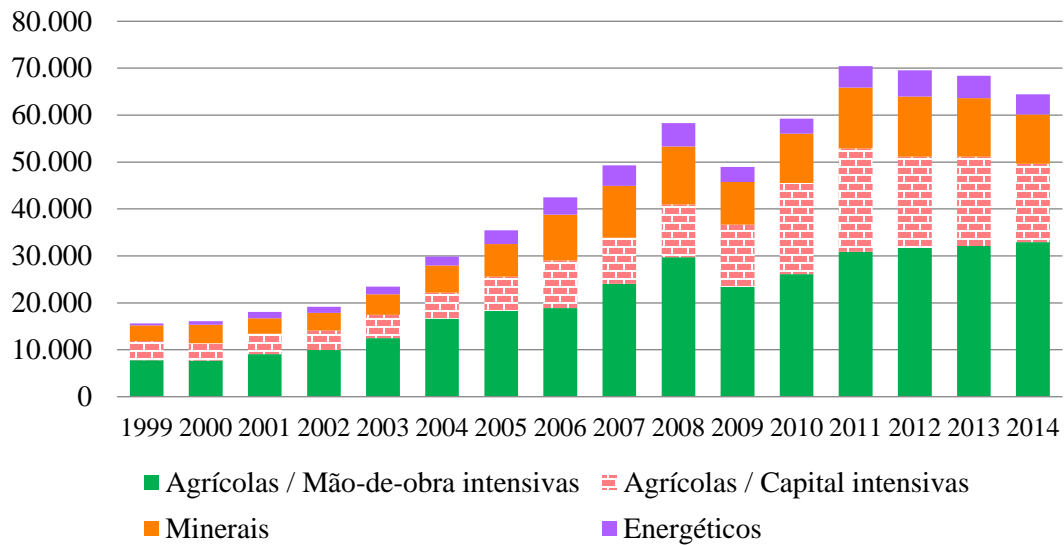
Gráfico 8 – Valor das exportações por grupo de produtos industriais semimanufaturados e a

²⁰ Pasta química de madeira (celulose); açúcar; fumo manufaturado; peixes em conserva etc.

²¹ Alumínios e demais metais não ferrosos; produtos químicos orgânicos e inorgânicos; adubos manufaturados; fios e fibras sintéticas etc.

²² Incluem basicamente os óleos refinados de petróleo.

intensidade no uso dos fatores (US\$ milhões): 1999 a 2014.



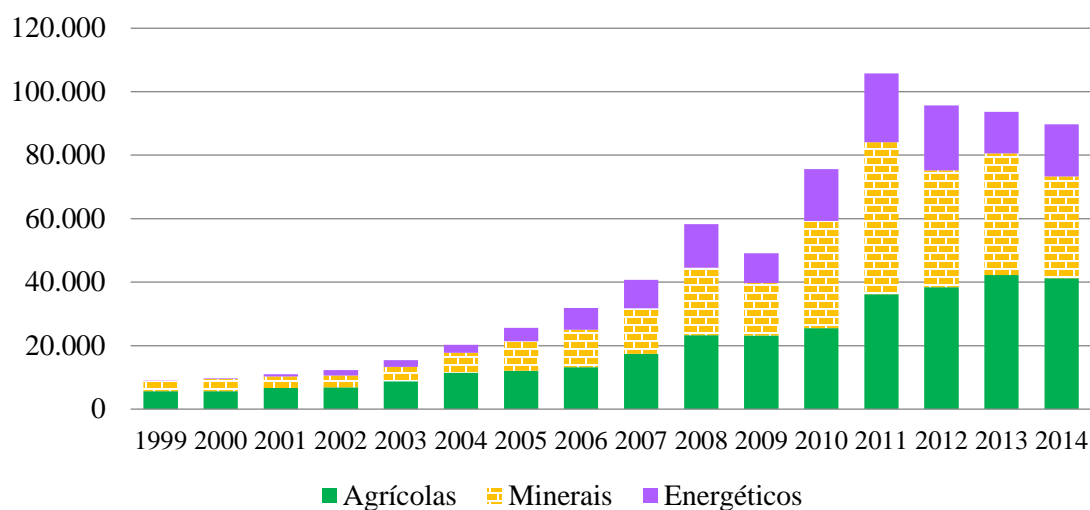
Fonte: Funcex. Elaboração própria.

Entre 1999 e 2009, os produtos primários com maior representatividade foram os agrícolas representados por sementes oleaginosas; cereais; frutas e legumes frescos ou refrigerados; café; cacau; fumo não manufaturado; madeiras brutas; couros e peles sem curtir; peixe fresco ou refrigerado, entre outros. E, foram seguidos pelos produtos minerais²³ e energéticos²⁴. Em 2010, a posição dos produtos minerais e agrícolas se inverte, contudo, a partir de 2012 os produtos agrícolas voltam a liderar e atinge seu maior valor exportado em 2013, totalizando quase 42 bilhões de dólares (gráfico 9).

²³ Minério de ferro e seus concentrados; minerais metálicos; adubos brutos etc.

²⁴ Óleos brutos de petróleo; hulha; gás natural etc.

Gráfico 9 – Valor das exportações por grupo de produtos primários (US\$ milhões): 1999 a 2014.



Fonte: Funcex. Elaboração própria.

A elevação do índice de preços dos produtos básicos constatada nos anos 2000 impulsionou a exportação dessa classe de produto, de modo que possibilitou um aumento do índice de preços das exportações (gráfico 4). A redução desse índice, verificada a partir de 2012, resultou na diminuição do valor exportado (gráfico 2), entretanto, não impediu que estes produtos permanecessem na liderança da exportação, visto que o *quantum* exportado seguiu sua trajetória de crescimento.

A inversão da composição da pauta exportadora observada a partir de 2010 contemplou os produtos primários. Entre estes, os produtos agrícolas representaram em grande parte do período o maior valor exportado em relação aos minerais e energéticos, e também em relação aos produtos manufaturados. Assim, a grande participação dos produtos agrícolas no total das exportações remete ao processo de reprimarização da pauta exportadora (GONÇALVES, 2001).

O fenômeno de reprimarização da pauta exportadora está relacionado ao efeito China, isto é, o aumento da demanda deste país por *commodities* concomitante às vantagens competitivas na produção de manufaturas. Outro argumento presente é o da desindustrialização, visto que, a política de desvalorização cambial da China produz um desalinhamento da taxa de câmbio acirrando a concorrência entre os produtos brasileiros e

chineses, fato que faz com que as manufaturas brasileiras percam sua participação no mercado mundial (PEREIRA, 2014). Para Cano (2012), não ocorreu simplesmente uma especialização regressiva, mas até mesmo uma desindustrialização precoce e nociva, dado à perda de competitividade das exportações industriais somada às importações de bens finais de consumo e de capital, e insumos industriais no geral, atingindo negativamente as cadeias produtivas da indústria nacional.

Em suma, as elevações do preço e do *quantum* dos produtos básicos fizeram com que essa categoria se tornasse a principal na pauta exportadora, e objeto de discussões que sugere o processo de reprimarização na composição da pauta, em especial, devido à redução da competitividade da indústria brasileira²⁵.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou analisar a evolução da pauta exportadora brasileira do período de 1999 a 2014, de modo a identificar sua mudança desde a adoção do regime de câmbio flexível. Para isso, procurou analisar o comportamento e a composição das exportações, enfatizando a participação por classe de produto no total do valor exportado, inclusive separando a dinâmica de preço da evolução do *quantum*.

Ao longo do período estudado, observou-se que as exportações brasileiras tiveram um crescimento significativo, saltando de US\$ 48 bilhões em 1999 para US\$ 225 bilhões em 2014. Este resultado positivo das exportações está relacionado ao comportamento do comércio internacional que apresentou um cenário expressivo de expansão da demanda de 2003 a 2008, contribuindo para uma trajetória de crescimento dos índices de preço e de *quantum* das exportações e da melhora dos termos de troca.

O grande destaque para contribuição no crescimento mundial atribuiu-se ao forte crescimento da economia chinesa ao longo dos anos 2000, que provocou a elevação dos preços das *commodities* no mercado mundial, bem como o aumento dos índices de preços externos em geral. Vale destacar que entre os anos 2000 e 2014, as relações comerciais entre Brasil e China cresceram mais que o comércio entre Brasil e o resto do mundo, e que a partir de 2009 a China tornou-se o principal destino das exportações brasileiras.

A redução do fluxo de comércio internacional em virtude da crise financeira

²⁵ Para aprofundar a discussão sobre a desindustrialização no Brasil, ver Cano (2012).

internacional de 2007/2008 resultou na queda de US\$ 45 bilhões das exportações em 2009, sendo possível notar sua recuperação já no ano seguinte. Em 2011, as exportações alcançaram o maior valor observado desde o início desse estudo, o equivalente a 256 bilhões de dólares. No triênio 2012-2014, o valor das exportações manteve-se em um patamar elevado em relação aos anos anteriores correspondendo a uma média de US\$ 236,5 bilhões, entretanto, percebeu-se que o saldo da balança comercial reduziu em detrimento da elevação do valor das importações. Após um longo período de superávit comercial, em 2014, as exportações se mostraram insuficientes para equilibrar a balança comercial que incorreu em déficit de US\$ 4 bilhões.

Ao analisar as exportações por classe de produto no total do valor exportado, notou-se que entre os anos de 1999 e 2014 os produtos básicos, semimanufaturados e manufaturados apresentaram um crescimento de 826%, 264% e 193% respectivamente. Até o ano de 2009 os produtos manufaturados representavam a principal categoria da pauta exportadora e, a partir de 2010, o comportamento das exportações passa a ser guiado pela classe de produtos básicos.

Entre os produtos básicos, os agrícolas representaram em grande parte do período o maior valor exportado em relação aos minerais e energéticos. O setor de agricultura e pecuária obteve destaque com um crescimento contínuo nos anos selecionados e apresentou o maior aumento na participação do valor exportado quando calculadas as razões de concentração CR4 e CR8, contribuindo para a elevação do índice de concentração dos quatro e oito maiores setores do mercado. Segundo Gonçalves (2001), a grande participação de produtos agrícolas no total do valor exportado remete ao processo de reprimarização da pauta exportadora brasileira.

A elevação do índice de preços dos produtos básicos constatada nos anos 2000 impulsionou a exportação dessa classe de produto, de modo que possibilitou um aumento do índice de preços das exportações e, por conseguinte, a melhora no índice dos termos de troca. Contudo, verificou-se que entre os anos de 2012 e 2014 o país se deparou novamente com um processo de deterioração dos termos de troca devido ao comportamento das *commodities* que sofreu uma queda associada à desaceleração da economia chinesa concomitante ao baixo dinamismo das economias desenvolvidas e ao excesso de oferta em diferentes produtos. Neste sentido, pode-se afirmar que o setor externo brasileiro se

mantém vulnerável às mudanças na economia mundial, dado que sua pauta exportadora é especializada em produtos de baixo teor tecnológico.

De modo geral, esse trabalho observou um processo de especialização regressiva da economia brasileira ao longo dos anos 1999-2014. Portanto, conclui-se que se permanecer a tendência de queda dos índices de preços das *commodities* nos próximos anos e se a exportação brasileira se mantiver especializada em produtos de baixa elasticidade-renda, haverá uma continuidade na deterioração dos termos de troca e da balança comercial, o que potencializa os riscos da economia brasileira se deparar com um cenário de restrição externa e de comprometimento do financiamento do desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- ACIOLY, L.; PINTO, E. C.; CINTRA, M. A. M. China e Brasil: oportunidades e desafios. In: LEÃO, R. P. F.; PINTO, E. C.; ACIOLY, L. (Org.). **A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos**. Brasília: IPEA, 2011, p. 307-350.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Sistema Gerenciador de Séries Temporais. Versão 2.1. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries> > Acesso em: 01/03/2016.
- BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL: Uma Resenha. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Volume I. Rio de Janeiro: Record, 2000, p. 13-68.
- BUSATO, M. I. **Crescimento econômico e restrição externa: um modelo de simulação pós-keynesiano**. 2011. 171f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- CANO, W. A desindustrialização no Brasil. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. especial, p. 831-851, dez. 2012.
- CARBINATO, D. A. **O papel das exportações no crescimento e na restrição externa: uma análise para a economia brasileira entre 1970-2006**. 2011. 127 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- CARVALHO, V. R.; GIUBERTI, A. C. A história do crescimento econômico brasileiro e a restrição externa. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 28, n. 54, p. 41-69, set. 2010.

CARVALHO, M. A.; SILVA, C. R. L. Mudanças na pauta das exportações agrícolas brasileira. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 53-73, jan./mar. 2008.

_____. **Economia Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

FAJNZYLBBER, F. Industrialização na América Latina: da “caixa-preta” ao “conjunto vazio”. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Volume I. Rio de Janeiro: Record, 2000, p. 851-886.

FERRAZ, F. C. **Crise financeira global: impactos na economia brasileira, política econômica e resultados**. 2013. 104 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

FREEMAN, C. The “National System of Innovation” in historical perspective. **Cambridge Journal of Economics**, Cambridge, v. 19, n. 1, p. 05-24, Feb. 1995.

FUNDAÇÃO CENTRO DE ESTUDOS DO COMÉRCIO EXTERIOR. **Notas explicativas para as Características dos Produtos**. Disponível em: < http://www.funcexdata.com.br/br/notas/nv2_grupo prodsegorigsetintensusofatores.pdf > Acesso em: 07/04/2016.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GOMES, L. S. **Vulnerabilidade externa estrutural da economia brasileira no período de 2003-2008**. 2010. 48f. Monografia (Graduação) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

GONÇALVES, R. Competitividade internacional e integração regional: A hipótese da inserção regressiva. **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 5, n. especial, 2001. Disponível em: < http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/rec/REC%205/REC_5.Esp_02_Competitividade_internacional_e_integracao_regional_a_hipoteses_da_insercao_regressiva.pdf > Acesso em: 09/04/2016.

JAIME JR, F. G.; RESENDE, M. F. C. Crescimento Econômico e Restrição Externa: Teoria e Experiência Brasileira. In: MICHEL, R.; CARVALHO, L. (Orgs.). **Crescimento Econômico: Setor Externo e Inflação**. Rio de Janeiro: IPEA, 2009, p. 8-36.

- _____. Restrição externa ao crescimento: evidências recentes no Brasil. **Revista Economia & Tecnologia**, Paraná, v. 4, n. 1, p. 05-17, jan./mar. 2008.
- KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- MACHOSKI, E.; CALDARELLI, C. E.; CAMARA, M. R. G. Exportações, balança comercial e taxa de câmbio no Brasil: uma análise do período 2000-2014. **Revista Economia e Desenvolvimento**, Santa Maria, v. 27, n. 1, p. 121-142, jan./jul. 2015.
- MEDEIROS, C. A. **Inserção Externa, Crescimento e Padrões de Consumo na Economia Brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.
- MEDEIROS, C. A.; SERRANO, F. Inserção Externa, Exportações e Crescimento no Brasil. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. A. (Orgs.). **Polarização Mundial e Crescimento**. Petrópolis: Vozes, 2001, p. 105-134.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. DVD comemorativo dos 200 anos do comércio exterior brasileiro. Disponível em:
<
<http://www.desenvolvimento.gov.br//sio/interna/interna.php?area=5&menu=608> > Acesso em: 25/03/2016.
- MISSIO, F. J.; JAYME JR, F. G. Restrição externa, nível da taxa real de câmbio e crescimento em um modelo com progresso técnico endógeno. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 2, p. 367-407, ago. 2013.
- MODENESI, A. M. **Regimes monetários: teoria e a experiência do real**. Barueri: Manole, 2005.
- OREIRO, J. L.; LEMOS, B. P.; SILVA, G. J. C. A relação entre a elasticidade renda das exportações, a taxa de câmbio real e o hiato tecnológico: Teoria e Evidência. **Revista Economia & Tecnologia**, Paraná, v. 03, n.1, p. 97-108, jan./mar. 2007.
- PEREIRA, L. V. O efeito China nas exportações em terceiros mercados: uma análise do *constant market share*. **Texto para discussão**, Brasília, n. 2002, ago/2014. Disponível em:
< http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2002.pdf >
Acesso em: 12/04/2016.
- PINTO, E. C.; CINTRA, M. A. M. América Latina e China: Limites econômicos e políticos ao desenvolvimento. **Texto para discussão**, Rio de Janeiro, n. 12, jun/2015. Disponível em:
<

http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2015/TD_IE_01_2_2015_PINTO_CINTRA.pdf > Acesso em: 05/04/2016.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Volume I. Rio de Janeiro: Record, 2000a, p. 69–136.

_____. Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Volume I. Rio de Janeiro: Record, 2000b, p. 179–215.

REIS, C. F. B. Tendências Advindas do Padrão de Exportações do Brasil: Menor Complexidade e Heterogeneidade Estrutural. **Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas**, São Paulo, n. 419, p. 11-14, ago. 2015.

THIRLWALL, A. P. **A natureza do crescimento econômico**: um referencial alternativo para compreender o desempenho das nações. Brasília: IPEA, 2005.

VARIAN, H. R. **Microeconomia**: princípios básicos. Rio de Janeiro: Campus, 1999. *Journal of Economic Surveys*, Volume 1, Number 4, 1998, p. 529-544.

ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO



PROPOSTA DE POLÍTICA ECONÔMICA PARA O FINANCIAMENTO DO INVESTIMENTO PÚBLICO NO BRASIL

PROPOSAL OF ECONOMIC POLICY FOR THE FINANCING OF PUBLIC INVESTMENT IN BRAZIL

Cinthia Rodrigues de Oliveira¹

Resumo: Este trabalho tem por objetivo discutir uma proposta alternativa, mas ainda preliminar, de política econômica que vise retomar o investimento público no Brasil a partir da utilização dos excedentes de reservas cambiais. Tendo por base o Princípio de Demanda Efetiva, entende-se que o investimento público assume uma função estratégica na economia por gerar estímulos sobre a demanda e oferta agregada. Contudo, observa-se que esta variável nem sempre recebe a prioridade adequada e acaba constantemente submetida a cortes em contexto de ajuste fiscal. Em conformidade a isso, as taxas de investimento público brasileira se comportam em ciclos, com uma inflexão recente para tendência de queda que levou o nível de investimento a patamares semelhantes a meados da década de 1990. Em razão do consenso em favor de um ajuste fiscal sem aumento de impostos e das reservas internacionais estarem acima do nível considerado adequado, surge a proposta de utilizar os excedentes cambiais para financiar o investimento público no Brasil.

Palavras-chave: Investimento Público; Reservas Cambiais; Brasil.

Abstract: This paper aims to discuss an alternative, but still preliminary, proposal of economic policy aimed at resuming public investment in Brazil from the use of surplus foreign exchange reserves. Based on the Principle of Effective Demand, it is understood that public investment assumes a strategic function in the economy by generating stimuli on demand and assembled supply. However, it is observed that this variable not always receives the appropriate priority and ends up being constantly submitted to cuts in the context of fiscal adjustment. Therefore, Brazilian public investment rates behave in cycles, with a recent inflection into a downward trend that led the level of investment to levels that are similar to those from the mid-1990s. Due to the consensus in favor of a fiscal adjustment without tax increases and international reserves being above the level considered suitable, there is a proposal about using foreign exchange surpluses to finance public investment in Brazil.

Keywords: Public Investment; Foreign Exchange Reserves; Brazil.

¹ Mestranda em Economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: cin.roliveira@gmail.com. A autora agradece a orientação e os comentários do Prof. Dr. Victor Leonardo de Araujo.

1 – Introdução

Em um momento de redefinição da função do Estado na economia e do regime fiscal no Brasil, é de extrema importância resgatar os impactos que o investimento público produz sobre a atividade econômica.

Sabe-se, a partir do estudo sobre multiplicador aplicado ao Brasil, que o investimento público de acordo com a posição do ciclo econômico produz efeitos relevantes sobre a dinâmica do produto agregado, sendo o impulso-resposta do investimento público maior quando comparado aos demais componentes de gasto (ORAIR; SIQUEIRA; GOBETTI, 2016). Os estudos também apontam que tais impulsos são ainda mais relevantes e duradouros ao longo do tempo em períodos de recessão econômica. Contudo, o governo brasileiro tem atuado na contramão e tomado medidas que podem impactar permanentemente o desenvolvimento do país no longo prazo.

Sob a argumentação de que não há espaço no orçamento para a expansão dos investimentos públicos, espera-se, como prevê o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) disponibilizado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, uma redução substancial do investimento do setor público para o ano de 2018. As despesas discricionárias, que compreendem as despesas de custeio e investimento, estão estimadas em 0,9% do PIB em 2018, ante 1,6% em 2017 e 2,3% do PIB em 2016. Com a redução da inflação, o montante destinado aos gastos públicos torna-se ainda menor, pois a Emenda Constitucional 95 prevê que a despesa primária seja reajustada apenas pela inflação. Em contexto de crescimento das despesas obrigatórias, o resultado é a compressão ainda maior das despesas discricionárias.

Como ressalta Carvalho (2017), se nada mudar, o espaço para o investimento público tenderá a zero. Desse modo, pode-se esperar que a redução contínua do Governo na economia contribuirá para um menor crescimento do produto agregado e emprego, além de piorar as contas públicas.

Por outro lado, estudos mostram que o Brasil possui um acúmulo de reservas cambiais que parece ter ido além do nível considerado adequado. Em razão das reservas encontrarem-se efetivamente acima do nível ótimo e do consenso em favor de um ajuste fiscal sem aumento de impostos, surge a proposta de usar as reservas internacionais. Esta medida poderia auxiliar decididamente a expansão dos investimentos do setor público e, por conseguinte, o crescimento econômico.

Posto isso, o presente artigo apresenta uma proposta alternativa, mas ainda preliminar, de política econômica para o financiamento do investimento público no Brasil a partir da utilização do excedente de reservas internacionais. Para tanto, na seção 2 apresenta-se a teoria macroeconômica da demanda efetiva, que justifica a importância do investimento público e dá subsídio ao debate sobre a operacionalização das reservas. A seção 3 mostra a trajetória do investimento do setor público

brasileiro, na 4 discute-se as reservas internacionais buscando dar luz à discussão sobre utilizar ou não os excedentes cambiais e a seção 5 é dedicada às considerações finais.

2 – O Investimento Público na Macroeconomia da Demanda Efetiva

As diferentes prescrições de política econômica decorrem, fundamentalmente, das divergências no campo teórico sobre o papel do Estado, os impactos dos gastos públicos na economia e a relação entre poupança e investimento.

Na literatura econômica convencional, em geral, o problema da instabilidade econômica está associado aos efeitos expansionistas da política fiscal. Entre eles, o efeito *crowding out* – pelo qual o aumento do déficit público implica aumento da taxa de juros e, dessa forma, desestimula o investimento privado – e a geração de processos inflacionários (HERMANN, 2006). Alternativamente, a escola de pensamento keynesiana – base teórica deste trabalho – constitui-se a partir da desconstrução dos principais pressupostos da literatura econômica convencional.

A função do Estado e o papel da demanda efetiva no movimento cíclico das economias passou a ser destacado a partir da grande depressão de 1930. A matriz teórica de que partiu o esclarecimento do problema de demanda efetiva foi constituída pelas contribuições de Michal Kalecki e John Maynard Keynes. Ambos observaram que havia nesse período disponibilidade de capacidade produtiva e força de trabalho suficiente para manter a economia operando, logo a queda na produção só poderia ser explicada por uma insuficiência de demanda. Dessa forma, o principal problema das economias capitalistas passou a ser a adequação da demanda efetiva (MIGLIOLI, 1981).

No modelo de Kalecki, simplificadaamente, a demanda agregada é determinada através da decisão de consumir e investir, sendo tais decisões induzidas pelos lucros e salários. O lucro total dos capitalistas é obtido pela soma do investimento e consumo dos capitalistas, de modo que somente será ampliado se estes venderem maior quantidade de bens de investimento e/ou bens de consumo dos capitalistas (MIGLIOLI, 1981). Portanto, o investimento, consumo dos capitalistas e a distribuição de renda (participação dos salários na renda) são os determinantes para o crescimento da renda nacional: quanto maiores os gastos dos capitalistas e a participação dos salários na renda, mais elevados serão os níveis de produto.

No modelo teórico construído por Keynes (1936), o consumo é em grande medida induzido pela renda, atribuindo ao investimento o papel central para explicar as flutuações da demanda, produto agregado e emprego. As decisões de investimento são tomadas num ambiente de incerteza e dependem, fundamentalmente, da relação entre eficiência marginal do capital (EMgK) e taxa de juros. A EMgK corresponde ao rendimento esperado mais elevado de um bem de capital sobre o custo previsto da criação de uma unidade adicional (DILLARD, 1964). Assim, o investimento será

realizado desde que a EMgK exceda a taxa de juros e esta decisão está associada ao grau de confiança dos empresários em relação a suas expectativas de longo prazo.

A taxa de juros, determinada por fatores estritamente monetários², é um elo importante na determinação do investimento. É precisamente a condição de não-neutralidade da moeda e a incerteza inerente às economias de mercado que leva os agentes a conservar dinheiro líquido, sintetizada na preferência pela liquidez, segundo a qual a retenção de moeda por parte do público é parte integrante de suas decisões de gasto e, através de seus efeitos sobre a taxa de juros e sobre a demanda por ativos (financeiros e de capital produtivo), interfere na dinâmica da atividade econômica. Logo, “a preferência por liquidez representa um ‘vazamento’ da corrente de gastos, suprimindo demanda efetiva e, desta forma, inibindo o investimento e a atividade econômica” (HERMANN, 2006, p. 3).

Neste contexto, abre-se campo para uma maior intervenção do Estado na economia através das políticas econômicas. Essa intervenção justifica-se pela incerteza inerente às economias monetárias de produção, caracterizadas pelos efeitos reais que a moeda produz sobre as variáveis agregadas e pela ausência de coordenação das ações individuais como consumo, poupança e investimento (HERMANN, 2006).

Os instrumentos utilizados para administrar a demanda agregada de modo a manter um nível adequado à sustentação do produto e emprego são, em uma economia fechada, a política monetária e fiscal. Através da política monetária os agentes econômicos são levados a ajustarem suas demandas, induzidos por movimentos nos preços relativos dos ativos (taxa de juros) e afetando, dessa maneira, o volume de investimento via movimentos na taxa de juros. Por meio da política fiscal o Estado age diretamente sobre a demanda agregada através do investimento público, gastos e transferências ou indiretamente através de variações nos impostos, impactando a renda dos agentes e por extensão as despesas de consumo (CARVALHO, 2008).

A política fiscal impacta a demanda agregada através do mecanismo do multiplicador. Um aumento dos gastos públicos, como o investimento e transferências, estimula novos gastos em consumo e, dado que o multiplicador é função da reação do consumo, o efeito expansivo total do gasto estatal sobre a demanda agregada é maior (menor) quanto maior (menor) for a propensão a consumir da economia (HERMANN, 2006).

Kalecki (1980) discute métodos possíveis de aumentar a demanda e, por conseguinte, a renda nacional e o emprego através de medidas de política econômica. O autor destaca três caminhos: i) dispêndio do governo em investimento público ou em subsidio ao consumo popular; ii) estímulo ao investimento privado e; iii) redistribuição de renda das classes mais alta para as mais baixas.

² Para Keynes (1936) os juros são um fenômeno monetário no sentido de que é definida pela preferência pela liquidez e pela oferta e demanda de moeda, enquanto na teoria convencional a taxa de juros é determinada pela relação entre poupança e investimento.

Entretanto, Kalecki aponta o primeiro caminho como sendo o meio mais adequado, devendo ser financiado por meio do dispêndio deficitário. Este dispêndio gera diretamente demanda efetiva adicional ao realizar investimento público ou subsidio ao consumo, provocando uma elevação da receita tributária, “de modo que o déficit orçamentário final é menor do que o incremento das despesas governamentais” (p. 76).

Para financiar suas despesas, o Estado pode recorrer a três maneiras: coletando impostos (tributação bruta), emitindo moeda (variação da base monetária) e emitindo nova dívida com o setor privado (variação da dívida líquida) (SERRANO; SUMA, 2012). Porém, o impacto da política fiscal é mais direto quando realizado através dos gastos públicos, ao representar compras de bens e serviços às empresas e famílias, ampliar a produtividade e emprego na economia e, conseqüentemente, estimular a demanda agregada.

O ativismo do Estado na economia, no entanto, é oposto a ideia que se disseminou ao redor do mundo sobre estabelecer regras fiscais que assegurem uma trajetória sustentável das contas públicas. Neste debate, que ressurgiu na década de 1990 com o modelo teórico Novo Consenso, o endividamento público é peça central na determinação das inter-relações entre política monetária, cambial, fluxos de capitais e risco-país (LOPREATO, 2006). O comprometimento com as regras estabelece a reputação da política econômica e cria um ambiente estável para a tomada de decisão dos investidores. Esta ideia responde à dinâmica capitalista baseada na valorização dos fluxos de capitais, em que os ganhos dependem das constantes reavaliações de portfólios e do comportamento esperado das variáveis que interferem nesse processo.

Portanto, o financiamento do investimento constituiu-se uma das questões essenciais da economia e a decisão da forma pela qual o financiamento será realizado passou a ser um fator crucial para a sua própria efetivação. Para Keynes (1936), os gastos públicos, derivados principalmente do investimento público, não precisam ser, necessariamente, deficitários. A política fiscal baseada em déficit é recomendada no caso em que o gasto estatal não for efetivo em expandir o nível de produção, situação verificada em uma economia em recessão quando a arrecadação está comprometida.

Segundo Carvalho (2008), a expansão do gasto público não é necessariamente deficitária porque a arrecadação é endógena, ou seja, uma vez que os gastos estimulam o aumento da renda, também estimulam a arrecadação tributária. Para o autor, a política fiscal poderia ser eficaz até por um efeito meramente informacional por gerar efeitos positivos sobre as expectativas dos agentes. Assim, déficits públicos muito elevados ocorreriam apenas se as expectativas sobre a economia fossem muito ruins, se o multiplicador fosse reduzido ou se a sensibilidade das receitas tributária à renda fosse baixa

Para viabilizar a necessidade de investimento, a política econômica deve atuar coordenadamente à política fiscal, conforme chama atenção Hermann (2006), e sua função seria a de

reduzir o custo do financiamento do déficit traduzido pelas taxas de juros. Posto isso, a recomendação de Keynes é a de coordenar as políticas econômicas, “de modo a evitar que a primeira [política fiscal] se torne inviável (por falta de financiamento) ou uma fonte de problemas futuros (relacionados à dívida pública) para o setor público e, por extensão, para toda a economia (HERMANN, 2006, p. 5, colchetes adicionados).

Do ponto de vista do Teorema do Orçamento Equilibrado, discutido por Haavelmo, existe a possibilidade de aumentar os gastos sem, no entanto, implicar necessariamente em problemas para as contas públicas, ao considerar que o multiplicador dos gastos sobre a renda impacta o aumento da arrecadação tributária (SERRANO; SUMMA, 2012). O aumento dos gastos tem efeito direto e no mesmo montante sobre a demanda agregada e o produto, de modo que, a renda da economia é aumentada na mesma magnitude enquanto a renda do setor privado não aumenta. Por outro lado, embora uma expansão do gasto público igual a uma elevação de impostos de mesmo valor eleve a renda disponível, o aumento da arrecadação tributária reduziria a renda disponível, não gerando aumentos sucessivos no consumo.

No decorrer dos anos, a visão econômica convencional afastou-se cada vez mais do reconhecimento da importância do investimento público proposto por Kalecki e Keynes e das formas como este investimento pode ser realizado. Contudo, o arcabouço teórico convencional que emergiu na década de 1990 com o Novo Consenso se revelou limitado diante das mudanças na economia mundial trazidas pela crise de 2008. Os impactos negativos das políticas econômicas oriundas desse modelo econômico na tentativa de sustentar as contas públicas, tornou ainda mais necessário resgatar o papel que cabe ao Estado e os impactos do investimento público em períodos de crise econômica.

3 – O Investimento Público no Brasil

Há um reconhecimento bastante generalizado em relação ao papel estratégico que os investimentos públicos podem desempenhar nas economias, na medida em que produzem efeitos simultâneos sobre a demanda agregada, através da ampliação do produto e emprego via multiplicador, e sobre a oferta agregada por meio da ampliação da produtividade. As decisões do setor público têm, assim, o poder de afetar decisivamente a trajetória econômica.

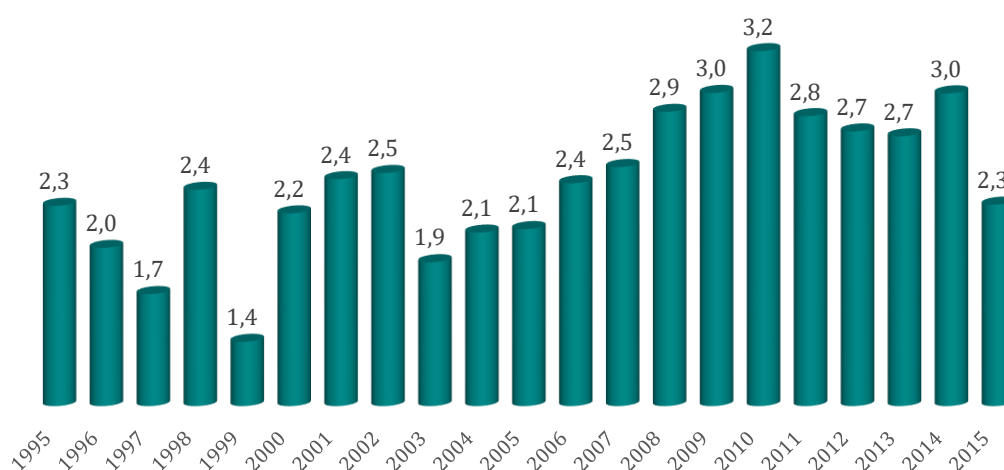
Ao dinamizar a economia, o investimento público é capaz de reduzir as flutuações econômicas através da manutenção, pelo Estado, de taxas de investimento público agregado em patamares elevados e estáveis. Em um contexto de elevada incerteza, o investimento público pode assumir a função anticíclica, reduzindo a vulnerabilidade do país frente às crises, além de atuar como indutor do crescimento econômico. Contudo, conforme ressaltam Santos (2009), Orair (2016) e o documento

Austeridade e Retrocesso: Finanças Públicas e Política Fiscal no Brasil (2016)³, esta variável nem sempre recebe a prioridade adequada e acaba submetida a cortes orçamentários em episódios de ajustes fiscais, impactando negativamente a atividade econômica e gerando mais volatilidade e incertezas.

O investimento público no Brasil, assim como os demais gastos estatais, está associado às prioridades de cada governo em manter uma disciplina fiscal visando alcançar uma dinâmica sustentável do endividamento público. Historicamente, as taxas de investimento público brasileira são baixas e procíclicas (ORAIR, 2016). Em períodos de aceleração econômica e crescimento mais que proporcional das receitas do governo, uma parcela maior do orçamento é utilizada para expandir o investimento público, amplificando a tendência expansiva do boom. Por outro lado, em períodos de desaceleração da economia há uma tendência à rigidez orçamentária que impõe restrições aos investimentos públicos, o que tende a magnificar as tendências depressivas.

Este comportamento pode ser observado no Gráfico 1 abaixo. Entre o período de 1995 a 2002, o investimento público brasileiro esteve em um ciclo descendente, representando em média 2% do PIB. O ciclo seguinte, de 2006 a 2010 foi marcado pela recuperação do investimento público, correspondendo em média a 2,8% do PIB, e em 2010 atinge-se o maior volume de investimento da série histórica (3,2%). Já entre 2011-2013 há uma redução do investimento, atingindo em 2015 2,3% do PIB.

Gráfico 1 – Investimento Público (em % PIB)



Fonte: IBGE.

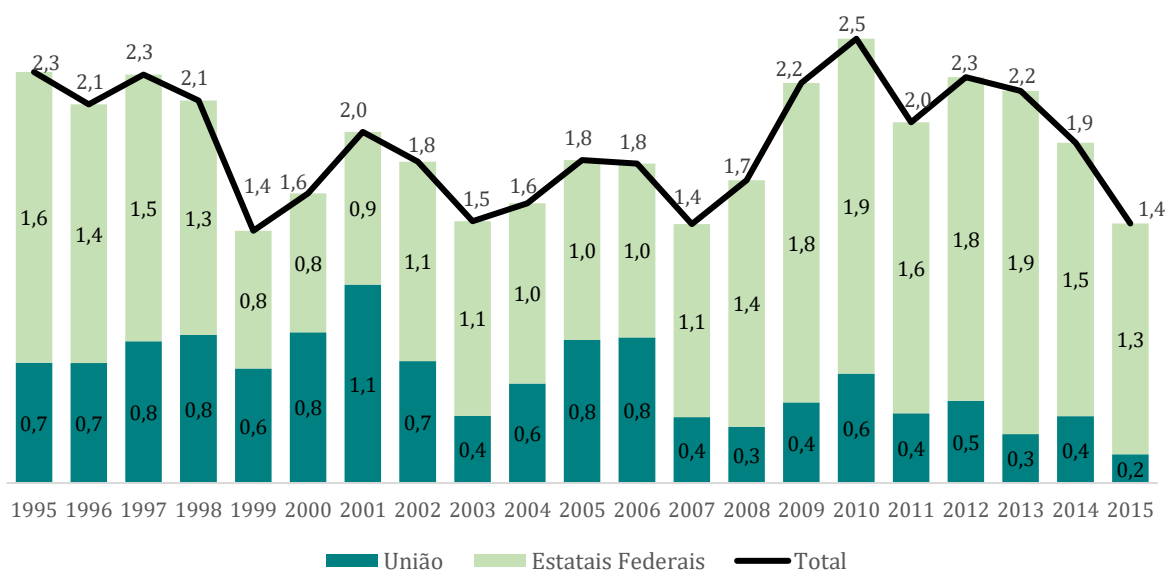
Nota: A mensuração do investimento público não inclui os investimentos realizados pelas empresas estatais.

³ O documento “Austeridade e Retrocesso: Finanças Públicas e Política Fiscal no Brasil” foi laborado pelo Fórum 21, Fundação Friedrich Ebert, GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP) e Plataforma Política Social.

Segundo os estudos de Santos (2009) e Orair (2016), o montante de investimento público tende a aumentar continuamente até alcançar o pico no ano eleitoral e diminuir em períodos pós-eleitorais. Como demonstra o Gráfico 1, os anos 1998, 2002, 2006 e 2014 são marcados por aumentos no investimento, mas sofre uma inflexão nos anos subsequentes (com exceção dos investimentos realizados em 2006, ano eleitoral, que seguem uma trajetória de ascensão até 2010). Em 2015, o investimento público demonstra forte desaceleração (2,3% do PIB) e se equipara ao nível dos investimentos realizados em 1995, revertendo o ciclo expansivo iniciado no governo Lula.

As empresas estatais ocupam uma posição central no total de investimento do setor público. Conforme pontuam Almeida, Oliveira e Schneider (2013, p. 4), elas também “participam na formulação de políticas, atuam como atores independentes na elaboração de suas próprias políticas, bem como, eventualmente, implementam as políticas decididas no Executivo ou Legislativo”. A parcela de investimento derivada das estatais federais em porcentagem do PIB é significativa e ainda superior à parcela de investimento realizado pela União isoladamente (Gráfico 2). Ao longo da série histórica (1995-2016), as estatais federais investiram em média 1,3% do PIB ante 0,6% da União. Em 2010, ano em que o investimento público teve maior alcance, as estatais federais corresponderam a 1,9% do PIB contra um investimento de 0,6% da União, atingindo em 2016 0,9% e 0,3% do PIB, respectivamente.

Gráfico 2- Investimento Público Federal (em % PIB)

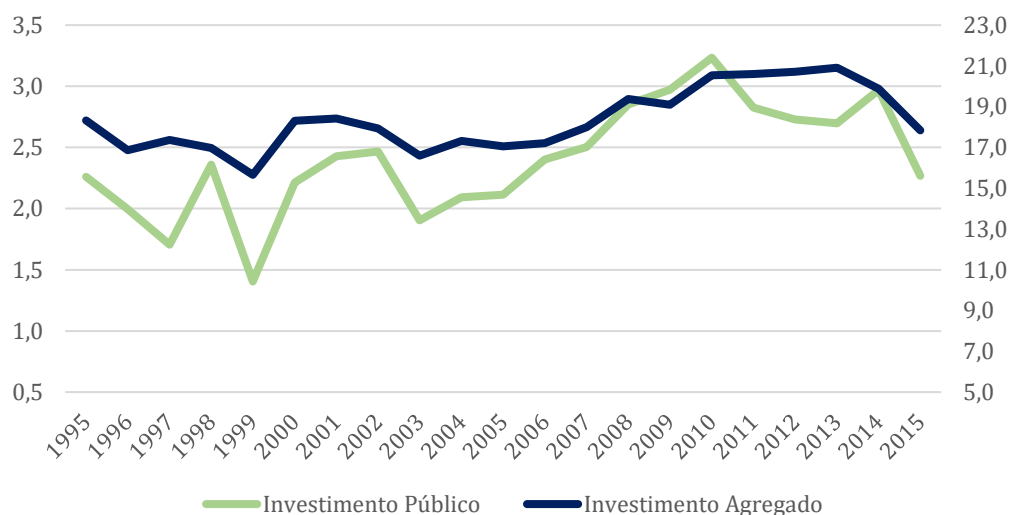


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e IBGE.

Apesar das taxas de investimento estatal terem melhorado na passagem de 2006 para 2010, estimulado pela disponibilidade de recursos fiscais e pelos esforços do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), conforme aponta o Orair (2016), o quadro do investimento público no Brasil é preocupante e dá indícios de um novo ciclo de menor duração. O problema dos ciclos do investimento público, como chamou atenção o Instituto Fiscal Independente (IFI) no Relatório de Acompanhamento Fiscal publicado em novembro de 2017, consiste no fato de que no período de retração se reverte o avanço anterior e ainda faz com que a taxa de investimentos públicos retome a patamares semelhantes aos de meados dos anos 1990, gerando volatilidade econômica e descontinuidades de projetos de investimento anteriormente realizados.

Observa-se uma relação positiva entre o investimento público e investimento agregado (Gráfico 3). Em períodos de decadência da taxa de investimento público, o investimento agregado também apresentou tendência depressiva, como nos anos de 1999, 2003, entre 2004-2006 e 2015, períodos nos quais o investimento agregado representou, em média, 17% do PIB. A taxa de investimento agregado em tais anos está bem abaixo comparada aos 32 países que compõe a América Latina e o Caribe, que atingiram nesse mesmo período acima dos 20% de acordo com o Fundo Monetário Internacional. O Brasil somente alcançou uma taxa de investimento agregado próximo a 20% do PIB na fase do boom do investimento público, em 2010 (20,5%), e manteve este nível até 2013 quando o investimento público entrou no ciclo de queda e trouxe o investimento agregado para 17,8% do PIB.

Gráfico 3- Investimento Público (eixo esquerdo) e Agregado, (em % PIB)



Fonte: IBGE e Ipeadata.

Ainda de acordo com o relatório disponibilizado pelo IFI, em 2017 o investimento público alcançou o menor patamar da década de 2000. Esse baixo desempenho pode ser explicado pela manutenção do ajuste fiscal, que levou a uma enorme queda da atividade econômica e da arrecadação tributária. A expectativa é de que os impactos dessa medida recaiam mais fortemente sobre o investimento público em 2018. Isto porque, dado o Novo Regime Fiscal materializado pela Emenda Constitucional 95, que estabelece um teto para o crescimento das despesas primárias durante duas décadas (reajustados apenas pela inflação), haverá muitas barreiras para que o investimento público mude de patamar. Uma das mais relevantes será justamente a origem dos recursos financeiros capazes de financiar a retomada do investimento do setor público.

4 – Uma Proposta Alternativa e Preliminar de Política Econômica

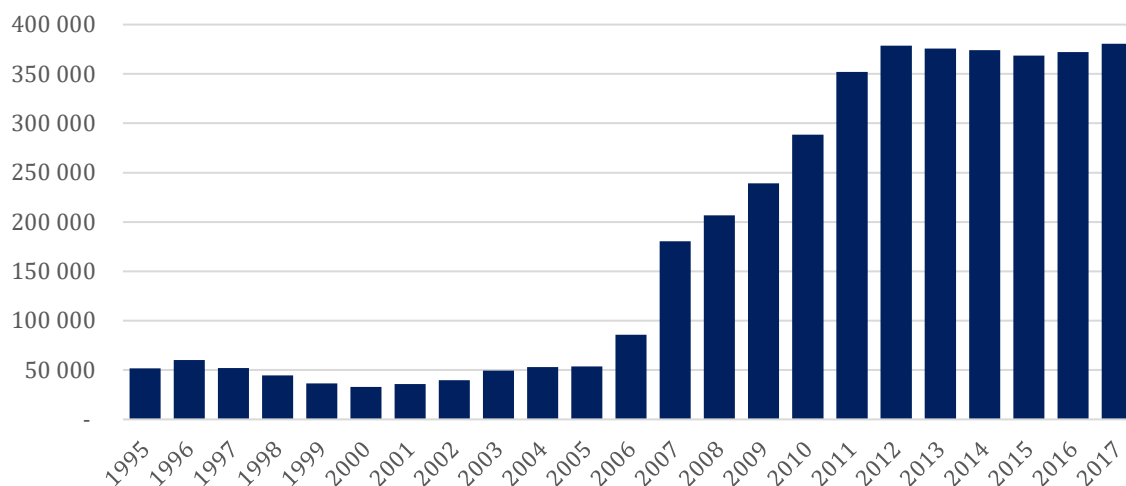
Partindo de uma possível existência de excesso de reservas, Carneiro e Mello (2017) propuseram o uso de reservas internacionais para financiar o investimento público em infraestrutura no Brasil. Embora a proposta tivesse surgida em artigos de opinião, ganhou rápida repercussão em razão da necessidade de se retomar o investimento público em face do contexto de aperto fiscal decorrente da Emenda Constitucional 95. Por este motivo, entende-se ser relevante avaliar as diferentes alternativas para o financiamento do investimento público no Brasil.

Reforçar o nível de reservas internacionais foi uma prática comum entre os países emergentes no final dos anos 90, motivados pelas necessidades de financiamento do balanço de pagamento frente a uma interrupção súbita (*sudden stop*) e inesperada de entrada de fluxos de capitais externos. Assim, as reservas atuam como um mecanismo precaucional contra crises cambiais e de certa forma é um mecanismo de definição, artificialmente, da taxa de câmbio.

Até ao final do mês de janeiro de 2018, o Brasil acumulou cerca de US\$ 383 bilhões em reservas internacionais (BACEN). Entre 2002 e 2018, as reservas cresceram mais de dez vezes e este acúmulo ocorreu mais rapidamente no período entre 2005 e 2012⁴. Tal crescimento foi possibilitado pelo aumento do saldo em transações correntes com o exterior (associado ao aumento dos preços das *commodities* e ao crescimento da economia mundial) e também aos vultosos fluxos que entraram no país pela conta capital e financeira dada a elevação da rentabilidade relativa dos ativos brasileiros (PELLEGRINI, 2017).

Gráfico 4- Evolução do volume de reservas internacionais (em US\$ bilhões)

⁴ As reservas cambiais passaram de US\$ 64,2 bilhões ao final de 2005 para cerca de US\$ 378,5 bilhões em dezembro de 2012 (BACEN).



Fonte: Banco Central do Brasil.

Nota: Posição de reservas no conceito liquidez.

Na concepção de Lopes (2005), um argumento convencional em favor a essa política é a ideia de que acumular reservas reduziria a probabilidade de ocorrência de crises. Porém, com base no modelo econométrico estimado em sua pesquisa⁵, não foram encontradas evidências empíricas sobre as reservas cambiais influenciarem a probabilidade de crises e “esse resultado é contrário não apenas ao sugerido pelo nosso modelo, mas também às expectativas tradicionais de que esse instrumento poderia aumentar a confiança dos investidores e evitar ataques de retirada de capital” (p. 49). Não somente se observou que as reservas internacionais não reduzem o impacto de um *sudden stop* sobre o produto, como também o seu acúmulo pode potencializar a magnitude da crise.

Estudos como de Lopes (2005), Cavalcanti e Vonbun (2007 e 2008), Salomão (2008), Vonbun (2013), Fundo Monetário Internacional (2014) e Pellegrini (2017) revelam que o Brasil acumula saldos de reservas cambiais mais elevados que os parâmetros convencionais sugeridos pela literatura. Este resultado é confirmado, além de outros métodos, a partir dos critérios: reservas em relação ao meio de pagamento ampliado, Greespan- Guidotti expandido e Assessing Reserve Adequacy (ARA) desenvolvido pelo Fundo Monetário Internacional. A mensuração do nível adequado de reservas cambiais com base em tais critérios será descrita simplificadamente a seguir embasado no minucioso estudo de Pellegrini (2017).

O primeiro critério leva em conta as reservas internacionais em relação a 10% dos meios de pagamento ampliados denominados M3⁶. De acordo com essa métrica, que incorpora 10% do M3 em moeda doméstica somada à totalidade da dívida de curto prazo em dólar, as reservas superaram esse

⁵ A pesquisa realizada contempla uma amostra de 50 países considerados com maior PIB em 2012, distribuído entre os países desenvolvidos e emergentes, no período de 1972 a 2003.

⁶ De acordo com a definição do Bacen, o M3 é composto pelo M2 (papel moeda em poder do público + depósitos à vista (M1) + depósitos especiais remunerados + depósitos de poupança + títulos emitidos por instituições depositárias) somado às quotas de fundos de renda fixa + operações compromissadas registradas na Selic.

montante já em meados de 2006. Em 2017, as reservas em relação à 5% e 10% do agregado M3 corresponderam aos indicadores 4,5 e 2,3 respectivamente.

A Greenspan- Guidotti expandida combina certo percentual dos meios de pagamentos ampliados à dívida externa de curto prazo. Segundo este método, o nível de reservas desejável foi alcançado em 2006 e mantiveram-se entre 50% e 100% acima do montante ótimo desde então ao considerar 5% do M3. Quando estimado o percentual de 10% do M3, o volume adequado foi alcançado em setembro de 2007 e após esse ano as reservas se situaram 50% acima do montante adequado. Em junho de 2017, os índices alcançados foram 1,7 e 1,3, respectivamente⁷.

Quanto ao Assessing Reserve Adequacy (ARA), combina-se quatro variáveis com pesos distintos, quais sejam: 1) perda potencial de 5% das exportações; 2) percentual de 5% dos meios de pagamentos ampliados; 3) 5% da dívida externa de curto prazo e; 4) 15% de outras obrigações associados a aplicações de não residentes em portfólio. Por este conceito, o FMI determina que um montante de reservas entre 100% e 150% da ARA são considerados adequados para fins precaucionais, de modo que o Brasil atingiu o multiplicador de 1,7 (100%) e 1,1 (150%) vezes o nível adequado. No segundo trimestre de 2017, ocasião em que as reservas se situaram em torno de US\$ 377 bilhões, o montante de reservas dispensáveis que poderiam ser utilizadas sem comprometer a função precaucional atingiu US\$ 156,8 bilhões quando se considera as reservas em relação a 100% da ARA.

A necessidade de se calcular o nível ótimo de reservas cambiais surgiu em função da existência de custos fiscais e sociais superiores aos benefícios. Como chama atenção Vonbun (2013, p. 8), a decisão de acumular reservas cambiais gera custos fiscais relevantes “que podem ter consequências deletérias sobre as finanças públicas e, por consequência, sobre a economia como um todo”. Isto porque o acúmulo de reservas cambiais tem como contrapartida o aumento da dívida pública e, portanto, de um custo financeiro. Tais custos, no Brasil, variaram entre 1% e 1,5% do PIB entre 2006 e 2014, alcançando 2,5% do PIB no biênio 2015-2016 (PELLEGRINI, 2017).

Utilizar as reservas internacionais para financiar o investimento público brasileiro tem gerado um intenso e controverso debate no campo econômico. Para Pellegrini (2017), os recursos obtidos com a venda dos excedentes de reservas cambiais deveriam abater parte da dívida pública, já que esta medida além de reduzir o estoque da dívida reduziria também os encargos desse passivo.

Contrariamente, para Ricardo Carneiro e Guilherme Mello (2017) há diversas dimensões favoráveis o uso do excedente de reservas para o financiamento do investimento em infraestrutura. Esta medida além de impulsionar o crescimento econômico e permitir a ampliação alavancada do

⁷ Pellegrini (2017) observa que o percentual de 10% do M3 em relação à dívida de curto prazo deve ser visto como um limite máximo para retratar situação extrema, pois em sua concepção é pouco provável que o Brasil sofra de uma fuga de capital nessa magnitude e tampouco de rolar a totalidade da dívida de curto prazo.

financiamento, trocaria o financiamento do tesouro americano pelo desenvolvimento nacional. Do ponto de vista das finanças públicas, embora esta operação não implique redução dos estoques da dívida pública, pois seria tão somente uma mudança de títulos do tesouro americano para títulos domésticos (públicos ou privados), é neutra no que tange ao impacto sobre o montante das dívidas. Ademais, financiar o investimento público através da utilização dos excedentes de reservas seria uma forma menos custosa comparada ao financiamento via emissão de dívida doméstica, já que esta é ajustada pela taxa Selic.

A operacionalização desta medida, segundo Carneiro e Guilherme Mello (2017), ocorreria através da criação de um fundo constituído pelas reservas excedentes em reais que seriam de propriedade do Tesouro Nacional. Através do fundo proposto seriam subscritas debêntures de infraestrutura emitidas pelo setor privado, com taxa de retorno ligeiramente superior à Selic. Inicialmente, ressaltam os autores, este fundo seria instituído com caráter fechado, mas poderiam no futuro ter suas cotas negociadas com o público e receber *funding* do setor privado, além de ter a possibilidade de saída do Tesouro Nacional (o que poderá gerar ganhos de capital). Em termos de alavancagem, esta proposta contaria com a participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em um *funding* de 50%, com a emissão de 30% de debêntures de infraestrutura subscritos pelo fundo composto pelos excedentes de reservas e 20% de capital próprio. Este programa “poderia financiar obras no valor de 90 bilhões de dólares ou de cerca de 300 bilhões de reais, um robusto investimento em infraestrutura”.

5 – Considerações Finais

A redução do espaço orçamentário para o investimento público aponta para uma fragilidade do regime fiscal ao promover entraves orçamentários aos investimentos. Desse modo, a fragilidade de tal instrumento conjugado à rigidez orçamentária torna a situação dos investimentos muito vulnerável, além de apontar para um cenário pouco favorável nos próximos anos. O ponto crucial é, portanto, como expandir o investimento público em que o Estado propõe deliberadamente como medida de longo prazo um forte ajuste fiscal aplicado à uma economia já fragilizada.

Neste contexto, o debate sobre a retomada do investimento público tem incorporado novas e criativas ideias, como a proposta de uso das reservas internacionais. Este artigo objetivou justamente discutir uma proposta alternativa, mas preliminar, de política econômica para financiar o investimento público brasileiro a partir da utilização dos excedentes de reservas internacionais. Contudo, deve-se levar em conta que o fato deste debate ser ainda recente, são poucos os artigos científicos que subsidiam esta discussão.

Em razão do elevado nível de reservas cambiais para o Brasil segundo as métricas disponíveis, o uso das reservas no financiamento do investimento terá impacto direto sobre o produto agregado e emprego, por meio do efeito multiplicador possibilitando, endogenamente, o aumento das receitas do governo. Além disso, espera-se que esta proposta abra um espaço maior no orçamento público para a execução das despesas discricionárias e obrigatórias.

Apesar do elevado nível de reservas internacionais, o instrumento utilizado para amenizar a crise financeira de 2008 foi a política fiscal expansionista e não as reservas, inclusive nesse período foi registrado desde o fim da década de 1990 o seu maior montante. Desse modo, os instrumentos de política econômica, se manuseado de maneira adequada, podem ser meios de proteção contra crises internacionais tão potentes quanto se espera da decisão de acumular reservas cambiais. Ademais, uma reforma mais profunda na estrutura financeira que envolva controles seletivos sobre a movimentação financeira e a redução da taxa de juros no Brasil também podem ser medidas eficazes de proteção contra crises externas.

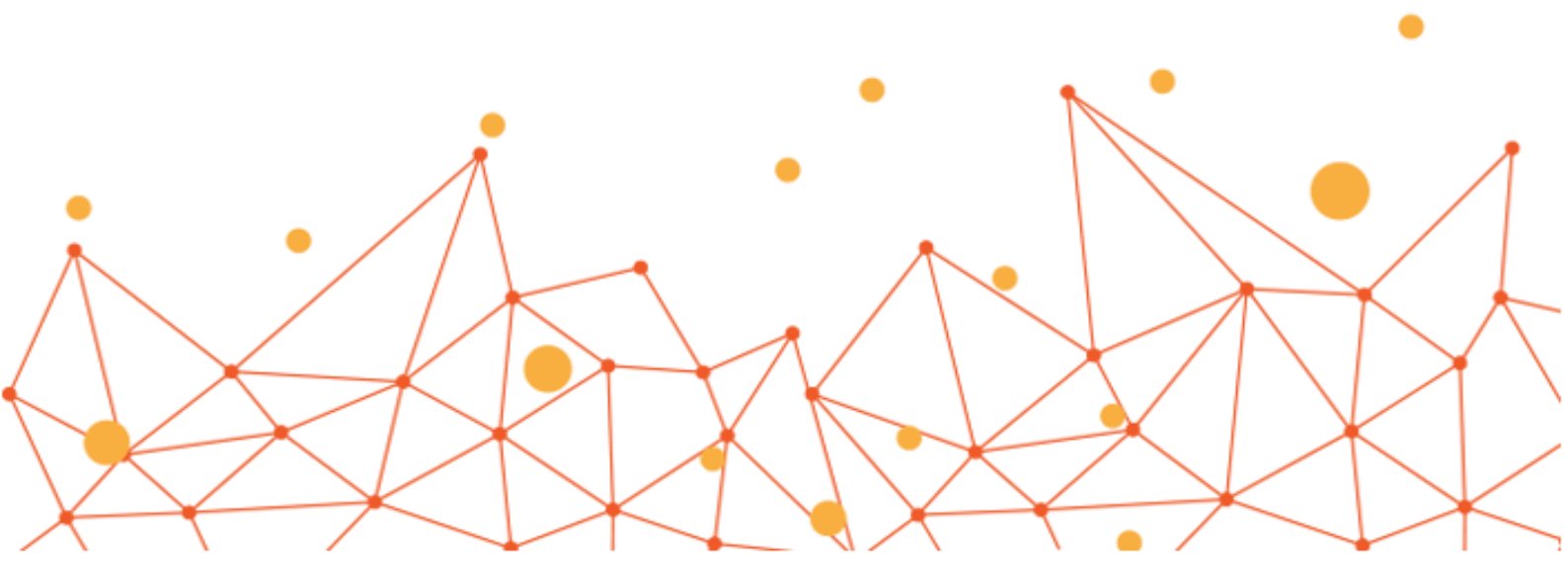
6 – Referências Bibliográficas

- AUSTERIDADE e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert Stiftung, 2016. 60p. Disponível em: <<http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>>. Acesso em: nov. / 2018.
- ALMEIDA, M; OLIVEIRA, R; SCHNEIDER, B. **Política industrial e empresas estatais no Brasil: BNDES e Petrobrás**. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2013.pdf. Acesso em: dez. /2017.
- BACEN. **Setor Externo**. Disponível em: < <http://www.bcb.gov.br/htms/Infecon/seriehistresint.asp>>. Acesso em: dez. /2016.
- _____. **Reformulação dos meios de pagamentos: nota metodológica**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/ftp/infecon/NM-MeiosPagAmplp.pdf>. Acesso em: mar. / 2018.
- CARNEIRO, R; MELLO, G. **As reservas internacionais e os mitos da ortodoxia**. São Paulo: Jornal GGN, 2017. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/noticia/as-reservas-internacionais-e-os-mitos-da-ortodoxia-por-ricardo-carneiro-e-guilherme-mello>. Acesso em: dez. /2017.
- CARVALHO, F. Política fiscal e economia econômica Keynesiana. **Revista Análise Econômica**, Rio Grande do Sul, v. 26, n.50, p. 7-25, jan. /2008.
- CARVALHO, L. **Investimentos estaduais voltam ao patamar dos anos 1990**. São Paulo: Folha de São Paulo, 2017. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/laura-carvalho/2017/11/1937304-investimentos-estaduais-voltam-ao-patamar-dos-anos-1990.shtml>. Acesso em dez. /2017.

- CASAL JUNIOR, M. O colchão do crescimento: como as reservas cambiais do Brasil podem ser usadas para sustentar a recuperação da economia. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/o-colchao-do-crescimento>. Acesso em: fev./2018.
- CAVALCANTI, M.; VONBUN, C. Reservas internacionais ótimas para o Brasil: uma análise simples de custo-benefício para o período 1999-2007, **Economia aplicada**, v. 12, n. 3, jul.-set. / 2008.
- DILLARD, D. **A teoria econômica de John Maynard Keynes**. São Paulo: Enio Matheus Guazzelli & Cia. Ltda, 1964.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. World economic outlook database. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/weoselgr.aspx>. Acesso em: jan. / 2018.
- GIAMBIAGI, F; ALÉM, A. Conceitos básicos relevantes: o caso do Brasil. In: _____. **Finanças públicas: teorias e práticas no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus: 2011, p. 43-62.
- HAAVELMO, T. 1945. Multiplier effects of a balanced budget. Disponível em: [http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/\(ISSN\)1468-0262](http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/(ISSN)1468-0262).
- HERMANN, J. **Ascensão e queda da política fiscal**: de Keynes ao “autismo fiscal” dos anos 1990-2000. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A152.pdf>. Acesso em: dez. /2017.
- IBGE. **Sistema de Contas Nacionais**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: nov./ 2018.
- INSTITUTO FISCAL INDEPENDENTE (IFI). Relatório de acompanhamento fiscal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-ifi>. Acesso em: nov. / 2017.
- IPEADATA. **Dados e indicadores sobre distribuição de renda, pobreza, educação, saúde, previdência social e segurança pública**. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em: nov./ 2018.
- KALECKI, M. Três caminhos para o pleno emprego. In: MIGLIOLI, J; FERNANDES, F. (Orgs.). **Kalecki**. São Paulo, 1980, p. 75-97.
- KEYNES, J. **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Atlas, 1936.
- LOPREATO, F. O papel da política fiscal: um exame da política convencional. Texto para discussão, n. 119, jun./2016. Disponível em: www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=1749&tp=a . Acesso em: nov. /2017.
- LUCAS, D. **Reservas internacionais como uma defesa contra o sudden stop**: um estudo empírico. 2005. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica – PUC. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <http://www.econ.puc-rio.br/biblioteca.php/trabalhos/show/1096/en>. Acesso em: mar. /2018.
- ORAIR, R. **Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal**. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28277. Acesso em: nov./ 2017.

- MIGLIOLI, J. **Acumulação de capital e demanda efetiva**. São Paulo: TA Queiroz, 1981.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA, Receita Federal do Brasil. **Relatório Carga Tributária no Brasil**. Vários anos. Disponível em: www.receita.fazenda.gov.br. Acesso em: fev./2016.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2018/ploa-2018>. Acesso em: dez. /2017.
- ORAIR, R; SIQUEIRA, F; GOBETTI, S. **Política fiscal e o ciclo econômico: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/558095/2o-lugar-rodriigo-octavio-orair-086.pdf/ff2dc598-149a-419d-b95f-fb6e54e10d4f>. Acesso em: jun./2017.
- PELLEGRINI, J. **Reservas internacionais: nível adequado, custo fiscal de carregamento e uso no resgate da dívida pública**. Disponível em: <https://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/pesquisas-e-premios/viviane-2017/xxii-premio-tesouro-nacional-2017/1o-lugar-josue-alfredo-pellegrini-021.pdf>. Acesso em: dez. / 2017.
- SANTOS, C. **Evolução recente e perspectivas futuras das finanças públicas brasileiras: o comportamento do investimento público em contexto de crise**. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3679/1/Livro_Brasil_em_desenvolvimento_2009_v_1.pdf. Acesso em: jan. /2017.
- SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA. Disponível em: <http://www.spe.fazenda.gov.br/conjuntura-economica/politica-fiscal/investimentos-e-carga-tributaria>. Acesso em: jan. /2018.
- SERRANO, F; SUMMA, R. **A política fiscal na macroeconomia da demanda efetiva**. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/364116594/Politica-Fiscal-Na-Macroeconomia-Da-Demanda-Efetiva-v-1>. Acesso em: dez. /2017.
- VONBUN, C. **Reservas internacionais revisitadas: novas estimativas de patamares ótimos**. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2000/1/TD_1885.pdf. Acesso em: dez. /2017.

TRABALHO, INDÚSTRIA E SOCIEDADE



AS MULHERES NO SÉCULO XXI: PANORAMA DAS CONDIÇÕES DE TRABALHO FEMININO NO BRASIL WOMEN IN THE 21ST CENTURY: PANORAMA OF THE CONDITIONS OF WOMEN'S WORK IN BRAZIL

*OLIVEIRA, Ana Paula BS.*²⁰⁹

*SILVA, Hugo M.*²¹⁰

*SILVA JUNIOR, Inácio F da.*²¹¹

*FARCHE, Renata.*²¹²

*FIRMINO, Livia L.F.*²¹³

Resumo

O presente artigo discorre sobre as mulheres no século XXI com foco no panorama das condições do trabalho feminino no Brasil. Releva a importância de remontar a história para contextualizar-se a discussão tendo como objetivo geral descrever o processo de inserção da mulher no mercado de trabalho brasileiro no cenário sócio econômico e como objetivos específicos, discutir barreiras e obstáculos para inserção e igualdade e discutir o papel das políticas públicas para a reversão deste quadro. Fomenta em seu desenvolvimento marcos que representam a conquista de direitos da mulher ao passo que reflete a real efetivação dos mesmos. Aborda questionamentos pertinentes que somados iluminam perspectivas de avanço, trazendo a importância do papel de protagonismo social da mulher em diversas áreas de atuação. Traz como contribuições uma vertente de análise crítica para com paradigmas fossilizados, os quais modelam crenças que impactam significativamente em mudanças de valores. Por fim, enfatiza que intervenções macros e micros são interdependentes e necessitam serem permanentes na direção de visibilidade da mulher que traz consigo marcas de vulnerabilidade para real inclusão e pertencimento como também potencialidades que significam possibilidades de transformação individual e coletiva.

Palavras chaves: Mulher. Mercado de trabalho. Brasil.

Abstract:

This article deals with women in the 21st century with a focus on the panorama of the conditions of

²⁰⁹ Professor de Administração da Produção no curso de Administração de empresas da Universidade Estadual de Minas Gerais-UEMG- Passos/MG. Administradora, especialista em Gestão Estratégica de Negócios pela Unifran-Franca/SP. Email: brito.silveira@bol.com.br

²¹⁰ Professor de Economia e Administração Financeira nos cursos de Administração de Empresas, Ciências Contábeis, Gestão Comercial da Universidade do Estado de Minas Gerais, UEMG – Passos/MG. Administrador, especialista em Gerência Financeira pela UNIMEP- Piracicaba/SP. E-mail: hugo.uemg@gmail.com

²¹¹ Professor no curso de Administração de Empresas na Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) –Passos-M.G. Administrador, especialista em psicologia organizacional pela Unifran/SP. E-mail: inaciofacef@hotmail.com

²¹² Professora de Psicologia aplicada a administração, recursos humanos, psicologia jurídica e da educação na Universidade Estadual de Minas Gerais UEMG -Passos/MG. Psicóloga, mestre em ciências pela USP Ribeirão Preto/SP. E-mail: renata.farche@hotmail.com

²¹³ Graduada em Comunicação Social pela Universidade do Estado de Minas Gerais (Unidade Passos) com habilitação em Publicidade e Propaganda (2014). MBA em Comunicação e Marketing pela Universidade Cruzeiro do Sul (2017). Docente na área de Comunicação Social e Marketing. E-mail: livialouiselfff@gmail.com

women 's work in Brazil. It highlights the importance of reassembling history in order to contextualize the discussion with the general objective of describing the process of insertion of women in the Brazilian labor market in the socioeconomic scenario and as specific objectives, to discuss barriers and obstacles to insertion and equality and to discuss the role of public policies to reverse this situation. It fosters in its development milestones that represent the conquest of women's rights while reflecting their real effectiveness. It addresses pertinent questions that, together, illuminate perspectives of advancement, bringing the importance of the role of social protagonism of women in several areas of activity. It brings as contributions a critical analysis strand to fossilized paradigms, which model beliefs that significantly impact on changes of values. Finally, it emphasizes that macros and micros interventions are interdependent and need to be permanent in the visibility direction of the woman that brings with it marks of vulnerability for real inclusion and belonging as well as potentialities that signify possibilities of individual and collective transformation.

Key words: Woman. Job market. Brazil.

1- Introdução

Após a revolução industrial, com a inserção da mulher no mercado de trabalho, ocorreram inúmeras mudanças econômicas, sociais e demográficas na economia brasileira. O reflexo dessas mudanças corroborou substancialmente na relação familiar, pois o trabalho feminino passou a impactar na renda da família e criou um ambiente favorável para outras mudanças na situação de desigualdade de oportunidades.

Nas sociedades do início do século XX era comum que o marido trabalhasse, restando à mulher o cuidado do lar e dos filhos. As mulheres que ficavam viúvas e precisavam sustentar os filhos se dedicavam a atividades informais e ligadas a atividades domésticas pouco valorizadas; algumas cidadãs conseguiram superar as barreiras do papel de ser apenas esposa, mãe e dona do lar. Na década de 1950 as brasileiras respondiam por 10% da população economicamente ativa e já representam mais de 49% da força de trabalho (PINHEIRO, 2012).

O crescimento da participação feminina no mercado não pode ser levado apenas no âmbito econômico, pois se viabilizou pela queda de fecundidade (acesso a novos métodos anticoncepcionais e rupturas com modelo tradicional), maior escolaridade e acesso às universidades (BRUSCHINI, 2000). Se esse crescimento permitiu a entrada em setores com maior qualificação e formalização, há ainda ocupação intensa em profissões de subsistência (agricultura) com total precariedade de condições. Persiste forte desigualdade salarial provenientes de discriminação sexual.

Este artigo tem como objetivo geral descrever o processo de inserção da mulher no mercado de trabalho brasileiro no cenário sócio econômico e como objetivos específicos, discutir barreiras e obstáculos para inserção e igualdade e discutir o papel das políticas públicas para a reversão deste quadro.

2- Metodologia

Secci (2016) afirma que os estudos podem ser descritivos ou prescritivos. Estudos descritivos têm objetivo de construir teorias, por meio da descrição e explicação dos tipos de políticas públicas, do comportamento dos atores e da instituição nas diferentes fases do processo.

Para ele, os estudos prescritivos ocupam-se em melhorar as políticas públicas: orientar, recomendar e intervir na realidade ao invés de uma construção teórica.

Apresenta-se o desenvolvimento das seguintes etapas metodológicas: pesquisa, organização e sistematização e análise das ações para compreender a relação entre os principais elementos norteadores (inserção, políticas públicas, economia), com vistas a um tratamento lógico sobre a delimitação pesquisada.

Secci (2016) aponta que os estudos descritivos podem ser dedutivos ou indutivos. Métodos indutivos são aqueles que o pesquisador investiga baseado em dados empíricos qualitativos e quantitativos (estudos de casos, séries históricas) para elaborar sínteses, hipóteses, teorias. Enquanto que no método dedutivo o pesquisador parte de hipóteses e teorias para então analisa-las no contexto prático.

3 - Resultados e discussões

3.1- A Inserção da Mulher no mercado de trabalho

O trabalho da mulher é reconhecido desde a Idade Média, através das realizações de tarefas domésticas e do lar. Mas o marco de sua inserção no mercado de trabalho dá-se a partir da Primeira Revolução Industrial. Como forma de subsistência e não de emancipação, sujeitavam-se a condições desumanas, longa jornada de trabalho, e baixa remuneração (GUIRALDELLI, 2007).

O movimento de emancipação intensificou-se no período da 1ª e 2ª Guerra Mundial. Com os homens nos campos de batalha, mutilados ou mortos, mulheres precisaram assumir o comando dos negócios da família, gerar renda seja nas fábricas ou na informalidade. De acordo com Fonseca (2015), o processo decorrente de urbanização e industrialização durante e após esse período, alterou a visão econômica e cultural com relação à inserção e posicionamento da mulher no mercado, tornando o ambiente propício para estes fatores.

Porém, essa expansão do mercado e as novas oportunidades não resultaram em igualdade para as mulheres no trabalho. Na proporção de ofertas havia contestação de seu papel como dona de casa e lugar no lar. Nogueira (2010) salienta o típico discurso dos anos 50, referindo-se a malefícios psicológicos que uma mãe casada que trabalha fora do lar poderia ocasionar em seus filhos. Eram

mensagens típicas de desestímulo e preconceito que tinham por finalidade intensificar a culpa e ansiedade nas mulheres na sua multiplicidade de papeis e jornadas.

HANDBOOK (2014) afirma que nos últimos 30 anos vários movimentos em prol feminino obtiveram grandes ganhos sociais, econômicos e políticos, melhorando a situação das mulheres. Os movimentos feministas contribuíram para a análise cultural contemporânea e em diversas universidades programas que estudaram a questão da mulher contribuíram para a promoção de métodos multidisciplinares e diversas teorias. Apesar de avanços, a segregação sexual nos empregos e organizações persiste como um fenômeno mundial, assim como a desigualdade de remuneração entre os sexos.

Para Baltar e Leone (2008), a partir do ano de 1980 visualizam-se características distintas desde o ano de 1930 com as mudanças ocorridas no mercado de trabalho e economia tanto mundial quanto brasileira em conjunto com uma inflação alta e um processo de recessão econômica. A população economicamente ativa aumentou de 39,6% para 43,3%, somente no período de 1979 e 1989. Esse aumento foi influenciado significativamente pela continuidade da entrada de mulheres no mercado de trabalho após 1970. Tanto que, ao final dos anos 80, mais de um terço da população economicamente ativa era composto por mulheres. Fonseca (2015) aponta outros fatores que

contribuíram para o aumento da participação e abertura do mercado para as mulheres nessa década como o desejo de realização pessoal, a necessidade de incrementar a renda familiar e/ou a obrigação de assumir a responsabilidade total da família.

Conforme nos mostra as pesquisas do IBGE dos últimos 50 anos, a crescente urbanização fez aumentar consideravelmente o setor de serviços, ramo da economia que é predominantemente ocupado por mulheres. Foram justamente os setores ligados a serviços que absorveram o contingente feminino que adentrou no mercado de trabalho nas últimas décadas. Apesar da importância que a mão-de-obra feminina assumiu atualmente, os dados estatísticos nos mostram que apesar das mulheres possuírem maior nível de escolaridade, prevalece a discriminação de gênero no que diz respeito à renda individual.

Conforme dados da Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, de Março de 2012, o rendimento médio do trabalho das mulheres em 2011 foi R\$ 1.343,81, 72,3% do que recebiam os homens (R\$ 1.857,63). Partindo destas análises, propõe-se investigar as questões relacionadas à inserção da mulher no mercado de trabalho, destacando-se a sua decisão em participar ou não deste mercado e nas consequências desta escolha.

O fenômeno da globalização, conforme observou Lombardi (2012), polarizou as trabalhadoras em duas frentes específicas, antagônicas, porém complementares. De um lado, um grupo pequeno, mas crescente de mulheres com maior escolaridade em profissões melhor remuneradas e de outro, uma massa de mulheres com baixa escolarização, pobres e em trabalhos que oferecem condições

menos favoráveis e baixa remuneração. No entanto, nos últimos 50 anos, as mulheres têm deixado de atuar apenas no ambiente privado para também se lançarem no mercado de trabalho (PORTAL BRASIL, 2015).

Os avanços nas leis trabalhistas permitiram o crescimento dessa mão de obra. Em 2007, as mulheres representavam 40,8% do mercado formal de trabalho; em 2016, passaram a ocupar 44% das vagas (PORTAL BRASIL, 2015).

3.2- Condições de trabalho feminino no Brasil: abordagem dedutiva

Ao longo dos anos, muitas conquistas das mulheres foram contempladas e incorporadas à Consolidação das Leis Trabalhistas, onde no artigo 373, estabelece sobre a duração, condições de trabalho e discriminação contra a mulher:

I - publicar ou fazer publicar anúncio de emprego no qual haja referência ao sexo, à idade, à cor ou situação familiar, salvo quando a natureza da atividade a ser exercida, pública e notoriamente, assim o exigir; II - recusar emprego, promoção ou motivar a dispensa do trabalho em razão de sexo, idade, cor, situação familiar ou estado de gravidez, salvo quando a natureza da atividade seja notória e publicamente incompatível; III - considerar o sexo, a idade, a cor ou situação familiar como variável determinante para fins de remuneração, formação profissional e oportunidades de ascensão profissional; IV - exigir atestado ou exame, de qualquer natureza, para comprovação de esterilidade ou gravidez, na admissão ou permanência no emprego; V - impedir o acesso ou adotar critérios subjetivos para deferimento de inscrição ou aprovação em concursos, em empresas privadas, em razão de sexo, idade, cor, situação familiar ou estado de gravidez; VI - proceder ao empregador ou preposto a revistas íntimas nas empregadas ou funcionárias.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não obsta a adoção de medidas temporárias que visem ao estabelecimento das políticas de igualdade entre homens e mulheres, em particular as que se destinam a corrigir as distorções que afetam a formação profissional, o acesso ao emprego e as condições gerais de trabalho da mulher (BRASIL, 1943).

De acordo com dados do IBGE, em parceria com a Secretaria de Políticas para as Mulheres e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Censo de 2010, comparado aos de 2000, aponta participação feminina com idade ativa (16 anos ou mais) no mercado de trabalho que cresceu de 50% (2000) para 55% (2010), enquanto a dos homens caiu de 80% para 76%. Essa diferença indica que há um contingente potencial feminino que pode continuar responsável pelo vigor futuro da formação da força de trabalho do País. Conforme IBGE (2015) as mulheres recebem cerca de 70% do salário pago aos homens para fazer o mesmo trabalho e possuindo a mesma formação. A discrepância não pode ser explicada como fenômeno de mercado, pois não ocorre apenas no período de licença maternidade, estendendo-se além da idade fértil (DOMAGGIO; MIDORI, 2017). Para Domaggio e Midori (2017), essa diferença salarial no país onde 40% dos lares são chefiados por mulheres não pode ser vista como algo natural ao mercado, visto que perpetua a

desigualdade e agrava a situação de vulnerabilidade social destas famílias.

O quadro como tradição limita potencialidade da sociedade relativa a outros bloqueios ao

desenvolvimento como categorias de trabalho não remunerado (cuidados pessoais, maternidade e trabalho doméstico), sub-representação econômica (discriminação de concessão de crédito), sub-representação política (falta de representatividade nas esferas do legislativo, executivo e judiciário) e as várias formas de violência contra a mulher (DOMAGGIO e MIDORI 2017).

Destaca-se que a diminuição das diferenças de gênero no mercado de trabalho poderia aumentar o PIB brasileiro em 3,3%, ou 382 bilhões de reais, e acrescentar 131 bilhões de reais às receitas tributárias. Para isso, seria necessário o Brasil reduzir em 25% a desigualdade na taxa de presença das mulheres no mundo do trabalho até 2025, compromisso já assumido pelos países que compõem o G20. Se a participação feminina crescesse 5,5 pontos percentuais, o mercado de trabalho brasileiro ganharia uma mão de obra de 5,1 milhões de mulheres (NUNES, 2018).

Pela Figura abaixo é possível constatar:

Como mais mulheres no mercado de trabalho eleva o PIB

Projeções para 2017				Redução de até 25% na diferença entre gêneros o mercado de trabalho até 2025		
Participação no mercado de trabalho				Mão-de-obra adicional	Participação no mercado de trabalho	
Região/ País	Homem (%)	Mulheres (%)	Diferença (pontos percentuais)	Milhões	%	em US\$ Bilhões
Brasil	78,2	56,0	22,1	5,1	3,3	116,7
Mundo	76,1	49,4	26,7	203,9	3,9	5,767

Fonte: OIT

Fonte: Organização Internacional do Trabalho, 2017

Percebe-se que a desigualdade no mercado de trabalho faz com que se dispense e não retenha talentos por conta da baixa valorização. Com relação à desigualdade salarial e oportunidades, o nível de escolaridade é maior em relação aos homens. Na faixa etária entre 18 a 24 anos, a frequência escolar das mulheres é de 34,1% enquanto a dos homens é de 31,6% (IBGE apud DOMAGGIO; MIDORI, 2017).

Ainda, do total de universitários, 57% são mulheres como maioria entre os que possuem formação superior: 16,9% a 13,5% dos homens; no ambiente corporativo, são ainda pouco numerosas (DOMAGGIO; MIDORI, 2017). Segundo a Consultoria Deloitte (2018), a participação feminina em conselhos de administração passou de 6,3% para 7,7% entre os anos de 2015 a 2017, sendo que 22% das companhias passaram a exigir pelo menos uma mulher na disputa final das vagas, porém a dupla jornada e a diferença salarial fazem com que seja minoria entre os candidatos. Salienta-se que o acúmulo de funções faz com que as mulheres busquem jornadas mais flexíveis e reduzidas a fim de conciliar cuidados com a casa, filhos e estudos. Segundo o IBGE (2016), as mulheres dedicaram 73%

a mais de horas em cuidados pessoais ou afazeres domésticos que os homens em 2016. Semanalmente dedicam 18,1 horas enquanto os homens, 10,5 horas. Essa média é maior no Nordeste; 80% superior aos homens e 19 horas semanal, para negras e pardas

(18,6 horas semanais) e mulheres acima de 50 anos (19,2 horas semanais) (CUNHA, 2018).

A questão da desigualdade é refletida no ambiente de trabalho mediante a questão salarial e de jornadas múltiplas, violências na forma de assédio moral e sexual que comprometem e desestimulam a mulher decorrente da diminuição da autoestima, resultando negar cargos por não tolerar práticas muito comuns de discriminação corporativa. De 2007 a 2017, 168.965 denúncias de assédio foram feitas ao Ministério do Trabalho e vêm aumentando passando de 165 em 2012 para

340 em 2017. Desse total, 25,66% foram denúncias de práticas abusivas, assédio moral, assédio sexual, agressão física, discriminação e preconceito (ALMEIDA; CAVALCANTI; BATISTA, 2018).

Segue fonte:

Figura 2: Denúncias no ministério público do trabalho (2007 a 2017).



Fonte: Almeida, Cavalcanti e Batista (2018)

Observa-se que número de ocorrência de assédios não aumentou e sim o de denúncias. Pontua-se este indicador devido à força que diversas campanhas antiassédio, dentre as quais, atrizes de Hollywood relataram assédios sofridos por parte de outros atores, diretores, esportistas, políticos e autoridades, dando estímulo e voz às vítimas omissas. No ambiente corporativo, falta um departamento para receber e lidar com esta demanda, promovendo espaço de voz e representatividade (ALMEIDA; CAVALCANTI; BATISTA, 2018).

De acordo com Almeida, Cavalcanti e Batista (2018), outro importante fator que recai sobre o número de denúncias formalizadas relaciona-se a reforma trabalhista que fixou limites para as indenizações de dano moral, limitando reparações em caso de assédio moral e sexual, o que antes não era previsto. Este dano é nivelado por graus, classificado como leve, médio, grave ou gravíssimo, sendo o juiz quem determina o grau e a indenização por gravidade; estabelecidas por múltiplos do teto do INSS (R\$ 5.645,80). Assim, caso a mulher não consiga comprovar o dano, arca com os honorários dos advogados da empresa onde trabalhou o que finda por oprimir e favorecer a cultura de omissões.

Acrescenta-se que em países em desenvolvimento, as mulheres que tradicionalmente ocupavam posições de pior remuneração estão ficando desempregadas quando os homens resolvem aceitar os baixos salários para ocupar essas vagas (HANDBOOK, 2017).

Faz-se urgente reconhecer que a desigualdade fomentada é uma questão de direitos humanos e não apenas uma situação decorrente de problemas econômicos e sociais a serem superados. Há um longo caminho a ser percorrido com sua devida proporção de relevância.

3.3 A importância das políticas sociais

A Organização das Nações Unidas promove através de ações, relatórios e programas realizados internacionalmente, a defesa dos direitos das mulheres. Com a criação de espaços para o diálogo, ampliam a visibilidade do tema e a conscientização sobre a discriminação e inferioridade em diversas esferas. Na IV Conferência Mundial sobre a Mulher em Pequim no ano de 1995, foi lançada a Declaração e Plataforma de Ação, um guia para preservação das conquistas alcançadas e de novos avanços com o objetivo de aprimorar a sociedade como um todo (ONU, 1995).

No guia, termos como conceito de gênero, compreende que as relações entre homens e mulheres são produto de padrões sociais e culturais passíveis de modificação, empoderamento; controle que adquira sobre seu desenvolvimento, onde governo e sociedade criam condições para apoiar o processo e transversalidade (políticas públicas que integrem e assegurem a perspectiva de

gênero) como chaves no combate à desigualdade de direitos e de mudança (ONU, 1995).

Discute-se que é imprescindível o papel de políticas públicas que assegurem direitos para as mulheres como no empreendedorismo, vida política, vida acadêmica e científica, pois refletem na criação de programas que auxiliam na conquista de autonomia financeira, educação, combate e enfrentamento da violência doméstica ou familiar e na garantia e assistência no parto mais humanizado (PORTAL BRASIL, 2015). O Brasil como signatário da Declaração se propôs a formulação destas políticas públicas e desenvolvimento de seguintes programas sociais:

A) Bolsa família: criado em 2003 com o intuito de reduzir a desigualdade e aumentar a autonomia financeira. A titularidade do benefício fica com o chefe de família, na maioria dos casos a mulher é quem é responsável por receber e usar os recursos. De acordo com Brasil (2017), em 2017 foram beneficiadas 13,6 milhões de famílias com o repasse de R\$ 2,4 bilhões.

B) Minha casa, minha vida: subsídio do governo federal que dá preferência à mulher (mães) no registro das escrituras dos imóveis.

C) Pronatec: o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego promove a profissionalização para melhores oportunidades no mercado de trabalho.

D) Lei do Feminicídio: promulgada em março de 2015, enquadra o assassinato de mulheres como crime hediondo e fortalece a punição a crimes desta natureza.

E) Disque 180: criado em 2006, e a partir de 2014, além de disque denúncia, oferece atendimento e orientação à mulher vítima de violência. Em 2016, foram recebidas 1,133 milhões de ligações e 140.316 denúncias como exemplo, 338 relatos de assédio sexual no trabalho (BUSTAMANTE, 2017).

F) Rede Cegonha: criada em março de 2011, amplia a qualidade da assistência a mães, bebês, crianças pelo SUS e incentivo ao parto humanizado em 5.488 municípios.

G) Selo pró-equidade de raça e gênero: estimular a igualdade entre homens e mulheres no mundo do trabalho eliminando a discriminação de acesso, remuneração, ascensão e permanência no emprego (PORTAL BRASIL, 2015).

Além dos programas sociais, há uma pressão cada vez maior para que o corporativo implante canais de denúncia para combater abusos e adoção de políticas de equidade de gênero. Em 2013, por iniciativa de lideranças femininas como Luiza Trajano (Magazine Luiza), Chieko Aoki (Blue Tree Hotel), Maria Fernanda Teixeira (Intergrow) e da advogada Raquel Pretos, foi criado o Mulheres do Brasil, programa que formula ações nas áreas de educação, empreendedorismo, cotas para mulheres e projetos sociais (ALMEIDA; CAVALCANTI; BATISTA, 2018).

Segundo Almeida, Cavalcanti e Batista (2018), a Lei Anticorrupção, que obrigou as empresas criarem um canal de denúncias (consequência dos escândalos da Lava Jato), acabou dando voz para relatos além da corrupção. Em março de 2017, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

aprovou projeto de lei que define percentual mínimo de participação de mulheres no conselho de administração de empresas do governo ou de capital misto, quando o controle é estatal. A proposta prevê pelo menos 30% de mulheres no conselho até 2022, com projeção de 10% a mais a cada dois anos

4- Considerações finais

O presente artigo que se propôs a descrever o processo de inserção da mulher no mercado de trabalho brasileiro no cenário sócio econômico bem como discutir barreiras e obstáculos para inserção e igualdade e o papel das políticas públicas com fins de reversão deste quadro, remonta a história que guarda em si marcos e crenças que iluminam a descrição e fomentação temática.

Sublinha que a inserção da mulher no mercado de trabalho e sua posterior permanência é fruto sócio econômico e social que se expressa como um processo favorecido pela desigualdade, marcado por condições adversas precárias de trabalho. Lutas e conquistas são bandeiras estendidas por muitos anos e apesar de transformadoras nos âmbitos econômico, social e cultural, ainda se mostram insuficientes para efetivações de direitos.

Conquistas como maior escolaridade e entrada em setores do mercado, são ainda marcadas por desigualdade salarial, insegurança, violência, assédio, pouco ou nenhum acesso a cargos superiores, múltiplas jornadas que resultam em mais horas de trabalho não remuneradas. Este panorama, ao ser observado amplamente, evidencia a herança e legado de uma cultura machista e sexista, que impacta no real exercício democrático.

Não obstante a criação de espaços de diálogo, desconstrução de paradigmas e de processos culturais, denota a possibilidade de ultrapassar barreiras institucionalizadas e obstáculos da própria crença de impotência. Um ciclo vulnerabilidade sofrida em contraponto com a ideologia de equidade de raça e gênero, o que sugere renovarem-se forças coletivas e individuais.

Além de programas e iniciativas que buscam assegurar direitos conquistados, faz-se importante que sociedade a visibilidade contínua de vozes e questionamentos sobre paradigmas refratários. Imersão na história, nas memórias. Análise crítica. Intervenções pontuais e de maior impacto nas estruturas são estratégias que merecem atenção permanente e especial posto que não se descontrói sem construir novos olhares e atitudes.

5- Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Cássia; CAVALCANTI, Glauce; BATISTA, Henrique Gomes. **Assédio no trabalho
dificulta ascensão de mulheres nas
empresas.** 2018. Disponível em:

<<https://oglobo.globo.com/economia/assedio-no-trabalho-dificulta-ascensao-de-mulheres-nas-empresas-22285265>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

BALTAR, P.; LEONE, E. T. A mulher na recuperação recente do mercado de trabalho brasileiro. *Revista brasileira de Estudos Populacionais*, São Paulo, v.25, n.2, p. 233 249, jul/dez. 2008.

BRASIL, Portal. **Beneficiários recebem R\$ 2,4 bilhões do Bolsa Família**. 2017. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2017/03/beneficiarios-recebem-r-2-4-bilhoes-do-bolsa-familia>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

BRASIL. Presidência da República, decreto-lei nº 5.452 de 1º de maio de 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm>. Acesso em 25/03/2018.

BUSTAMANTE, Luisa. **Ligue 180: as mentiras e verdades do debate sobre a violência de gênero**. 2017. Disponível em: <<http://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2017/03/09/ligue-180-mentiras-e-verdades-violencia-de-genero/>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

CUNHA, Joana. **Mulheres ganham menos e gastam mais tempo com familiares, diz IBGE**. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/03/mulheres-ganham-menos-e-gastam-mais-tempo-com-familiares-diz-ibge.shtm>>. Acesso em: 07 mar. 2018.

DOMAGGIO, Angela; MIDORI, Fabiane. **O valor de uma mulher no mercado de trabalho**. 2017. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/economia/noticia/2017/07/o-valor-de-uma-mulher-no-mercado-de-trabalho.html>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

HANDBOOK de estudos organizacionais. Organizadores da edição original Stewart R. Clegg, Cynthia Hard, Walter R. Nord, Miguel Caldas, Roberto Fachin, Tânia Fisher organizadores da edição brasileira. 1º edição. São Paulo: Atlas, 2014.

NOGUEIRA, Conceição. Um novo olhar sobre as relações sociais de gênero: feminismo e perspectivas críticas na psicologia social. Ed.: Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e a Tecnologia. 2001.

NUNES, D. Estudo da OIT mostra também que apenas metade das mulheres do mundo trabalham fora, mas a maioria gostaria de ter um emprego. Revista Carta Capital. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/menor-participacao-feminina-no-mercado-de-trabalho-injetaria-382-bilhoes-de-reais-na-economia>. Acesso em 17/02/2018.

ONU. **Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher**. 1995. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2015/03/declaracao_pequim1.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Perspectivas Sociais e de Emprego no Mundo- Tendências para as mulheres 2017*. http://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/trends-for-women2017/WCMS_557245/lang--pt/index.htm. acesso em 17/02/2017

PINHEIRO, J. C. Trabalho feminino no Brasil: análise da evolução da participação da mulher no mercado de trabalho (1950-2010). Porto Alegre, 2012. Trabalho de conclusão do curso de Economia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

PORTAL BRASIL (Brasil). **Mulheres são maioria da população e ocupam mais espaço no mercado de trabalho: Perfil da Mulher Brasileira.** 2015. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/03/mulheres-sao-maioria-da-populacao-e-ocupam-mais-espaco-no-mercado-de-trabalho>. Acesso em: 10/03/2018

PRESENÇA feminina ainda é pequena na liderança de grandes empresas. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/03/presenca-feminina-ainda-e-pequena-na-lideranca-de-grandes-empresas.shtml?utm_source=twitt...>. Acesso em: 13 mar. 2018. LOMBARDI, Maria Rosa. Anotações sobre a desigualdade de gênero no mercado de trabalho.

In: GEORGES, Isabel; LEITE, Marcia de Paula (Org.). Novas configurações do trabalho e economia solidária. São Paulo: Annablume, 2012. p. 109-134.

UMA ANÁLISE SOBRE A POLÍTICA INDUSTRIAL DURANTE O GOVERNO LULA (2003-2010)

*Guilherme Jorge Silva*²¹⁴

*Victor José Rocha de Lima*²¹⁵

*Dr. Adriano José Pereira*²¹⁶

JEL: O25

RESUMO: O Governo Lula (2002-2010) teve o grande mérito de recolocar as políticas industriais na pauta do dia em um cenário de ausência de mais de vinte anos que privilegiava a estabilização econômica. As duas políticas - Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) e Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) - não apenas introduziram novos recursos regulatórios e legislativos como também mapearam a indústria brasileira na luz do século XXI em um nítido esforço amplo e conjunto dos agentes econômicos. A pretensão deste estudo é discutir os principais pontos propostos por essas duas políticas dentro do arcabouço teórico do chamado estado desenvolvimentista e das linhas teóricas da economia industrial.

Palavras-chave: Política industrial, PITCE, PDP.

ABSTRACT: The Lula's government (2002-2010) got the big merit to put back the industrial politicians on the agenda after twenty years focusing on economic stability and leaving behind the industrial sector. The two politics – Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) and Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) – not only put new regulatory resources and legislative but also mapped the brasilian industry in a strong and aggregate perceptive effort from economics agents. The focus on this article is discuss about the main points proposed by this two politics following the theoretical line of developmental state and theoreticals lines of industrial economics.

Key Words: Industrial politic, PITCE, PDP.

²¹⁴ Mestrando em Economia e Desenvolvimento na Universidade Federal de Santa Maria – guijorge2004@hotmail.com.

²¹⁵ Mestrando em Economia e Desenvolvimento na Universidade Federal de Santa Maria – victorjl@live.com.

²¹⁶ Docente do Programa de Pós-Graduação em Economia e Desenvolvimento (PPGED) da Universidade Federal de Santa Maria - adrianoeconomia@ufsm.br

1 INTRODUÇÃO

A industrialização é um dos tripés do núcleo duro do “estado desenvolvimentista”, apontada como caminho ao progresso técnico e não há como falar, portanto, de desenvolvimento sem discutir industrialização (FONSECA, 2015, p.20-21). Os anos 1970 são de importância fundamental para entender o comportamento da economia brasileira e da sua indústria nos últimos 30 anos (1980 – 2010). Ao verificar-se que o chamado “Milagre Econômico” havia mostrado-se equivocado, o país tinha as seguintes opções: seguir uma linha de ajustamento rígido que trazia benefícios para concorrência e austeridade contra um caminho que optava por mais um ciclo de crescimento econômico numa sustentação elevada de investimentos. O II PND encaixa-se na visão econômica desenvolvimentista de ação clara e consciente do estado e responde, via investimento industrial, as limitações brasileiras verificadas na primeira Crise do Petróleo, onde promoveu no período de 1983 e 1984 contenção da dívida crescente e reconstituição parcial das reservas monetárias (CASTRO & SOUZA, 1985, p. 13-20).

Durante os anos 80 a crise altera a rota de crescimento do país para uma economia de estabilização, fazendo com que a política industrial perdesse totalmente o espaço nos planos macroeconômicos. Entre 1985 e 1987 tentativas de orientar o desenvolvimento industrial, com o objetivo de aumentar a eficiência e produtividade da indústria não foram postas em prática (CARNEIRO, 2002, p. 40-60; SUZIGAN, 1988, p.12-14). A situação brasileira era bastante delicada, fazendo com que alguns tímidos movimentos da iniciativa privada do país no que se refere a diversificação no complexo eletrônico fossem pífios (CANO & SILVA, 2010, p. 2).

Já em 1990 tem-se o foco na abertura comercial e competitividade, durante o governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), que criou a chamada “Política Comercial e de Comércio Exterior” (PICE). Removeu-se a estrutura de barreiras não tarifárias para a exposição das empresas nacionais, fazendo com que a competitividade e concorrência passassem a ser parte da realidade das firmas brasileiras. Este cenário promoveu um ajustamento severo das empresas nacionais que acarretou queda da produtividade, emprego e renda, além de falências das empresas (GUIMARÃES, 1996, P.6-13).

Itamar (1992-1994), logo em seguida, coloca em pauta a inflação como centro das discussões econômicas via implementação do Plano Real (1994). O governo FHC (1994-2002) no primeiro momento foi norteado pela manutenção da nova moeda e por planos de estabilização monetária e reformas constitucionais e no segundo momento por uma crise, incapacidade do estado em estabilizar o emprego, promover renda e crescimento. Durante o período não houve promoção da indústria, do desenvolvimento ou mudança na trajetória política (GIAMBIAGI, 2011, P.190)

E é só a partir do governo Lula, com a manutenção do tripé macroeconômica do governo FHC, que a indústria volta para a pauta nacional. Primeiro com a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), que foi concebida com uma visão estratégica de longo prazo que tinha em escopo a expansão da base industrial nacional a partir de sua capacidade inovativa. Esta política atuou em três principais pilares: Políticas horizontais (voltadas para inovação e desenvolvimento tecnológico, inserção externa/exportações, modernização industrial, ambiente institucional), ações verticais em setores estratégicos (software, semicondutores, bens de capital, fármacos e medicamentos) e em atividades portadoras de futuro (biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis). Além disso, instituiu-se em 2008 a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que tinha como pretensão fortalecer a economia via diálogos com o setor privado e estabelecimento de metas. Tanto a PITCE quanto a PDP introduziram novos recursos regulatórios e legislativos e possibilitaram o mapeamento da indústria brasileira na luz do século XXI.

Diante do exposto, o objetivo desse trabalho é analisar as metas e resultados propostos por essas duas políticas dentro do arcabouço teórico do chamado estado desenvolvimentista e da linha teórica da economia industrial evolucionária. Para isso na primeira parte teremos uma revisão sobre a economia industrial e um panorama histórico brasileiro das medidas econômicas de 1970 até 2002.

A terceira etapa a metodologia empregada, a quarta apresenta os dois períodos do Governo Lula (2003-2006/2007-2010) e suas respectivas políticas industriais: PITCE e PDP. Ao final é apresentada uma conclusão sobre as políticas postas em prática naquele cenário.

2 ARCABOUÇO TEÓRICO E CONTEXTO HISTÓRICO

Temos, ao menos, dois caminhos para a política industrial: O de regulação - que envolve processos de arbitragem concorrencial como: política antitruste, propriedade intelectual, política comercial, controle e administração de preços, dentre outros - e o regime de incentivos - estímulos financeiros e fiscais como juros subsidiados, modificação na estrutura tarifária, deduções fiscais, crédito e financiamento de longo prazo, incentivos aos gastos de pesquisa e desenvolvimento (P&D), etc (FERRAZ, 2009, p.230-231).

A teoria industrial, ainda, distingue as ações da política entre verticais e horizontais. As ações verticais são aquelas que privilegiam determinados setores em detrimento de outros, onde temos medidas discricionárias que se justificam pelas características do setor delimitado. Nesse caso observamos elevado poder de encadeamento na cadeia produtiva, grande dinamismo potencial, retornos crescentes de escala e geração de um maior valor agregado. Em termos gerais, temos uma política mais incisiva sobre o tecido econômico. Já as chamadas políticas horizontais procuram melhorar o desempenho da economia em sua totalidade, sem a especificação de um setor e enfatizando as ações governamentais para as condições gerais da economia. Medidas consideradas horizontais são, por exemplo, melhorias da infraestrutura (portos, aeroportos, etc) e melhorias educacionais e de ciência e tecnologia (FERRAZ; PAULA; KUPFER, 2002, p.558-560).

Existe, como esperado pelas características acima, uma polarização sobre as ações do estado na política industrial. O contraste quanto ao escopo da política industrial utilizada pelo governo se deve, conforme Suzigan e Furtado (2006, p. 164-165) às linhas teóricas acerca da industrialização e função do Estado. Temos, resumidamente, 3 grandes linhas de visões teóricas sobre a temática: A ortodoxa, a desenvolvimentista e a evolucionária.

A visão Ortodoxa defende que a ação por meio das políticas industriais deve ser executada apenas quando verificadas falhas de mercado, como em caso de estruturas e condutas competitivas. A ação, portanto, é meramente corretiva e horizontal, cabendo aos agentes privados o curso industrial. Essa linha teórica, portanto, evita as chamadas "falhas de governo". A liberalização comercial daria maior integração internacional, dando oportunidade de desenvolvimento de processos industriais mais robustos. Não podemos deixar de lado que a consideração de simetria de informações e racionalidade ilimitada não deixa espaço para incertezas no campo econômico, dando margem para uma série de deficiências empíricas (FERRAZ, 2009, p.232-235).

Já a visão desenvolvimentista atribui em grande parte a participação do estado nos fenômenos econômicos. É nessa linha que se encaixam os pensamentos de Celso Furtado e Raúl Prebisch, pensamentos que deram a tônica do crescimento econômico por mais de 40 anos no Brasil. Nessa visão a história e a trajetória de longo prazo são importantes, com o estado como agente decisório de suma importância. Todos os instrumentos de política econômica disponíveis são destinados para a industrialização, com a clara noção da importância de acumulação de capital físico e intelectual (FERRAZ, 2009, p.232-235).

Vale a nota de que essa vertente de pensamento tem como pensadores homens que, em sua maioria, ocuparam cargos nos Governos de seus países - como é o caso, por exemplo, tanto de Prebisch quanto de Furtado. É destacável que a consciência da importância do estado na industrialização ganhou contornos próprios na América Latina através da CEPAL e suas linhas teóricas de desenvolvimento dentro do pensamento Centro-Periferia. Ou seja, no Brasil é adotado um modelo de desenvolvimento dentro de uma lógica macroeconômica mundial. A adoção desse modelo não define, de forma alguma, a instrumentalização e conceitualização do que é desenvolvimento ou do modo operacional do estado. Como podemos ver nos trabalhos de Fonseca (2015, P.20-21) as

linhas teóricas acerca do chamado “estado desenvolvimentista” são diversas (apesar de compartilharem um núcleo duro em comum) e que, muitas vezes, a ação prática e a teoria do que se concebe como desenvolvimento e “estado desenvolvimentista” são descoladas.

A terceira interpretação é a corrente evolucionária neoschumpeteriana. Aqui temos a combinação do marco teórico desenvolvido, com maior destaque, por Nelson e Winter (1982, cap. 12) no papel estratégico da inovação. A inovação encontra-se no centro das atenções e do processo de desenvolvimento, sendo o principal motor do capitalismo. Nos escritos de Joseph Schumpeter se enfatiza a importância do estudo fundamental não do ponto de equilíbrio outrora defendido pela linha econômica ortodoxa e sim o processo que se dá, nos mais diversos planos, na análise da firma e da indústria. A destruição criativa no processo do sistema capitalista faz com que esse mesmo sistema esteja em constante mudança e transformação, como um organismo vivo, onde as velhas estruturas dão espaço para novas. A observação dessa economia está no meio de regularidades, processos, rotinas, meta rotinas e regras. Além dessas características, faz-se um entendimento mais factual do comportamento do indivíduo como agente criativo, com capacidade inventiva e limitação empírica.

A contribuição evolucionária, segundo Cassiolato e Erber (1997) permite uma atualização não apenas da agenda econômica nacional da industrialização como também propõe instrumentos para a melhora e atualização tecnológica do tecido econômico nacional, uma vez que coloca ao centro do debate as questões voltadas para a inovação, tecnologia e conhecimento.

2.1 CONTEXTO HISTÓRICO

Especificamente no caso brasileiro os anos 1970 são fundamentais para se entender os rumos da economia brasileira nos últimos 30 anos (1980-2010). A escolha entre crescimento baseado em industrialização pesada que terminaria o ciclo do PSI norteado pelo chamado II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) era uma ação um tanto quanto arriscada, uma vez que o "Milagre Econômico" deixou o país em uma situação delicada do ponto de vista da dívida externa, principalmente com o primeiro choque do petróleo em 1973. Portanto, o país tinha duas opções - ajustamento rígido que beneficiava a concorrência e a austeridade ou um caminho por mais um ciclo de crescimento econômico numa sustentação elevada de investimentos. Em outras palavras, entrávamos em uma marcha forçada em nome do progresso industrial brasileiro. O II PND se encaixa na visão econômica desenvolvimentista de ação clara e consciente do estado e responde, via investimento industrial, as limitações brasileiras verificadas na primeira Crise do Petróleo. Os resultados do II PND podem ser verificados já no início da década de 1980, mais especificamente entre 1983 e 1984, uma vez que os investimentos realizados no penúltimo governo militar garantiram a contenção da dívida crescente e a reconstituição parcial das reservas monetárias (CASTRO & SOUZA, 1985, p.13-20).

Apesar dos resultados verificados entre 1983 e 1984, o Brasil seguiria por duas décadas em um cenário desanimador. A crise dos anos 1980 alterou a rota de crescimento do país para uma economia de estabilização, fazendo com que a política industrial perdesse totalmente o espaço nos planos macroeconômicos. A preocupação, naquele momento, era deter a inflação e voltar para uma trajetória de crescimento dentro dos moldes neoliberais que focalizavam o pagamento da dívida em um cenário de ruptura de financiamento internacional. No intervalo de 1985-1987 é vista uma tentativa de orientar o desenvolvimento industrial, com o objetivo de aumentar a eficiência e produtividade. Essas estratégias, contudo, não foram colocadas em práticas, o que demonstra uma falta de consenso das metas estabelecidas e da falta de articulação entre Estado e setor privado. Em suma, o desenvolvimentismo observado pelo PSI até o final dos anos 1970 tinha ficado para trás e ficaria evidente o cenário de desordem que a economia brasileira entrava na década de 1990 (CARNEIRO, 2002, p.40-60; SUZIGAN, 1988, p.12-14).

Não podemos desconsiderar alguns esforços do setor público e até mesmo do empresariado nacional ainda nos anos 1980, como bem observou Wilson Cano e Ana Lúcia Gonçalves da Silva

(2010, p.3). Houve um esforço, na segunda metade da década de 1980, em capturar oportunidades nas fronteiras de informação - como informática, biotecnologia, etc. - tendo, portanto, reconhecimento claro que no âmbito internacional mudanças profundas estavam sendo efetuadas com o advento de novas tecnologias. A situação brasileira, contudo, era extremamente delicada, o que fez com que os tímidos movimentos da iniciativa privada para a diversificação no complexo eletrônico fossem pífios. Era impossível um efeito desses movimentos sem uma articulação clara, consciente e efetiva de políticas industriais.

Os anos 1990 deixariam claros os novos rumos da economia brasileira. Baseada no chamado "Consenso de Washington", as ideias aplicadas para a política econômica brasileira eram baseadas por princípios relacionados com as "forças de mercado". Essas forças promoveriam a modernização produtiva e a melhoria da competitividade num aporte generoso de capital, tecnologia e conhecimento oriundos do exterior. O país, assim, se encaminharia para o mundo globalizado.

Com foco na abertura comercial e na competitividade, o Governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) criou a chamada "Política Industrial e de Comércio Exterior" (PICE). A Exposição de Motivos da Medida Provisória 158, divulgada no dia 15 de março de 1990, faz as primeiras indicações relativas aos objetivos e diretrizes da nova política. O documento liga os planos de elevação do salário real com a política industrial objetivando-se a maior abertura e desregulamentação da economia. Caberia ao Estado criar regras estáveis e transparentes a fim de nortear a competitividade das empresas nacionais. Dentre os instrumentos utilizados previam-se os incentivos ao investimento à produção e exportação, apoio à capacitação tecnológica das firmas nacionais bem como promoção de empresas nascentes em áreas de alta tecnologia. Removeu-se a estrutura de barreiras não tarifárias para a exposição das empresas nacionais, tornando a questão competitiva e concorrencial uma realidade para as firmas brasileiras (GUIMARÃES, 1996, p.6-8).

A opção de medidas horizontais em vez de medidas verticais tinha uma lógica clara dentro do contexto de abertura e mudança de trajetória na política industrial: As firmas mais aptas sobreviveriam ao cenário competitivo e seriam integradas ao mercado global. Contudo, o que se observou como resultado das novas diretrizes da política industrial foi um severo ajustamento das empresas nacionais que acarretou redução de produtividade, emprego e renda, além, é claro, de diversas falências. Apesar do resultado perverso e do fracasso do Governo Collor, temos que considerar: A instalação de câmaras setoriais que permitiram a negociação entre empresários, funcionários e governos para a reativação de alguns setores; o MERCOSUL concedeu tratamento diferenciado à abertura comercial regional; alguns setores industriais, como por exemplo o automobilístico, tiveram regimes especiais de proteção para promover a produção local e o investimento (CANO E SILVA, 2010, p.4-5; SARTI E LAPLANE, 2006, p. 272).

O fim do governo Collor e início do governo Itamar Franco (1992-1994) coloca a questão inflacionária, mais uma vez, no centro das discussões econômicas com a implementação do bem-sucedido Plano Real (1994). O Governo FHC (1994-2002) seria norteadado, em grande medida, na manutenção da nova moeda, em um primeiro momento com uma agenda marcada por estabilização monetária e reformas constitucionais. Uma das ações centrais verificadas nesse primeiro Governo é exatamente a privatização de diversas empresas estatais, criando-se pela primeira vez em mais de 50 anos uma nova relação entre estado mercado, sendo transferido boa parte do patrimônio estatal para empresas privadas. Mesmo com os recursos oriundos em parte dessa onda de privatizações, não foi possível conter a dívida pública, que acabou explodindo ainda no primeiro mandato (COUTO E ABRUCIO, 2003, p.278-280).

Um fator importante, assinalado por Paulo Todescan Lessa Mattos (2006, p.151-152) é a criação do novo estado regulador - que tem como símbolo a criação das Agências Nacionais Reguladoras - e representa uma clara descentralização do poder do Presidente da República e seus ministros na tentativa de se criar novos mecanismos jurídicos e institucionais na participação social e na criação e formulação da regulamentação de diversos setores. A criação de uma burocracia estatal para a regulação das falhas de mercado marcou a redefinição do poder político para a formulação de políticas públicas para setores estratégicos da economia, como energia, telecomunicações, transporte,

saúde, etc.

O segundo governo FHC (1998-2002) foi marcado pela crise cambial e pela evidente incapacidade do Estado em promover emprego, renda e crescimento. Apesar do controle inflacionário o Brasil estava, mais uma vez, em um cenário desanimador que é assinalado por diversos indicadores econômicos. Não houve promoção da indústria, do desenvolvimento ou mudança na trajetória das políticas econômicas. A economia, a partir de 1999, estava baseada no chamado "Tripé Macroeconômico" como resposta nacional aos desdobramentos da crise externa. O Tripé é, basicamente, composto por metas inflacionárias, câmbio flutuante e geração de superávit primário, onde o Banco Central (BC) fica livre em atuar com a taxa de juros caso a inflação preocupe, se há um problema com o Balanço de Pagamentos (BP) o câmbio se ajusta e melhora a conta corrente e se a dívida pública cresce é necessário calibrar o superávit primário. O conjunto desses três fatores capacitam o estado para atacar os principais desequilíbrios macroeconômicos de forma conjunta e integrada, o que até então era um problema para diversos governos (GIAMBIAGI, 2011, 190-193).

O Fim do século XX e início do século XXI no Brasil é marcado por um impasse macroeconômico. A mudança da trajetória da política econômica no início dos anos 1980 em favor da estabilização fez com que as políticas industriais ficassem em segundo plano, mesmo com algumas tentativas isoladas que se mostraram infrutíferas. Apesar de resolvermos o problema da inflação com o Plano Real no governo Itamar Franco, questões acerca da capacidade tecnológica, difusão de conhecimento e produtividade industrial não foram solucionadas, o que se refletiu não apenas no crescimento medíocre verificado nas duas décadas - que levam o epíteto de "décadas perdidas" - como também na capacidade de articulação entre estado e iniciativa privada para ações efetivas ao desenvolvimento nacional. Os desafios do governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), para além das expectativas de mercado e agentes internacionais, eram imensas no que concerne estado, indústria e políticas efetivas para o desenvolvimento nacional sem perder de vista questões já resolvida e fundamentais, como a inflação.

3 METODOLOGIA

Apresenta-se inicialmente uma descrição das políticas industriais adotadas pelo governo Lula durante os seus dois períodos (2003-2006) e (2007-2010), entre elas a Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) e a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), segundo SALERNO & DAHER (2006). A partir da descrição dessas políticas serão observados seus impactos sobre alguns indicadores capazes de revelar um grau de evolução da indústria e na produtividade do país.

Entre os indicadores serão expostos: a Formação Bruta do Capital Fixo (FBCF), obtida no IBGE, que é a operação do Sistema de Contas Nacionais (SCN) que registra a ampliação da capacidade produtiva futura de uma economia por meio de investimentos correntes em ativos fixos, ou seja, bens produzidos factíveis de utilização repetida e contínua em outros processos produtivos por tempo superior a um ano sem, no entanto, serem efetivamente consumidos pelos mesmos; Dispêndio empresarial em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), obtido na PINTEC, que normalmente se refere a atividades de longo prazo e/ou orientadas ao futuro, relacionadas à ciência ou tecnologia, usando técnicas similares ao método científico sem que haja resultados pré-determinados mas, com previsões gerais de algum benefício comercial; e exportações brasileiras gerais no cenário global e as exportações de Micro e Pequenas empresas, obtidos no Secex/MDIC, onde estes indicadores podem revelar o grau de internacionalização das empresas e tecnologias brasileiras, além de suas competitividades.

4 AVALIAÇÃO DA POLÍTICA INDUSTRIAL NO GOVERNO LULA (2003-2010)

O primeiro Governo Lula mantém a política macroeconômica do Governo FHC baseada, principalmente, no Tripé metas inflacionárias, câmbio flutuante e superávit primário. Segundo relatório do BACEN (2015), em novembro de 2003, a taxa de juros SELIC fechou em 11,5% a.a com uma inflação em 9,3% a.a. O Produto Interno Bruto (PIB) daquele ano foi de 1,1% e a desvalorização no final do governo FHC estimulou as exportações nacionais, beneficiando a Balança Comercial (BC) e os produtos manufaturados (IBGE).

Se por um lado as políticas macroeconômicas mantiveram o seu padrão, por outro a indústria volta para a pauta nacional com o lançamento, no dia 31 de março de 2004, da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE).

4.1 O PRIMEIRO GOVERNO LULA: POLÍTICA INDUSTRIAL, TECNOLÓGICA E DE COMÉRCIO EXTERIOR (PITCE)

Segundo a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) a PITCE foi concebida com uma visão estratégica de longo prazo que tem em sua coluna vertebral a expansão da base industrial nacional a partir da melhoria de sua capacidade inovativa, atuando em três principais pilares: Políticas horizontais (voltadas para inovação e desenvolvimento tecnológico, inserção externa/exportações, modernização industrial, ambiente institucional), ações verticais em setores estratégicos (software, semicondutores, bens de capital, fármacos e medicamentos) e em atividades portadoras de futuro (biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis).

Dado o caráter diversificado da indústria brasileira, a PITCE tem em seu escopo uma ampla proposta de políticas tanto horizontais quanto verticais. Reconhece-se que o mundo está marcado por uma forte dinâmica processual onde a inovação é fundamental e o sucesso da política pública, portanto, é determinado pela orientação em alcançar-se os padrões internacionais e aumentar-se a capacidade inovativa das empresas nacionais.

Para que a proposta fosse realizada com êxito foi necessário um árduo esforço político e econômico para que as diretrizes do programa tivessem evolução conjunta e sincronizada. Em outras palavras, o Governo utilizou um amplo arcabouço institucional e financeiro para concretizar a PITCE. Sabemos que duas décadas de ausência de políticas industriais fizeram com que o país, necessariamente, revesse os instrumentos legais e todo aparato econômico.

4.1.1 AÇÕES HORIZONTAIS

Um dos aspectos fundamentais da PITCE é, sem dúvida alguma, o marco regulatório. A Lei da Inovação foi sancionada pelo presidente em dezembro de 2004 e estabelece a interação entre universidades, estado e setor privado permitindo, por exemplo, não apenas o investimento público no setor privado como também a criação de empresas por parte de pesquisadores para trabalharem e desenvolverem suas atividades relacionadas com a inovação. Um dos destaques é a subvenção econômica para as empresas que envolveu R\$ 510 milhões segundo dados da Finep em 2006, sendo 300 milhões para semicondutores, softwares, fármacos e medicamentos e bens de capital com foco na cadeia produtiva de combustíveis e biocombustíveis (SALERNO E DAHER, 2006).

A chamada Lei do Bem foi Regulamentada em Junho de 2006 e prevê um conjunto de instrumentos para apoio à inovação com o objetivo de reduzir não apenas os riscos da empresa como também os custos através de incentivos fiscais. A Lei é um usufruto automático, isto é, não precisa de submissão prévia de projeto e nem pedir aprovação, basta lançar os dispêndios em P&D na instrução normativa da Receita Federal. As medidas de incentivo incluem redução do IPI para equipamentos de pesquisa, crédito do imposto de renda (IR) na fonte sobre royalties e assistência

técnica contratada no exterior. As deduções relacionadas com P&D são realizadas de forma automática. Além disso a mesma lei permite a subvenção da remuneração de mestres e doutores nas empresas, com alocação de R\$ 60 milhões para esse fim (SALERNO E DAHER, 2006, p.11-52).

As empresas de informática têm redução de IPI em contrapartida ao investimento feito em P&D equivalente a 5% do seu faturamento, previsto na Lei da Informática. Já a Lei de Biossegurança, de Novembro de 2005, versa sobre a pesquisa em organismos geneticamente modificados e com células-troncos, apesar de não modificar o acesso aos recursos genéticos - com revisão apenas em 2015 (SALERNO E DAHER, 2006, p.11-52; PLANALTO, 2015).

Tão importante quanto a regulação são mecanismos de financiamento. O BNDES entra, novamente, nos financiamentos para inovação fazendo com que o sistema BNDES-Finep alcançasse, em 2006, cerca de R\$ 3 Bilhões em recursos disponíveis para financiamento - com juros abaixo do mercado (ABDI).

A nova dinâmica mundial exige a formação de recursos humanos qualificados, o que chamamos em economia de capital humano. O Brasil sempre teve problema nessa área, o que incentivou a ampliação não apenas do número de instituições de ensino superior no Brasil como também na ampliação de formação de pós-graduandos e bolsistas. O crescimento pode ser visto na tabela abaixo:

QUADRO 1- BOLSISTAS POR GRANDE ÁREAS NO BRASIL (1995)

Grande Área	DOCTORADO	MESTRADO	TOTAL
CIÊNCIAS AGRÁRIAS	818	1417	2235
CIÊNCIAS BIOLÓGICAS	889	963	1852
CIÊNCIAS DA SAÚDE	1037	1932	2969
CIÊNCIAS EXATAS E DA TERRA	1035	1154	2189
CIÊNCIAS HUMANAS	1347	2189	3536
CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS	554	1475	2029
ENGENHARIAS	1227	1869	3096
Grande Área Não Informada	5	4	9
LINGUÍSTICA, LETRAS E ARTES	407	852	1259
MULTIDISCIPLINAR	69	182	251

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados extraídos da CAPES.

QUADRO 2-: BOLSISTAS POR GRANDE ÁREA DO BRASIL (2010)

Grande Área	DOCTORADO	MESTRADO	TOTAL
CIÊNCIAS AGRÁRIAS	3093	4492	8059
CIÊNCIAS BIOLÓGICAS	2569	3187	6352
CIÊNCIAS DA SAÚDE	3563	4393	8356
CIÊNCIAS EXATAS E DA TERRA	2667	3768	6843
CIÊNCIAS HUMANAS	3138	4962	8253
CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS	1261	2803	4130

ENGENHARIAS	2585	4458	7470
GRANDE ÁREA NÃO INFORMADA	497	1025	1606
LINGUÍSTICA, LETRAS E ARTES	1241	1941	3227
MULTIDISCIPLINAR	1327	2328	3811

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados extraídos da CAPES.

Como podemos ver o número de bolsistas pós-graduandos no Brasil aumentou significativamente. Quando olhamos mais de perto para as grandes áreas podemos verificar que há um domínio das ciências da saúde, ciências agrárias e das ciências humanas, seguida em quarta posição pelo número de engenharias. Esse dado é importante, pois reflete o foco de formação do país, onde o número de mestrados e doutores em engenharias mais que dobrou de 1995 até 2010. Não consideramos, ainda, o número de desistências e evasões que não são contabilizados pelos números aqui registrados.

Até 2006 a inserção externa brasileira em termos de manufaturados com alta tecnologia teve um salto na participação da pauta exportadora: De 14,9% de 1999 até 2003 para 28,1% em 2005/2004 e uma notável queda na participação de *commodities* no intervalo de 2003 a 2005 de 40,3% para 38,2%. Em termos gerais a participação do Brasil em exportações no mercado internacional aumentou de 0,96% em 2002 para 1,17% em 2005 (ABDI).

Não podemos perder de vista que a inserção nacional não fica por conta apenas da pauta exportadora do país, leva-se em conta também a internacionalização das empresas e tecnologias brasileiras e a manutenção da competitividade de suas empresas.

4.1.2 AÇÕES VERTICAIS

Quatro opções estratégicas foram definidas pela forte relação com a inovação e pela vulnerabilidade brasileira nesses setores: Semicondutores, Software, bens de capital e fármacos e medicamentos.

Dado que a fabricação de semicondutores é incipiente no Brasil, focou-se em dois pilares de ação: Capacitação local e atração de investimentos, sendo um dos primeiros resultados dessa política a inauguração em Atibaia (SP) da primeira fábrica em 25 anos de módulos de memórias para computadores, telefones celulares e aplicações diversas. Existe, também, a preocupação com a capacitação de pessoas, que pode ser observado na instalação do Centro de Excelência Tecnológica em Tecnologia Eletrônica (Ceitec), um projeto orçado em R\$ 155 milhões.

O Brasil é um dos maiores mercados de Software do mundo, com crescimento acima do PIB. A participação de softwares brasileiros, contudo, é bastante reduzida no mercado internacional. A linha de financiamento do BNDES - novo Prosoft - envolveu produtor e consumidor em um montante de R\$ 521 milhões de investimentos com apoio para fusões e consolidação de empresas com ganhos de escala (SALERNO E DAHER, 2006, p.11-52).

Os bens de Capital são não apenas a parte fundamental da dinamização da economia como também a área de maior dificuldade de desenvolvimento no Brasil. Os recursos destinados para esse segmento são vultuosos (para mais de 1 Bilhão), mas ao que tudo indica o principal problema está na capacidade absorptiva de novas tecnologias do que apenas na aquisição de novas máquinas e equipamentos.

Por último temos as ações de subvenção e incentivo de exploração dos fármacos e da biotecnologia com uma grande ação conjunta de longo prazo (10 anos) envolvendo recursos dos fundos de saúde e do Profarma.

4.1.3 ATIVIDADES PORTADORAS DE FUTURO

Aqui temos as áreas com potencial para transformar radicalmente produtos, processos e formas de uso no médio e longo prazo. São os programas para biomassa/energias renováveis, com a manutenção da liderança brasileira em tecnologia e negócios da cadeia do álcool e o aproveitamento de crédito de carbono e energia solar e eólica, e os programas voltados para a Biotecnologia e Nanotecnologia que, apesar de recursos iniciais modestos, sugerem apontamentos e aproximações setoriais para gerar não apenas mudanças científicas como também oportunidades comerciais (ABDI).

4.2 O SEGUNDO GOVERNO LULA E A CONTINUIDADE NA PAUTA INDUSTRIAL

A reeleição de Lula nas eleições de 2006 permitiu a continuidade da PITCE com a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Instituída em 2008 com o objetivo de fortalecer a economia, foi norteadada por diálogos com o setor privado e estabelecimento de metas. A agenda foi elaborada sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) em conjunto com o Ministério da Fazenda e o BNDES.

4.2.1 A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO (PDP)

A apresentação das macrometas e atividades da PDP deixa clara a importância da PITCE por construir um arcabouço legal regulatório e fortalecer as instituições de apoio à política, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), dentre outras.

A PDP estabeleceu quatro macrometas no seu triênio: Ampliação da Formação Bruta do Capital Fixo (FBCF) de 17,4% para 21% em 2010; a elevação do dispêndio empresarial em P&D de 0,51% do PIB (2005) para 0,65% em 2010; a ampliação das exportações brasileiras no cenário global, de 1,18% em 2007 para 1,25% em 2010; e aumentar em 10% o número de Micro e Pequenas Empresas (MPes) exportadoras em relação ao valor registrado em 2006 (11.792) (ABDI).

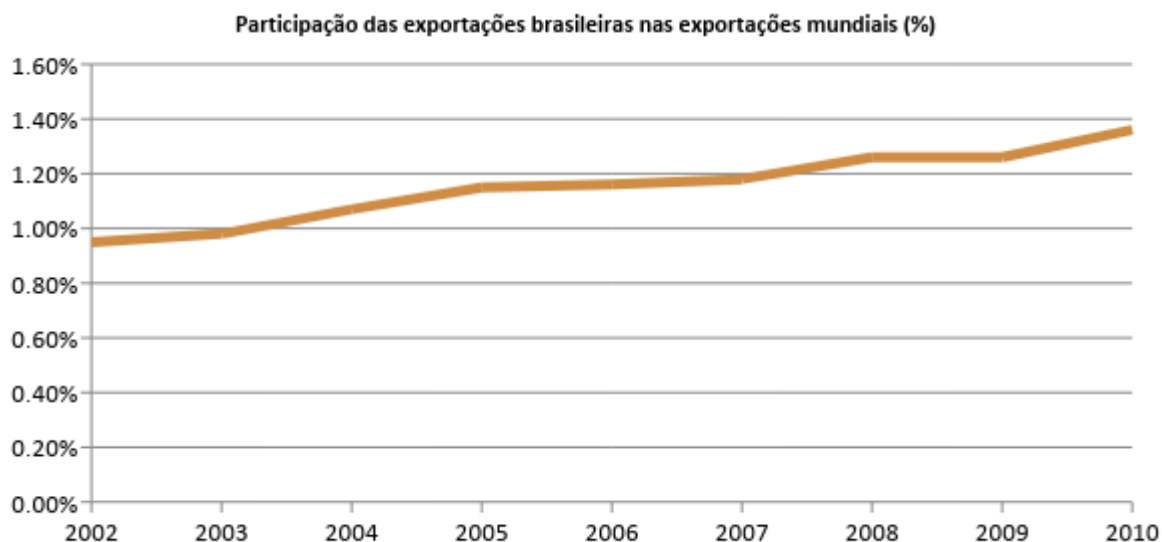
A manutenção de um investimento em taxas superiores ao crescimento do PIB para a FBCF começou muito bem, mas teve um impacto negativo com a crise em 2008. O Governo reagiu disponibilizando recursos financeiros para o crescimento da economia brasileira, o que foi capaz de manter o crescimento mas não com a força necessária para atingir a meta estabelecida.

QUADRO 3 – TAXA DE INVESTIMENTO (%)

2006	17,3
2007	18,1
2008	19,5
2009	19,2
2010	18,4

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados extraídos do IBGE.

GRÁFICO 1- INVESTIMENTOS (2006-2010) em (%)

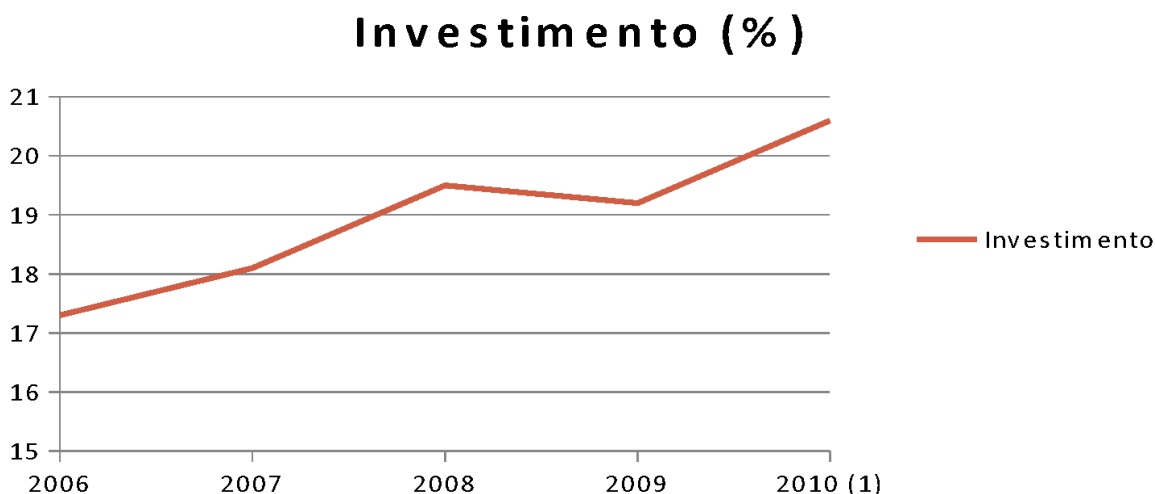


Fonte: Elaboração própria, a partir de dados extraídos do IBGE.

Os gastos em P&D ficaram bem longe de cumprir, dentro ou fora do prazo, a meta de 0,65%, uma vez que em 2011 o dispêndio em P&D foi de 0,59%. Para alcançar a meta dentro do prazo era esperado uma taxa de crescimento anual de 11,5% no intervalo de 2005-2010 - considerando o crescimento anual do PIB de 5% (PINTEC).

A participação brasileira nas exportações mundiais, mesmo em cenário de crise, aumentou de 1,18% em 2007 para 1,26% em 2009 - o que já supera a meta proposta de 1,25%. Em 2010 ultrapassou 1,35%.

GRÁFICO 2 - PARTICIPAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS NAS EXPORTAÇÕES MUNDIAIS (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Secex/MDIC.

Quando analisamos mais de perto a inserção externa brasileira percebemos, no intervalo de 2007-2010 uma queda de 25,5% dos produtos manufaturados. Em contrapartida os produtos primários e semimanufaturados tiveram uma alta considerável de 56% em 2007 para 67,2% em 2010, favorecidos pela alta mundial do preço das commodities.

O último tópico de resultados se relaciona com MPEs e sua inserção externa. A meta de aumento de 10% não foi atingida devido ao cenário internacional de crise. Em 2008 e 2009 tivemos,

respectivamente, uma redução de - 6,7% e - 11,23% no número das empresas participantes nas exportações.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da revisão histórica podemos perceber claramente a ruptura de ação do estado brasileiro em relação aos rumos da economia: De um estado industrializante, na última etapa do PSI no final da década de 1970, para um Estado estabilizador devido o esgotamento de recursos e altas taxas inflacionárias - taxas essas que tirariam totalmente a credibilidade da(s) própria(s) moeda(s). A escolha por esse rumo teve um preço, com duas décadas de crescimento nacional medíocres.

Devemos, contudo, colocar a questão em perspectiva histórica. O Brasil, durante mais de 40 anos, foi um dos países que mais cresceu no mundo devido ao PSI, apesar de não ter realizado um dos fatores mais substantivo para o seu desenvolvimento econômico - a redistribuição de renda. As duas últimas décadas do século XX deixavam evidentes, ao menos, três fragilidades nacionais: A questão de financiamento e tamanho do estado na economia, o descompasso entre a ação dos agentes econômicos e a falta de eficácia de qualquer política monetária dada a corrosão inflacionária. Entretanto, colocar a indústria brasileira totalmente de lado nas ações econômicas durante 20 anos proporcionou um atraso significativo no processo de produção, principalmente no contexto da revolução da microeletrônica, deixando o país cada vez mais atrasado em termos de produção, inovação e até mesmo arcabouço institucional.

A PITCE é um grande feito nos últimos tempos na indústria nacional. Primeiro que coloca em pauta, mais uma vez, os caminhos para o desenvolvimento e a função do estado nesse contexto; Segundo que reconhece a importância da inovação para o processo industrial e que, para alcançar o nível produtivo dos países do resto do mundo no início do século XXI, é preciso ter um objetivo claro e consciente de nação; O terceiro, e não menos importante, é a reanimação e readequação regulatória e institucional para se propiciar mudanças significativas na estrutura nacional depois de anos sem uma orientação industrial clara.

Se a PITCE tem a virtude de utilizar políticas horizontais e verticais, mapeando setores estratégicos ainda não amadurecidos e os já consolidados na estrutura nacional para realizar uma evolução de longo prazo na indústria brasileira, o PDP tem a qualidade de ser mais pragmático: Metas claras e objetivas em 4 eixos macroeconômicos para serem consolidadas até 2010. Percebe-se pelas cifras destinadas em P&D e pela inserção externa que o esforço, apesar de colocar na mesa uma agenda econômica necessária, é ainda insuficiente dada a defasagem produtiva brasileira. É preciso um esforço maior, apontado por diversos autores como Wilson Cano e Suzigan. A questão que não podemos perder de vista é: esforço em que dimensão e com qual custo?

Giambigi (2011) levantou a importância do tripé macroeconômico no final dos anos 1990 e início dos anos 2000 principalmente por evitar outros desdobramentos macroeconômicos em termos de crise. Do Plano Real ao tripé temos um intervalo de 5 anos de estabilização inflacionária. A continuidade desse tripé no Governo Lula colocou um descompasso nas medidas pretendidas e nos resultados verificados - sem contar a crise de 2008.

Em termos de desenvolvimento econômico o governo Lula peca exatamente na execução - e talvez até na formulação - da política industrial. Temos um objetivo nacional claro (mesmo que a política macroeconômica seja contraditória) com uma participação ativa do estado, mas de forma não tão eficiente quanto esperada. Temos um mapeamento de diversos setores considerados fundamentais ou essenciais para o desenvolvimento da indústria nacional, ao mesmo tempo que vultuosas quantias de crédito e subsídios - ausentando-se outros instrumentos para incentivo - são fornecidas tanto para os setores e empresas considerados estratégicos como também para setores e empresas nacionais estabelecidas e competitivas, sobretudo para o setor alimentício e agropecuário. As políticas não preveem, ainda, nenhuma contrapartida para os agentes econômicos que não atingirem as metas estabelecidas, tornando o cenário inapropriadamente cômodo: Acesso aos mais diversos recursos sem

uma ação efetiva do estado em supervisionar os avanços setoriais.

No que se refere ao híbrido macroeconômico visto no Governo Lula entre estabilização e política industrial, não podemos (nem devemos, como mostra a história) negligenciar alguns fatores, como inflação e dívida pública. Esse trabalho reconhece e legitima - dentro do arcabouço teórico já mostrado - a ação do estado para o amadurecimento industrial em busca de desenvolvimento em ações conscientes e planejadas, mas não há todo custo. Se por um lado o Tripé limitou as políticas industriais do Governo Lula com ações na dimensão macroeconômica que priorizavam a estabilidade (seja do câmbio, do superávit primário ou da própria inflação) ao invés do crescimento e aprimoramento industrial, por outro fechou-se um Governo com relativa estabilidade econômica e política - mesmo com a crise - e notáveis avanços sociais. Um dos caminhos, sem dúvidas, é a própria revisão do tripé sem largá-lo por inteiro: mudanças nos mecanismos de contenção inflacionária - e até mesmo nos prazos da meta estipulada - e, sobretudo, na taxa de juros nacional. O que não parece viável é um crescimento e uma marcha ao desenvolvimento que ignore fatores problemáticos da história econômica recente.

REFERÊNCIAS

- ABDI. 2011 - **Volume 1 - Balanço 2008-2010 - Macrometas PDP**. Disponível em: <http://www.abdi.com.br/Paginas/politica_industrial.aspx>. Acesso em: 02 set. 2017.
- ABDI. **Sumário Executivo PITCE**. Setembro, 2007. Disponível em: <http://www.abdi.com.br/Paginas/politica_industrial.aspx>. Acesso em: 12 set. 2017.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Indicadores econômicos consolidados**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?INDECO>>. Acesso em 6 de novembro de 2017.
- CANO, W.; SILVA, A.L.G. Política industrial d governo Lula. **IE/Unicamp, nº 181, Julho e 2010**. CAPES. Disponível em: <<https://geocapes.capes.gov.br/geocapes/>>. Acesso em: 25 set. 2017.
- CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto de século, São Paulo: Editora Unesp, 2002**.
- CASSIOLATO, J. E.; ERBER, F. S. Política industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE. **Revista de Economia Política, v. 17, n. 2 (66), abr./jun. 1997**.
- CASTRO, A.B.; SOUZA, F.E.P. **A Economia Brasileira em Marcha Forçada, Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1985**.
- COUTO, C.G.; ABRUCIO, F. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo soc. vol.15 no.2 São Paulo Nov. 2003**.
- FERRAZ, J. C.; PAULA, G. M.; KUPFER, D. Política industrial. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2002. Cap. 23**.
- FERRAZ, M.B. Retomando o debate: A nova política industrial no Governo Lula. **planejamento e políticas públicas(ppp), n. 32, jan./jun. 2009**.
- FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. IN: DATHEIN, R. (Org.). **Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas e as políticas. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015**.
- GIAMBIAGI, F. Estabilização, Reformas e Desequilíbrios Macroeconômicos: Os Anos FHC (1995-2002). IN:GIAMBIAGI, F.; CASTRO, L.B.; ERMANN, J. (org). **Economia brasileira contemporânea (1945-2010), Elsevier, 2011**.
- GUIMARÃES, E. A. *A experiência recente da política industrial no Brasil: uma avaliação*. Rio de Janeiro: **Ipea,1996 (Texto para Discussão n. 409)**.
- IBGE. **Contas Nacionais, 2003**. Disponível em:

<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=48>. Acesso em: 18 set. 2017.

- KUPFER, D. Política industrial. *Revista Econômica*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 281-298, dez. 2003.
- MATTOS, P.T.L. A formação do Estado regulador. *Novos estudos*, nº76, 2006.
- MDIC. *Estatísticas de comércio exterior*. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior>>.. Acesso em: 22 set. 2017
- NELSON, R., WINTER, S. *An evolutionary theory of economic change*, Belknap Press, Cambridge, 1982.
- PLANALTO. *LEI Nº 11.105, DE 24 DE MARÇO DE 2005*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/111105.htm>. Acesso em 8 de novembro de 2017.
- PINTEC. *Publicação Pintec 2008*. Disponível em: <http://www.pintec.ibge.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=45&Itemid=12>. Acesso em: 20 set. 2017.
- SALERNO, M.S.; DAHER, T. (2006). *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior do Governo Federal (PITCE): Balanço e Perspectivas*. Brasília, 23-set.
- SARTI, F.; LAPLANE, M. Política de desenvolvimento produtivo, grau de investimento e fundo soberano: elementos para uma estratégia de investimento e desenvolvimento. *Boletim NEIT (Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia)*, n. 11, mai./jun. 2008.
- SUZIGAN, W. Industrialização a visão de Celso Furtado. *Instituto de Economia/UNICAMP*, 2001.
- SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Política industrial e desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 2 (102), p. 163-185, abr./jun. 2006.
- SUZIGAN, W. Estado e industrialização no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 8, n. 4, p. 5-16, out./dez. 1988.

INOVAÇÃO *CRADLE TO CRADLE* (C2C) E CIRCULARIDADE: CONTRIBUIÇÕES ECONÔMICAS E AMBIENTAIS NO BRASIL

Luana da Silva Ribeiro¹

Iverson Manfrinato Barreto²

RESUMO

O presente trabalho tem o propósito de estudar o relevante papel da inovação *Cradle to Cradle* (C2C) e a circularidade. Aborda-se a Economia Circular e sua estratégia de circularização de recursos com tecnologias eficientes. Investiga-se também o modelo C2C que tem o objetivo a garantia que o processo seja feito desde o início do ciclo de vida do produto sem desperdício e que todos os processos produtivos sejam redesenhados e repensados e em sequência reaproveitado. Coloca-se ainda a importância de ambos modelos citando exemplos e contribuições econômicas e ambientais que visam restaurar, recuperar e reciclar produtos tornando um método inovador e essencial para criação de valor sustentável das empresas e do país.

Palavras-chave: Economia Circular. Circularidade. Inovação verde. Cradle to Cradle.

ABSTRACT

The present work has the purpose of studying the relevant role of innovation *Cradle to Cradle* (C2C) and circularity. It addresses the Circular Economy and its strategy of circulating resources with efficient technologies. We also investigate the C2C model, which aims to ensure that the process is done from the beginning of the product life cycle without waste and that all production processes are redesigned and rethought and in a reused sequence. It also emphasizes the importance of both models by citing examples and economic and environmental contributions aimed at restoring, recovering and recycling products, making it an innovative and essential method for creating sustainable value for companies and the country.

Keywords: Circular Economy. Circularity. Green Innovation. Technology. Cradle to Cradle.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como finalidade um estudo sobre o modelo de inovação *Cradle to Cradle* e Economia Circular e algumas contribuições econômicas e ambientais no Brasil, para isto

¹Mestranda do Programa de pós graduação em economia. Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” Campus de Araraquara – UNESP/FCLAR. Contato: luanaribeiro78@gmail.com.

² Mestre em desenvolvimento de Tecnologia. Instituto Lactec. Coordenador da Faculdade Cidade Verde em Maringá-PR. Contato: itca_gavi@hotmail.com.

será citado exemplos e contribuições econômicas e ambientais e seus devidos impactos de empresas que implantaram os modelos de circularidade. Sabe-se que tanto o *Cradle to Cradle* quanto a Economia Circular possuem um papel fundamental no desenvolvimento por buscar uma criação de valor sustentável das empresas.

Os recursos naturais sempre foram tratados como se nunca fossem acabar, deste modo, o modelo linear não garante no longo prazo a sustentabilidade, portanto, causa diversas externalidades negativas, por este motivo a circularidade de recursos se tornou tão importante. Diante do exposto, para Abramovay (2015) a circularidade é uma relevante inovação contemporânea, beneficiando a economia como um todo, ela promove um rumo promissor para o crescimento e desenvolvimento econômico, pois reduz a dependência do país com os produtos primários.

Posto isto, a estrutura deste artigo além da introdução terá três seções. A primeira delas investiga-se sobre a Economia Circular, este modelo é baseado em uma estratégia de circularização de recursos, portanto ela busca minimizar a utilização de recursos naturais e energia com o uso de tecnologias energeticamente eficientes. Já na segunda seção o modelo *Cradle to Cradle* (C2C), segue na mesma linha da circularidade, porém analisando em especial o ciclo de vida do produto, deste modo, é necessário eliminar resíduos, contaminação de todos os recursos (água, solo, ar entre outros) para garantir impactos ambientais positivos. No C2C o processo deve ser feito desde o início do ciclo de vida do produto para que não tenha erros e desperdícios de materiais e recursos no processos produtivos, ou seja, sempre é repensado que tudo deve ser reaproveitado.

Por fim, na terceira e última seção aborda-se algumas contribuições e exemplos (natura, HP Brasil entre outros) dos modelos *Cradle to Cradle* (C2C) e Economia Circular no Brasil, destaca-se contribuições econômicas e ambientais para o desenvolvimento do país aplicando a sustentabilidade na restauração, recuperação e reciclagem de produtos, subprodutos e processos tornando um método inovador e essencial para criação de valor das empresas.

1. O CONCEITO: ECONOMIA CIRCULAR

O Walter Stahel e Kenneth Bouding (arquiteto e economista) são considerados os pioneiros no pensamento de criar uma economia visando um ciclo ecológico na década de 60 e 70. Diante da ideia, o conceito *Cradle to Cradle* (C2C) foi criado em 2002 por Braungart e McDonough.

In the 1960s Kenneth Boulding (1966) started discussing the need of connecting the economy to the cyclical ecological system. Then in the 1970s Walter Stahel, architect and economist, discussed the need to create an economy based on a spiral—loop system, a self-replenishing economy (Stahel 1982). His thoughts were later picked up by the chemist Braungart and the architect McDonough that successfully launched the concept of cradle to cradle (C2C) in 2002 (BERNDTSSON, 2015, p. 27).

Os recursos são tratados como um modelo linear, ou seja, como se eles nunca fossem acabar. Diante disso, foi pensado na escassez de matéria prima e no montante de lixo que é descartado. Como se presencia no cotidiano, tem a extração da matéria prima da natureza, em seguida a transformação e a distribuição de produtos, para que possa ser consumido e descartado. Assim, a economia linear tem a seguinte visão: extrair – produzir – utilizar – descartar.

Além disso, o modelo linear causa diversas externalidades negativas: descarte de materiais, impactos climáticos, desperdício de energia, intoxicação de ecossistemas, entre outros. Refletindo este modelo linear no longo prazo, não existe sustentabilidade. Desde modo, o modelo não deve ser linear e sim circular.

A linearidade têm semelhanças com o ciclo de vida do produto de Vernon, este ciclo explica quais são as etapas que o produto passa do momento inicial até o seu desaparecimento. Na teoria proposta por Vernon, tanto o comércio quanto as escolhas de estratégias geográficas podem ser entendidas através do ciclo de vida do produto.

Em Fernandes (2013) o ciclo de vida do produto para Vernon explora as fases do ciclo de vida dos produtos nos mercados que são: (i) a fase da introdução; (ii) a fase do crescimento; (iii) a fase da maturidade; (iv) a fase do declínio. Diante dessa investigação percebe-se que a essência do ciclo de vida do produto para Pessoa e Martins (2007, p. 311) está no surgimento de “[...] novos produtos, estes se desenvolvem, atingem a maturidade, entram em declínio e, eventualmente desaparecem.”

Percebe-se que essa teoria acompanha a economia linear, no qual tem uma intensa produção (maturação, padronização) até a tecnologia desaparecer e ser substituída por outra (extrair-produzir-utilizar-descartar).

The starting point for the ideas on CE (circular economy) has been to change the linear economic system of “take-make-waste” in order to lower resource use and waste of natural capital. It builds on the notion of cycles in nature fueled by solar energy, where nothing is wasted but just goes around in loops. Figure 1 illustrates the difference between a linear and circular economy (BERNDTSSON, 2015, p. 5).

Um modelo de desenvolvimento sustentável no qual a economia circular propõe, permite devolver os materiais ao ciclo produtivo através da sua reutilização, recuperação, reparação e reciclagem, propiciar assim, maior eficiência na utilização e gestão de recursos, maior sustentabilidade e maior bem estar da população.

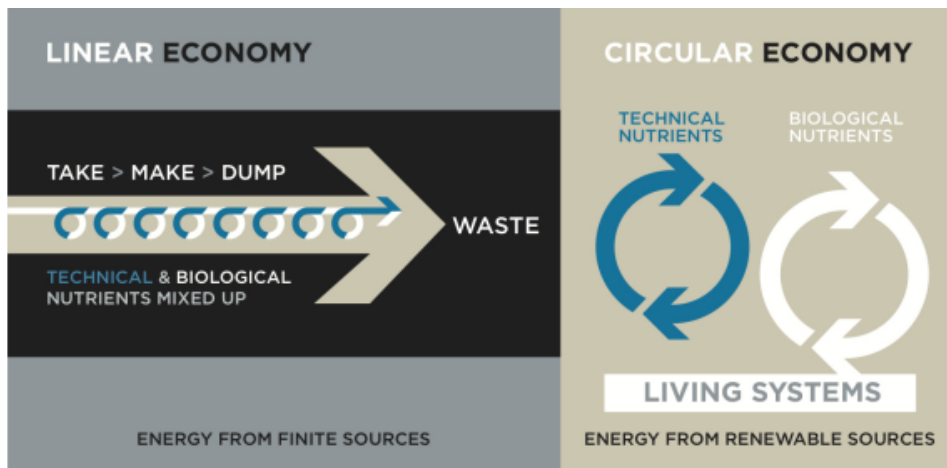


Figura 1: ilustração da diferença da Economia Linear para a Economia Circular
 Fonte: BERNDTSSON, 2015, p. 5.

A economia circular é regenerativa, ela busca minimizar a utilização de recursos naturais e de energia, bem como emissões. Assim, pode-se dizer que os pólos industriais precisam: usar menos materiais, consumir menos energia com uso de tecnologias energeticamente eficientes, isto seria apenas os 3 r's³. Pode-se trabalhar a partir de uma visão onde resíduos = alimento, e aí vem o *Cradle to Cradle*, é muito além dos 3 R's, é reduzir o consumo de materiais, estimular a reciclagem minimizar a quantidade de energia utilizada no ciclo de vida do produto.

Para garantir essa circularidade, o modelo de negócios, intencionalmente, já na concepção do projeto (design) dos produtos, deverá objetivar a utilização dos materiais de forma repetida em diversos ciclos de produção, encorajando aspectos como longevidade, durabilidade, potencial de reparo, possibilidade de atualização (upgrade), reuso, remanufatura e reciclagem (PEREIRA et al, 2017, p. 90).

A Pararealização da economia circular é primordial levar em consideração o fluxo de materiais e recursos de sua cadeia de valor que percorre o sistema econômico ao longo do tempo. Assim, é necessário a definição da estratégia para circularização de recursos para isso existem dez abordagens estratégicas na Economia Circular que serão abordadas a seguir.

Abordagens Estratégicas na Economia Circular
1. Projetar para o ciclo tecnológico
2. Projetar para o ciclo biológico
3. Projetar para a desmontagem e remontagem
4. Estender o valor do recurso
5. Simbiose industrial
6. Projetar longos ciclos de vida
7. Projetar extensão do ciclo de vida

³A economia Circular vai além da prática sustentável 3r's, ou seja, reduzir, reciclar e reutilizar. Isto por ser um modelo mais sistemático que se preocupa em reaproveitar tudo que é produzido. Desta forma, na economia circular os novos 3r's que são incluídos é: economia regenerativa e restaurativa. Portanto, todos os materiais não biodegradáveis (máquina de lavar, smartphones, TVs entre outros) são repensados para retornar ao ciclo e assim, não teria desperdício.

8. Produto como um serviço
9. Extensão do valor do produto
10. Projetar a utilização de recursos

Quadro 1 – Abordagens Estratégicas na Economia Circular

Fonte: Fundação Dom Cabral (FDC). (2017). Elaboração Própria.

Segundo a Federação Dom Cabral (FDC; 2017), as abordagens de 1 à 5, a estratégia é organizada para finalizar a cadeia em que o recurso está enquadrado, diante disso, os elos da cadeia são fechados na maior parte através da reciclagem, e assim, resultando em um fluxo circular dos recursos. A abordagem estratégica (1) realiza a projeção para o ciclo tecnológico, ou seja, considera durante o projeto em como o produto será reciclado em novos materiais ou produtos, sequencialmente abordagem estratégica (2) envolve o projeto para o ciclo biológico pondera no decorrer do projeto, em como os materiais biodegradáveis serão reinseridos no sistema natural para decomposição.

Já na abordagem (3) faz a projeção para a desmontagem e remontagem, deste modo, terá como relevante, facilitar a separação dos produtos para serem reciclados ou decompostos. Na abordagem (4) transforma-se os materiais e recursos perdidos em valor. Na abordagem (5) que é a simbiose industrial, busca tornar o resíduo de uma empresa em recurso para outro processo ou linha de produto.

Já das abordagens de 6 à 9 as estratégias são planejadas para diminuir a velocidade do consumo do recurso na cadeia, diante disso, o período de utilização de um produto é ampliado e/ou intensificado, e como consequência disso, resulta na diminuição da velocidade do consumo do recurso na cadeia. Na abordagem (6), projetam-se longos ciclos de vida.

Este projeto terá como foco em desenvolver um produto garantindo um longo período de utilização. Na abordagem (7), tem o planejamento de extensão do ciclo de vida do produto, e isto pode ser realizado através da manutenção, reparo, upgrade técnico ou da combinação entre eles. Na abordagem (8), propõe transformar um produto como um serviço, ou seja, garantir a satisfação do cliente sem aquisição de um novo produto, ao invés disso o cliente contrataria os serviços.

Um exemplo disso é uma empresa disponibilizar a impressora para impressão. E por fim a abordagem estratégica (9), que busca a extensão do valor do produto, ou seja, busca-se explorar o valor residual do produto a partir da coleta pós-uso do consumidor. Um exemplo disso dado pela Federação Dom Cabral (FDC; 2017) é a recicladora urbana⁴. Por último a abordagem estratégica (10), essa estratégia tem o planejamento de ampliar a eficiência do uso de um recurso.

O design de um produto é otimizado para a sua funcionalidade, beleza, qualidade e para atender a necessidade do cliente. Além disso, os produtos são projetados para serem desmontados, e para que suas partes sejam feitas com materiais que são naturais ou como fonte para a produção de

⁴No Brasil em 2010 foi decretado na lei 12.305 a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), e assim o projeto Recicladora Urbana foi realizado. Este projeto tem a missão de inovar praticando a reciclagem de resíduos eletrônicos.

novos produtos, precisa-se saber exatamente quais materiais foram usados. O *Cradle to Cradle* cada parte do produto é projetado com a intenção de trazê-lo de volta ao ciclo técnico (fabricação, uso, recuperação, desmontagem e re-fabricação) ou ao ciclo biológico (fabricação, uso, recuperação, desmontagem e fabricação) – vídeo que eu estava assistindo.

Diante disso, segundo Lacerda (2016), existem quatro meios para aumentar a economia circular: a) design de produtos e produção circulares pensando sempre na recuperação, reciclagem, reutilização e aproveitamento dos produtos, b) um planejamento que preserve o valor (recolher e devolver os produtos à sua origem (logística reversa), c) novos modelos de negócio (produtos que são serviços, reciclagem 2.0, transformação dos produtos, recuperar os produtos), d) educação, visando a consciência individual para uma nova visão sustentável.

A economia circular faz com que recursos e produtos sejam continuamente reutilizados considerando as limitações do planeta. Diante disso, os produtos precisam ser desenhados de forma que possam ser desmontados juntamente com seus materiais, embalagens e componentes recuperados para voltar ao processo produtivo, à forma como é usado os produtos também precisam ser repensados para novos modelos de negócios. A energia gasta em cada processo produtivo precisa também ser de fontes renováveis e esse modelo precisa funcionar de forma integrada, ou seja, indústrias, consumidores e pesquisadores se relacionando cooperando para o desenvolvimento de ecossistemas econômicos sustentáveis.

A economia circular tem a ambição de transformar este sistema para que tanto os nutrientes biológicos, como os nutrientes técnicos que compõe a riqueza sejam permanentemente não apenas reciclados, mas revalorizados ao longo dos processo produtivos. [...] preconizam uma economia não apenas menos danos, mas regenerativa tanto dos ecossistemas como dos tecidos sociais que tem sido sistematicamente destruídos pelas formas atuais como se obtém riqueza (ABRAMOVAY, 2015, p. 3).

Para Santiago (2016) existem três princípios básicos dominam na economia circular: a) preservação e aperfeiçoamento do capital natural controlando estoques finitos e equilibrando os fluxos de recursos renováveis. b) otimização do rendimento de recursos realizando a circularização dos produtos, componentes e materiais com o máximo de eficiência, tanto no ciclo técnico⁵ quanto no biológico. c) incentivo da efetividade do sistema, e assim, tendo a exclusão das externalidades negativas desde o princípio.

A fundação Ellen MacArthur foi fundada em 2010 no Reino unido com a missão de agilizar os princípios da economia circular. Desde a sua origem a fundação Ellen MacArthur ela insere a economia circular na agenda de tomadores de decisão em empresas, governos e na área acadêmica. O trabalho se concentra em 4 áreas interconectadas:

Fundação Ellen MacArthur

⁵Segundo a Fundação MacArthur Foundation (2016) no ciclo biológicos os recursos sofrem regenerações. No ciclo técnicos realiza-se a recuperação e restauração. E assim cria-se valor para origem de novos produtos, insumos entre outros.

Áreas	Objetivo
INSIGHT & ANÁLISES	fornecer evidências robustas dos benefícios
EDUCAÇÃO & TREINAMENTO	inspirar os aprendizes a repensar no futuro por meio da estrutura da economia circular
EMPRESAS & GOVERNOS	catalisar a inovação circular e criar as condições para que ela prospere
COMUNICAÇÃO & PUBLICAÇÕES	divulgar a economia circular para um público global

Quadro 2 - Quatro áreas que a Fundação Ellen MacArthur trabalha para acelerar a Economia Circular
Fonte: Ellen MacArthur Foundation Brasil. Economia Circular. Elaboração própria.

Percebe-se a importância da Economia Circular, ela gera desenvolvimento econômico sustentável buscando criação de valor diante do uso dos recursos, além de visar restaurar, recuperar, reciclar os produtos e subprodutos da atividade econômica. Este método é inovador, pois reduz a geração de resíduos favorecendo impactos positivos ambientais e econômicos.

2. A RELEVÂNCIA DO *CRADLE TO CRADLE* (C2C)

O conceito *Cradle to Cradle*, também chamado de “berço a berço”, apresenta um ponto de vista desenvolvido pelo designer e arquiteto Willian Mc Donought e Michael Braungart. Na abordagem dos autores é trabalhado principalmente materiais em ciclo contínuos, energia renováveis e lixo como matéria prima.

No conceito C2C, destaca-se a necessidade de fechar o ciclo de vida do produto, o que ocorre de duas formas: a) os materiais e componentes retornam para indústria, como matérias-primas ou b) são decompostos na natureza com segurança sem risco ambiental. Para fechar o ciclo berço a berço é preciso eliminar o conceito de resíduos, valorizar os resíduos como nutrientes (técnicos ou biológicos), eliminar a contaminação do ar, solo, água e das pessoas, por fim, maximizar os impactos positivos ambientais (JACQUES, 2011, p. 60).

No *Cradle to Cradle*, é realizado um projeto de produtos e todo mapeamento e modelagem de processos produtivos, neste projeto é incluído a consideração da análise de impactos ambientais do processo de produção, preferência do consumidor, análise de materiais entre outros, ou seja, de modo que todas as partes (componentes e matérias-primas) envolvidas na sua produção possam ser totalmente reutilizadas em novos processos produtivos, depois que forem descartados.

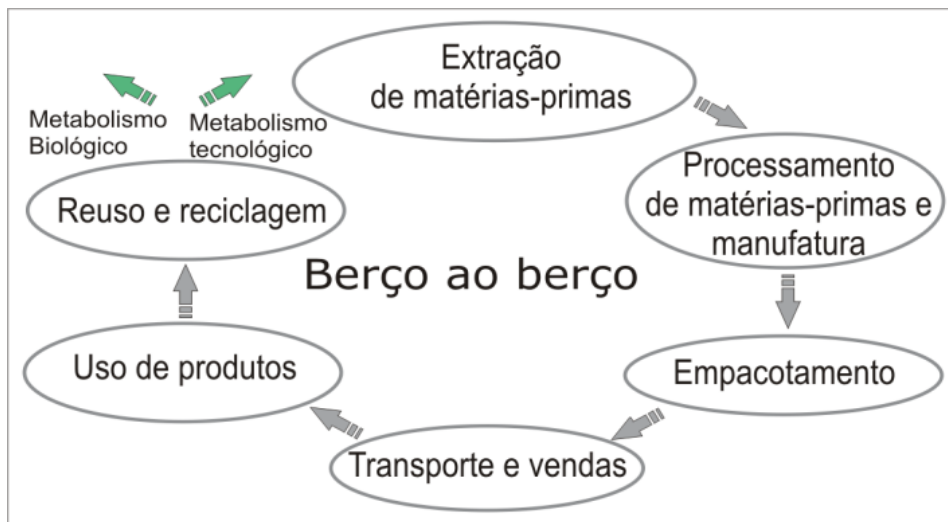


Figura 2 – Ciclo de vida Cradle to Cradle (Berço a berço ou C2C)

Fonte: JACQUES, 2011, p.60

O *Cradle to Cradle* coloca como relevante fazer o procedimento sustentável corretamente desde o início do processo produtivo, deste modo, segundo os autores é necessário ter o redesenho de produtos e processos para que no final não tenha desperdício.

[...] pressupõe redesenhar completamente produtos e processos de modo que materiais e processos possam ser introduzidos ao final da sua vida útil, todos os materiais podem ser reutilizados e nada considerado como desperdício” (COLLATO; MANGANELI; OSSANI, 2016, p. 85).

Neste contexto, existe o conceito fechado, ou seja, são eliminados dos nutrientes todos os materiais tóxicos ou poluentes e assim alocar o uso dos recursos e internalizar custos ambientais, sempre repensando onde tudo pode ser reaproveitado e nada desperdiçado. Sempre é repensado a ideia a criar produtos com impacto benéfico sobre o meio ambiente e a sociedade. Para que isso aconteça existem os seguintes modelos:

a) reciclagem de materiais originais de produtos antigos para criar algo novo; b) remanufatura, adotando-se componentes antigos para criar novos produtos; c) redistribuição, tendo um produto sem utilidade para vendê-lo ou dar-lhe a alguém que necessitar ou tiver interesse, como é o caso de uma loja de caridade por exemplo, e d) manutenção, simbolizando a reparação de um produto que, alternativamente à sua substituição, busca atualizar o produto obsoleto (por exemplo, a atualização do processador de PC mais antigo) (COLLATO; MANGANELI; OSSANI, 2016, p. 85).

Segundo Fernandes (2013), existem critérios de Qualidade de Produtos que as empresas precisam seguir para estar inserida e ter o certificado da Products Innovation Institute (C2C). Os principais conceitos são: a) selecionar materiais para saúde: pessoas e meio ambiente. b) máximo de reciclagem possível. Buscar a eliminação do conceito de resíduos. c) escolher sempre fontes de energia limpa e renovável. d) analisar e cuidar sempre da qualidade da água. e) justiça social, para os humanos e ao ecossistema natural. Na visão de Gejer e Tennenbaum (2017), o modelo *Cradle to Cradle* propõe sistemas naturais interdependentes tendo em vista a geração de processos saudáveis e

circulares, e assim, gerando um desenvolvimento ambiental, social e econômico que será abordado na próxima seção.

3.CIRCULARIDADE E C2C NAS EMPRESAS

O Programa Mineiro de Simbiose Industrial – PMSI, em Minas Gerais é um projeto pioneiro na implantação de modelos circulares de negócio, foi fundado em 2008. Este projeto incentiva encontros para debater e compartilhar negócios a partir de recursos subutilizados que estejam disponíveis, diante disso, percebe trocas de todos os tipos de recursos: resíduos, materiais, subprodutos, energia, água, compartilhamento de ativos, logística e conhecimento. O que não serve mais para um, vira insumo para outros. Além deste projeto ter uma redução nos custos e principalmente nos impactos ambientais, o programa gera negócios para mercados alternativos e contribui para a criação de uma economia mais sustentável. Projetos deste porte são importantes para o desenvolvimento econômico, ambiental e social.

A aspiração de substituir produtos unidirecionais por bens “circulares por natureza” criar redes de logística reversa e outros sistemas para respaldar a economia circular é um poderoso estímulo a novas ideias. Os benefícios de uma economia mais inovadora incluem altos índices de desenvolvimento tecnológico, materiais melhores, uso eficiente de mão de obra e energia, além de mais oportunidades de lucro para as empresas (FUNDAÇÃO ELLEN MACARTHUR, 2016. p. 12).

Para o meio ambiente a Economia Circular reduz as emissões de carbono, consumo de recursos primários⁶, aumento da produtividade da terra⁷ entre outros. Para as empresas as principais contribuições da economia circular serão: auxílio no crescimento do negócio⁸, culturas organizacionais mais positivas, geração de valor em cada processo, insumos e produtos tendo uma sustentabilidade de curto e longo prazo.

Produtos projetados para durar ou reutilizáveis aliviarão os orçamentos e melhorarão a qualidade de vida. Para o cliente a superação da obsolescência prematura reduzirá significativamente os custos totais de propriedade e proporcionará mais conveniência, pois diminuirá os incômodos associados a reparos e devoluções (FUNDAÇÃO ELLEN MACARTHUR, 2016, p. 15).

Para Pereira et al(2017), no Brasil presenciou-se várias iniciativas. No setor energético, investiu-se em energias renováveis (ex: biocombustíveis). Essas energias geralmente são transformadas a partir de insumos que antes eram resíduos. Na área industrial, os investimentos

⁶Como os recursos na economia circular são renováveis, buscando sempre a circularização, logo reduzirá o consumo de recursos primários para determinadas indústrias (automóveis, construção entre outros).

⁷ Alguns alimentos que são desperdiçados poderão ser usados para criar fertilizantes, adubo entre outros, e assim o consumo de fertilizante sintéticos poderá ser reduzido.

⁸ Terá uma otimização dos custos por reaproveitar, reciclar, reutilizar, refabricar, reparar produtos e recursos, além de pensar na eficiência dos processos, desta forma, terá um aumento das receitas.

focalizados em resíduos que são reaproveitados e transformados em novos insumos para criação de novos produtos. Pelo fato do reaproveitamento de recursos naturais e por não ter aterramento, a reciclagem é a tecnologia com o maior retorno ambiental.

No Brasil, os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis exercem um importante. A resina PET é o resíduo mais destinado para reciclagem, representando 57%, em seguida a reciclagem mecânica que representa 22%. O processo de transição para um modelo circular deverá acontecer gradativamente. Para essa transição ocorrer com sucesso, é necessário implantar políticas públicas específicas para então conseguir alcançar o todo. Com políticas específicas a sociedade estará preparada por apoio legal, tributário, financeiro para esta transição.

Para visualizar melhor o quanto a Economia Circular e o conceito *Cradle to Cradle* contribuem para o desenvolvimento econômico, ambiental e social, investigou-se algumas empresas relevantes que implantaram a ideia de reaproveitar, reciclar, reutilizar, refabricar e reparar os recursos. A primeira empresa que será citada é a Natura,⁹ uma das empresas de cosméticos mais inovadoras e sustentáveis do mundo que implantou uma criação de uma economia regenerativa na Amazônia. Segundo Santiago et al (2017), essa economia regenerativa tem o conceito ‘floresta em pé’ que dispõe-se de investir nos ciclos regenerativos da floresta.

Para Santiago et al (2017), a natura ficou como a mais conhecida em sustentabilidade e inovação por transformar obstáculos socioambientais em oportunidades de negócio. Com o projeto ‘floresta em pé’ a empresa natura teve os seguintes resultados positivos, desenvolveu cadeias sustentáveis com comunidades da Amazônia e novos processos, sistemas e inovações sustentáveis e apoiou projetos sociais comunitários. Outra empresa que ficou reconhecida por desenvolver a economia circular e ideias cradle to cradle foi a HP Brasil.

A HP lidera o projeto de circularidade no setor de Equipamentos Eletroeletrônicos (EEE). Todo projeto de sustentabilidade ambiental da HP é centrado em inovação, tecnologia e integração da cadeia de suprimentos para recuperação do valor de materiais para além dos centros de manufatura. A HP Brasil lançou três iniciativas impulsionadas por sua ambição de promover a circularidade: take back & Recycling, Smart Waste e a Zero Waste. A take back & Recycling em 2008, fez com que a HP Brasil e a Flextronics sustentassem uma sociedade em manufatura para identificação de oportunidades para recuperar materiais a partir de produtos em fim de vida útil.

O acordo entre as empresas fez com que fosse criado o Centro de Inovação em TI verde, que atualmente é operado pela Sictronics¹⁰. Diante disso, qualquer produto da marca HP em fim de vida

⁹A iniciativa de sustentabilidade da Natura iniciou em 1983, com uma ideia pioneira de produtos refil. O custo reduziu pois 2,2 mil toneladas de embalagens não foram colocadas no mercado. A empresa sempre teve como missão o bem estar do meio ambiente e da sociedade reduzindo impactos ambientais.

¹⁰ É conhecida por ser o primeiro ecossistema integrado de soluções voltadas a aplicar a economia circular no mercado eletroeletrônico no Brasil. Ela é centro de referencia que oferece soluções completas em reciclagem como: processamento de materiais, investimento em P&D, inclusão social, educação ambiental, logística reversa entre outros.

tem a possibilidade de ser encaminhado a este centro através de mais de 400 pontos de coleta ou ainda pode ser enviado pelos correios. Já a Smart Waste, tem como objetivo rastrear produtos em fim de vida com dispositivos de identificação por radiofrequência (RFID).

O sistema de rastreamento concede que a HP Brasil obtenha as principais informações do produto, e com essas informações a HP Brasil aumenta a eficiência na reciclagem no centro de TI verde. Além disso, possibilita insights para a equipe de estratégia ambiental da empresa. A ideia Zero Waste, tem como objetivo o encaminhamento de resíduos não elétricos e de Equipamentos Eletroeletrônicos (EEE) para aterros sanitários ao longo de toda cadeia de suprimento. Este projeto propõe solucionar a reutilização de produtos e reciclagem de materiais que os compõe. Essas estratégias fizeram com que a HP fabricasse 8% dos produtos com material reciclado e também acarretou em reduções de custos significativos em toda cadeia de valor e benefícios ambientais.

Outro exemplo dado por Santiago et al (2017), é a Sinctronics, uma fabricante global de produtos eletrônicos, que implementou a circularidade ao setor de Equipamentos Eletroeletrônicos (EEE) e criou o primeiro Centro de TI Verde do país, outro aspecto que vale ser ressaltado é que a Sinctronics é a primeira solução ecossistêmica integrada no conceito de economia circular no mercado brasileiro do setor de produtos eletrônicos. Essa empresa exige a coleta resíduos eletrônicos pós-consumo e os transforma em matérias-primas e componentes para criar novos produtos através do centro de TI Verde e P&D de última geração. No Brasil existem mais de 400 pontos de coleta atendendo as necessidades de ciclo reverso, algumas empresas credenciadas a Sinctronics são: HP, Toshiba, Lenovo entre outras. O sistema de logística reversa da Sinctronics pode reduzir custos dos clientes até 30%.

Diante do exposto, para Abramovay (2015), além de ser uma relevante inovação contemporânea, beneficiando a economia como um todo, ela promove um rumo promissor para o crescimento e desenvolvimento econômico, pois reduz a dependência do país com os produtos primários. Também na visão de Lacerda (2016), se houver a implantação do novo modelo de Economia Circular, a economia de um país terá um aumento do PIB¹¹, geração de empregos¹², bem estar das famílias¹³. Ou seja, com a inclusão da economia circular em um país provocaria um crescimento econômico, com reduções de custo líquido substanciais, geração de emprego, tudo isso acompanhado com inovação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

¹¹De acordo com Lacerda (2016), a estimativa é de um crescimento do PIB europeu de 11% até 2030, isto se for implantado a economia circular. Caso contrário o PIB europeu crescerá apenas 4% até 2030.

¹² A geração de emprego se refere pelo fato da Economia Circular estimular a inovação e o empreendedorismo em pequenas, médias e grandes empresas.

¹³ Como terá mais empregos e geração de valor o bem estar das famílias tende a aumentar.

Conforme mostrado no estudo, os recursos são tratados como modelo linear, como se nunca fossem acabar, mas, olhando no longo prazo este modelo não tem sustentabilidade causando diversas externalidades negativas, por isso a circularidade se tornou tão importante atualmente. A circularização propõe devolver os materiais ao ciclo produtivo através da maior eficiência na utilização e gestão de recursos. A economia circular entra com esse papel de gerar desenvolvimento ambiental e sustentável.

O presente artigo mostrou ainda, que no modelo *Cradle to Cradle* (C2C), conhecido como ‘berço a berço’, investigou-se que tem como relevante desenvolver o produto de maneira sustentável sem desperdício, desde o início até o final do ciclo de vida do produto. Desde modo, desde a extração até o uso e reuso do produto precisa ser repensado e redesenhado todos os processos produtivos para que ao final nada seja desperdiçado e possa ser reutilizado.

Diante disso, não só o Brasil, como em todo mundo, os modelos de circularidade estão ganhando importância e espaço, pois como foi abordado neste trabalho a circularização quando implantada traz: redução de custos, gera negócios para mercados alternativos, produtividade, geração de valor nos processos, sustentabilidade de curto e longo prazo, além de gerar empregos, aumentar o PIB e garantir o bem estar da sociedade.

No Brasil várias iniciativas foram tomadas principalmente no setor energético. Outros exemplos foram apresentados como no setor de Equipamentos Eletroeletrônicos (EEE) e a natura (empresa brasileira de cosméticos) que implantou a economia regenerativa, tendo o conceito ‘floresta em pé’, pensando na sustentabilidade da Amazônia. Analisou-se que tanto o *Cradle to Cradle* (C2C) quanto a Economia Circular são modelos relevantes e que precisam continuar se desenvolvendo para garantir uma inovação contemporânea que garante crescimento para o país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, R. A economia circular chega ao Brasil. **Valor econômico**. Disponível em: <<http://ricardoabramovay.com/a-economia-circular-chega-ao-brasil/>>. Nov. São Paulo – SP. 2015
- BERNDTSSON, M. Circular Economy and Sustainable Development. Master thesis in Sustainable Development. Uppsala Universited. Departament of Earth Sciences. Suécia. (2015)
- COLLATTO, D. MANGANELI, M. OSSANI, A. Abordagens aliadas à Inovação Verde: Cradle to Cradle, Zero Waste e Clean Technologies. **Revista Liberato**, Novo Hamburgo, v. 17, n. 27, p. 01-118, jan/jun. 2016.
- FEDERAÇÃO DOM CABRAL(FDC). Economia Circular. Evento II (ciclo 2017). **Centro de inovação em inovação (CRI). Wokshop Maker**. Minas Gerais. 2017
- FERNANDES, A. Cradle to Cradle. Ciclo fechado “berço-a-berço”: planejamento na gestão dos

- resíduos como nutrientes. Encontro Paranaense de Educação Ambiental (EPEA). **Publicado no Congresso Ecogerma 2013**. São Paulo –SP. 2013.
- FERNANDES, J. Elementos de Economia Política Internacional. Editora Almedina. Portugal. 2013.
- FUNDAÇÃO ELLEN MACARTHUR. Rumo a Economia circular: o racional negócio para acelerar à transição. Disponível em: <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/Rumo-a-economia-circular_Updated_08-12-15.pdf>. São Paulo – SP. 2016.
- GEJER, L. TENNENBAUM, C. Os três princípios da inovação circular do berço a berço. *Ideia Circular*. São Paulo – SP. 2017.
- LACERDA, F. Economia Circular. Preservar, otimizar e assegurar recursos essenciais para nosso futuro. **COTEC Portugal**. Associação Empresarial para inovação. 2016.
- PEREIRA, F. MONCUNILL, M. MONTEIRO, SHARISSE, M. BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO (BNDES). Economia Circular. Holanda – Brasil. Da teoria para Prática. Câmara Brasileira do Livro. Rio de Janeiro – RJ. 2017.
- PESSOA, E. MARTINS, M. Revisitando a teoria do ciclo do produto. **Revista Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro, v. 11, n.2., p. 307-329, maio/agosto. 2007.
- SANTIAGO, L. Ellen MacArthur Foundation. Economia Circular. São Paulo – SP. 2016.
- SANTIAGO, L. SUKHDEV, A. ALMEIDA. SOUCHET, F. SCHNITGER, M. Uma economia circular no Brasil: apêndice de estudos de caso. **2º Workshop de aceleração de rede CE100 Brasil**. São Paulo – SP. 2017.
- JACQUES, J. Estudo de iniciativas em desenvolvimento sustentável de produtos em empresas calçadistas a partir do conceito berço a berço. **Tese do Programa de Pós graduação de Engenharia de Produção da Universidade Federal do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre – RS. 2011.

O PAPEL DOS FUNDOS DE PENSÃO NO FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NOS GOVERNOS DO PT

Mateus Ubirajara Silva Santana¹

Resumo

Este artigo tem como principal objetivo analisar o papel dos fundos de pensão na estratégia de desenvolvimento econômico durante os governos Lula e Dilma (2003-2014), particularmente no que tange ao financiamento de atividades produtivas. Desde a candidatura de Lula em 2002, o Partido dos Trabalhadores (PT) e importante parte do movimento sindical – como a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Força Sindical – defendem a necessidade de expansão dos fundos de pensão e sua instrumentalização para o financiamento de investimentos em infraestrutura e apoio à formação de grandes grupos econômicos nacionais. A justificativa inicial apoiava-se no argumento de que, enquanto recursos previdenciários dos trabalhadores, tais fundos deveriam direcionar seus investimentos a atividades ligadas à produção em detrimento de atividades de perfil rentista. Tendo em vista essa promessa, pretende-se neste artigo investigar se, de fato, houve esforço por parte dos governos petistas em canalizar os recursos desses fundos para investimentos de infraestrutura e outras atividades ligadas à indústria e à produção.

Palavras-chave: fundos de pensão, financiamento, desenvolvimento econômico, atividades produtivas

Introdução

Os fundos de pensão, normalmente, são associados a seu papel no processo de financeirização das economias, particularmente nos países anglo-saxões. Pelo fato de terem ampliado sua participação nos diversos mercados de capitais a partir da década de 1980 e terem sido um dos principais atores econômicos beneficiários das políticas de liberalização e desregulamentação, parte significativa da bibliografia destaca seu papel na financeirização de empresas, por meio da pressão pela maximização do valor acionário (LAZONICK & O’SULLIVAN, 2000; LAZONICK, 2012; GUTTMAN, 2008); na ampliação da integração das famílias com os mercados financeiros (GELTER, 2013); e na instabilidade e fragilidade financeira (MINSKY, 1996; WRAY, 2011; PRATES; FARHI, 2015).

No entanto, é importante enfatizar que os fundos de pensão não são entidades abstratas, descolados de seu contexto socioeconômico. Ao contrário, são entidades com variados perfis e que guardam estreita relação com a economia, a sociedade e as instituições do país no qual estão presentes. Em sociedades do chamado modelo anglo-saxão (Estados Unidos, Inglaterra, Irlanda, Austrália e Países Baixos), é possível constatar a preferência dos fundos por investimentos em ações e outros

¹ Doutorando em Ciência Econômica no Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, São Paulo. E-mail: mateus.santana89@gmail.com

ativos financeiros de maior risco negociados nas bolsas de valores mundiais². Já em países como Alemanha, França e Japão e outros escandinavos, os investimentos dos fundos de pensão tendem a se concentrar em títulos da dívida pública (caracterizados pelo maior grau de segurança) e/ou em investimentos menos líquidos, ligados inclusive à indústria e infraestrutura.

Essas diferenças na forma de alocação da riqueza dos fundos de pensão entre as diferentes nações refletem formas de organizações econômicas e sociais também distintas. Assim, particularidades dos marcos regulatórios, características do sistema de financiamento e de previdência, inclinação político-ideológica dos governos e influência e participação sindical na gestão dos fundos de pensão jogam papel fundamental em suas decisões de investimentos.

Sendo assim, pretende-se, neste artigo, identificar o caráter e o papel dos fundos de pensão no Brasil, particularmente na estratégia de desenvolvimento econômico dos governos Lula e Dilma (2003-2014). Opondo-se, no plano discursivo, ao modelo anglo-saxão de fundos de pensão, no qual prevalece, via de regra, a opção pelos investimentos em ativos financeiros de curto prazo, no Brasil, organizações sindicais e o próprio PT (na figura de Lula e outras lideranças do partido) defendiam, no início dos anos 2000, a necessidade de redirecionar os recursos dessas entidades previdenciárias a atividades ligadas à indústria e à infraestrutura.

Dada a histórica debilidade do padrão de financiamento público brasileiro, a candidatura de Lula de 2002 apostava no potencial dos fundos de pensão para reconstruir uma estrutura de financiamento capaz de suportar os investimentos em indústria e infraestrutura, necessários para a retomada do crescimento econômico do Brasil. Juntamente com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e outros bancos públicos (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil), eles cumpriram o papel de fonte de financiamento ao desenvolvimento econômico do país via investimentos produtivos, permitindo a geração de emprego e renda.

Do ponto de vista político-ideológico, membros do PT e do movimento sindical – sobretudo a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Força Sindical – defendiam a ampliação da atuação de representantes de sindicatos na gestão desses fundos. Para isso, eles se valiam da mobilização de argumentos legitimadores. A justificativa central repousava na ideia de que, enquanto representantes da classe trabalhadora, os gestores de origem sindical poderiam redirecionar os investimentos dos fundos a atividades produtivas, capazes de gerar crescimento econômico e emprego, privilegiando assim os interesses dos trabalhadores.

Nesse sentido, este artigo pretende investigar em que medida as promessas do programa do PT de direcionar os recursos dos fundos de pensão a atividades ligadas à produção se cumpriram na prática. Para isso, pretende-se analisar a atuação dos fundos de pensão na economia brasileira,

² Não por acaso, os fundos de pensão desses países foram que sofreram as maiores perdas após a Crise do *subprime* de 2008 (SÓRIA, 2011: 67).

sobretudo aqueles de empresas públicas (Previ, Petros e Funcef) – sobre as quais o governo federal exerce influência. Assim, as relações dos fundos de pensão com o Estado e os sindicatos, bem como seu papel no sistema financeiro e previdenciário nacionais, serão cruciais para esta investigação.

Modelos de fundos de pensão: variedades de sistemas financeiros e de capitalismos

É recorrente na bibliografia sobre o tema fundos de pensão, especialmente na literatura internacional, sua associação ao processo de financeirização. De fato, em países como Estados Unidos e Inglaterra, os fundos de pensão têm exercido papel crucial nessa direção, já que, desde a década de 1980, eles têm se mostrado como força social determinante nos mercados financeiros globais e na moldagem da forma de organização e gestão da corporação capitalista no sentido da financeirização.

Minsky atribui grande centralidade aos investidores institucionais³, entre os quais os fundos de pensão, para a compreensão do novo sistema financeiro, sobretudo, o sistema financeiro norte-americano. Para o autor, a economia capitalista é uma estrutura financeira que compreende um conjunto de vários balanços que se encontram interligados por suas estruturas de ativos e passivos. Nesse sentido, a ascensão desses grandes e importantes administradores do dinheiro a partir do final da década de 1970 contribuiu para a conformação de uma nova forma estrutura de financiamento na economia norte-americana, moldada pela alocação de ativos e passivos desses atores. Assim, “o novo mundo dos fundos de pensão cedeu lugar a uma nova forma de intermediação financeira” e a uma nova etapa do capitalismo (MINSKY, 1992: 7-8).

Segundo o autor, além de se tornarem agentes com papel central nos mercados financeiros, mediante negociação de ativos e criação de novos produtos financeiros, esses investidores exercem influência na própria governança das corporações, impondo-lhes seus critérios de rentabilidade. Assim, eles passaram a ter importância fundamental tanto no financiamento de empresas, quanto na estrutura e dinâmica macroeconômica financeira (MINSKY, 1993).

Por concentrarem um grande volume de recursos, originário da poupança de trabalhadores, esses grandes fundos de pensão, juntamente com outros investidores institucionais, tornaram-se acionistas de diversos grupos econômicos em todo mundo, chegando a participar ativamente em seus Conselhos Administrativo e Fiscal e fazendo valer, dessa forma, seus interesses enquanto proprietários. A concentração de ações de grandes empresas nas mãos dessas entidades lhes garantiu o poder de reivindicar coletivamente prerrogativas que os acionistas dispersos não possuem, como exemplificam suas participações nas fusões e aquisições hostis dos anos 1980 e suas práticas de recompra de ações (*stock buybacks*) com alto grau de alavancagem.

³ Investidores institucionais são entidades que acumulam reservas com a finalidade de realizar investimentos tanto de caráter financeiro (ações, títulos públicos, opções, *securities*, derivativos etc.) quanto de propriedade (imóveis). Expandindo-se a partir da década de 1980, ao longo do processo de mundialização financeira, os investidores institucionais incluem bancos, companhias de seguro, fundos de pensão, fundos mútuos e fundos soberanos, que, devido à grande soma de recursos acumulados, passaram a atuar nos mercados de capitais, tornando-se importantes e poderosos atores financeiros.

Whalen (2012) partilha da visão minskyana de que os fundos de pensão, ao lado dos demais investidores institucionais, assumem papel central no financiamento, na dinâmica e na configuração do capitalismo contemporâneo. Enquanto gestores de dinheiro e acionistas de grandes empresas, os fundos de pensão tenderiam a pressionar os administradores das empresas a adotar medidas que favorecessem a rentabilidade de seus ativos. Orientados pela busca da maximização do valor de seus papéis no curto prazo, eles acabam, assim, por modificar a própria forma de funcionamento das empresas e lhes impor a lógica financeira (CHESNAIS, 2010; PLIHON, 2005, SAUVIAT, 2002).

Nesse sentido, Lazonick e O'Sullivan (2000) argumentam que os fundos de pensão, junto aos demais investidores institucionais, tornaram-se os principais artífices das transformações da governança corporativa, na medida em que foram responsáveis por impor a lógica da maximização do valor ao acionista (*maximizing shareholder value*) à administração empresarial, estabelecendo como prioridade a valorização financeira de seus ativos. A crescente importância dos investidores institucionais e a consequente redução do papel dos investidores individuais garantiram a ampliação da influência dos fundos de pensão sobre os valores de mercado das corporações.

Outros autores apontam que os fundos de pensão são os principais articuladores das transformações na governança corporativa, influenciando diretamente na financeirização das empresas, ao pressionar pela substituição da lógica de *reter e investir* (característica do modelo fordista, em que os investimentos da grande empresa estavam voltados à esfera da produção e, em extensa medida, financiados pelos lucros obtidos) para a estratégia de *diminuir e distribuir*. A partir de então, passou a prevalecer a lógica da valorização dos ativos financeiros e a distribuição de seus lucros, sob a forma de dividendos (e das recompras de ações), aos acionistas e à alta gerência⁴ (LAZONICK & O'SULLIVAN, 2000).

Enquanto acionistas de grandes corporações, os fundos de pensão dos países centrais revelam-se capazes de influenciar diretamente as decisões de gestão das corporações no que concerne à forma e ao grau de endividamento, às políticas de investimento, às estratégias de deslocalização de plantas produtivas e de externalização de atividades produtivas (terceirizações), às técnicas de reestruturação e às práticas que orientam a gestão corporativa, com vistas à maior eficiência na alocação de seus recursos. Frequentemente, essas práticas implicam prejuízos aos trabalhadores, já que se traduzem em corte de custos com pessoal, achatamento de salários, demissões, utilização de mão de obra terceirizada e precarização das condições de trabalho em geral (FAVAREAU, 2016).

O fato desses fundos serem formados pela poupança previdenciária de trabalhadores e se consubstanciarem em grandes investidores institucionais que buscam valorizar seus ativos nos

⁴ Segundo os autores, as corporações estimularam novas formas de remuneração (associadas ao seu desempenho financeiro), como oferecimento de ações da própria empresa (*stock options*) e bonificações aos altos executivos, visando ao alinhamento de interesses entre acionistas e administradores.

mercados financeiros globais representa por si só uma contradição, na medida em que, por meio de recursos dos trabalhadores, configura-se enquanto ator financeiro com capacidade de influir diretamente nos fluxos de capitais mundiais. Essa contradição é levada ao paroxismo na medida em que, na posição de acionistas de grandes corporações e estando presentes em seus Conselhos Administrativo e Fiscal, esses fundos impõem a lógica da financeirização e práticas associadas à reestruturação produtiva, que levam à precarização do próprio trabalho. Assim, os fundos constituídos por recursos dos trabalhadores e, por vezes, geridos por seus próprios representantes, passam a servir de elemento de força contra eles próprios, fragilizando as conquistas da classe trabalhadora.

Sidharta Sória (2011) enfatiza, porém, que os fundos de pensão devem ser apreendidos em seu contexto socioeconômico, dado que a forma como de alocação e gestão de sua riqueza depende de diversos fatores situados no âmbito das instituições político-jurídicas estatais e no sistema econômico-financeiro local. Esses elementos exercem um peso bastante significativo na conformação dos fundos de pensão enquanto agentes econômicos.

Nesse sentido, o autor reivindica a necessidade de estabelecer diferenças entre os países, destacando as variedades de capitalismo. Para tratar da relação entre fundos de pensão e seus respectivos contextos nacionais (nos níveis das instituições e da economia), Sória (2011) se vale dos clássicos estudos comparados de John Zysman (1983) sobre sistemas de financiamento e das reflexões de Peter Hall e David Soskice (2001) sobre as variedades de capitalismo.

Ao analisar as economias dos países desenvolvidos, Zysman (1983) argumenta que há três grandes modelos de sistemas financeiros nacionais. O primeiro deles, chamado de Sistemas de Mercados de Capitais (SMS), é predominante nos países anglo-saxões (Estados Unidos e Inglaterra) e se caracteriza pela importância dos mercados de capitais e pelo financiamento direto no processo de captação de recursos pelas firmas. Neste sistema, o financiamento se dá, principalmente, pela emissão de títulos de propriedade (ações) e/ou de dívida (debêntures), sendo o mercado de capital o principal financiador da atividade econômica.

Já no modelo de Sistema de Crédito Privado (SCP), característico de países como Alemanha, o financiamento do investimento das firmas está baseado em empréstimos de longo prazo, fornecidos por grandes bancos privados. Pelo fato da poupança financeira estar concentrada nas instituições bancárias, os mercados de capitais exerceriam menor papel na concessão de empréstimos.

Por fim, o modelo do Sistema de Crédito Governamental (SCG), característico de países como França e Japão, também tem no crédito bancário a principal fonte de financiamento do investimento, porém nestes casos tratam-se, sobretudo, de bancos público-estatais. Essas instituições se organizam como bancos de desenvolvimento que atuam em diversos setores (indústria, construção civil, agricultura) como provedores de recursos de longo prazo.

Sória (2011: 71) conclui que, nos países onde se apresenta o modelo baseado no mercado

de capitais (SMC), a atuação dos de pensão tende a ser facilitada em razão do adensamento dos mercados de títulos financeiros. Isso explicaria seu desenvolvimento pioneiro nos Estados Unidos e Inglaterra, sua importância em termos de volume de recursos nesses países e o tipo de investimentos em carteira realizados. A alta liquidez e dinamismo desses mercados de capitais permitem aos fundos de pensão maior liberdade e risco na aplicação de recursos.

Hall e Soskice (2001) contribuem para entender a relação entre fundos de pensão e o contexto nacional a partir de sua classificação de variedades de capitalismo, em países desenvolvidos. Assim, eles dividem os países em economias de mercado liberal (*liberal market economies*), que contemplam países anglo-saxões (notadamente Estados Unidos e Inglaterra); e economias de mercado coordenado (*coordinated market economies*), que reúnem países como Alemanha, Japão e países escandinavos.

Em economias de mercado coordenado e com sistemas financeiros do tipo *bank-based* prevaleceriam instituições que permitem arranjos cooperativos entre empresas e bancos, de modo que estes agem como financiadores dos investimentos de longo prazo das empresas. Por sua vez, no campo das relações de trabalho, têm importância as associações de trabalhadores (sindicatos relativamente fortes), que exercem poder de influência para além da negociação salarial.

Já em economias de mercado liberal, com sistemas financeiros do tipo *market-based*, quem se responsabiliza pela organização econômica é o próprio sistema concorrencial de preços, com pouco espaço para arranjos cooperativos. As relações inter-firmas caracterizam-se pela acirrada concorrência, o financiamento das empresas se dá fundamentalmente por meio do mercado de capitais, a participação sindical é baixa e as relações de trabalho são conflituosas, informais e atomizadas.

Os autores apontam que neste tipo de *economia de mercado liberal* predominam sistemas previdenciários privados, com forte participação dos fundos de pensão, ao passo que em *economias de mercado coordenado* tendem a prevalecer regimes de previdência pública, organizado sob o sistema de repartição simples.

Torna-se claro, portanto, que a forma de atuação do Estado na economia, o tipo de sistema financeiro, a organização da estrutura de previdência e as configurações das relações entre sindicatos e empresas assumem importância fundamental na conformação dos fundos de pensão e na forma como eles se relacionam com a economia. Nesse sentido, este tipo de leitura que adotaremos diverge daquelas que pretendem representá-los como entidades homogênea que se comportam da mesma forma em economias distintas.

Feitas essas observações, convém, a seguir, analisar o caso específico brasileiro, levando em consideração esse conjunto de variáveis que contribuem para explicar os fundos de pensão no Brasil, particularmente nos governos Lula e Dilma (2003-2014).

Fundos de pensão enquanto fonte de financiamento ao desenvolvimento

Historicamente, a estrutura de *funding* de longo prazo no Brasil apresenta uma grande fragilidade, em razão, sobretudo, da ausência de mecanismos autônomos de financiamento privado. Em decorrência disso, as atividades produtivas no país foram financiadas, desde o processo de industrialização (1930-1970), basicamente por quatro formas: por meio de recursos próprios das empresas (oriundos de seus lucros retidos), através do crédito de curto e médio prazo ofertado pelos bancos privados, por meio de linhas de crédito do exterior e, sobretudo, através de créditos oficiais direcionados pelo BNDES.

Parte dessa debilidade do padrão de financiamento se explica pela ausência do desenvolvimento de um denso e líquido mercado de capitais, dado que os agentes atuantes no processo de industrialização brasileira prescindiram dessa instituição para assegurar seus investimentos. Durante a fase industrializante, a política protecionista colocou o capital nacional à sombra de qualquer pressão concorrencial que estimulasse um movimento de centralização e obtenção de maiores escalas de operação. Ao mesmo tempo, o Estado assumiu os investimentos de maiores riscos, buscando suportes financeiros próprios, enquanto as empresas estrangeiras limitavam-se à busca pelo financiamento externo, aprofundando a dependência da economia brasileira aos recursos externos (HERMANN, 2003).

Nos anos 1980, com o encarecimento e a retração das linhas de créditos no exterior, provocados pela política do choque de juros de 1979, os capitais nacionais passaram a adotar uma estratégia voltada fundamentalmente à lógica da valorização financeira, por meio de aplicações em ativos financeiros atrelados às variações de preços da economia e à taxa básica de juros (LOPREATO, 2008). O quadro de hiperinflação e o alto patamar da Selic permitiram a ampliação dos lucros financeiros do empresariado nacional, sem que houvesse, porém, contrapartida na realização de investimentos produtivos.

No final dos anos 1990, em decorrência do flagrante desgaste das políticas neoliberais e do baixo dinamismo econômico, teóricos do pensamento desenvolvimentista apontavam a necessidade da criação de um novo padrão de financiamento de longo prazo no país capaz de viabilizar a retomada do crescimento econômico mediante a ampliação do investimento. Em função do recolhimento do capital estrangeiro, em um período marcado pela extrema instabilidade financeira, e da relativa perda da capacidade do Estado em financiar novos investimentos, a solução deveria ser buscada em outras fontes, como aquelas proporcionadas pelos fundos de pensão.

Lício Raimundo (2002) argumenta nessa direção ao pontuar que o Estado brasileiro, ao longo dos anos 1990, deixou de ser o agente capaz de concentrar, sozinho, os recursos necessários para responder às necessidades de investimentos em infraestrutura. A transformação de seu papel de

agente planejador e investidor para a condição de Estado mínimo – reduzido basicamente à função de leiloeiro do espaço econômico com vistas à atração, valorização e acumulação dos capitais privados – significou não só a perda da capacidade do investimento público, mas também a desarticulação do sistema de financiamento construído ao longo do período do pós-Guerra, no qual a participação estatal tinha importância fundamental.

Diante do quadro de fragilidade financeira que se impunha, combinado a um mercado de capitais ainda pouco desenvolvido, os fundos de pensão passaram a ganhar atenção como possibilidade de *funding*, com capacidade de contribuir para a formação de uma estrutura interna de financiamento de longo prazo destinada aos investimentos produtivos. Sua atuação passou a ser cada vez mais defendida entre os desenvolvimentistas, principalmente em função de seu papel potencial de financiamento de infraestrutura e de fortalecimento dos grandes grupos nacionais.

Esse discurso convergia também com o programa de governo do PT de 2002 de utilizar os fundos de pensão enquanto fonte de financiamento de longo prazo ao desenvolvimento econômico do país, conforme pode ser visto no trecho a seguir.

Quanto ao terceiro pilar do atual sistema previdenciário brasileiro, a previdência complementar, que pode ser exercida por fundos de pensão patrocinados por empresas ou instituídos por sindicatos (conforme a Lei Complementar 109), voltada para aqueles trabalhadores que querem renda adicional além da garantida pelos regimes básicos, deve ser entendida também como poderoso instrumento de fortalecimento do mercado interno futuro e fonte de poupança de longo prazo para o desenvolvimento do país. É necessário crescimento e fortalecimento dessa instituição por meio de mecanismos de incentivo (COMISSÃO DE PROGRAMA DE GOVERNO, 2002, § 57).

Ao lado de bancos públicos de fomento, como o BNDES, defendia-se que os grandes fundos de pensão, sobretudo de empresas públicas, poderiam atuar financiando grandes grupos econômicos nacionais, mediante o aumento de sua participação acionária, e também através da indução de investimentos em setores considerados estratégicos, principalmente de infraestrutura. Ao Estado caberia a função de articular as estratégias de integração desses setores, valendo-se inclusive do uso dos fundos de pensão. Para isso, seria necessária maior diversificação da carteira de investimentos desses grandes fundos, mediante o redirecionamento de suas aplicações concentradas fundamentalmente em títulos da renda fixa para investimentos alternativos, voltados à produção e infraestrutura.

A mudança no perfil do portfólio de investimentos dos fundos de pensão só poderia se concretizar a partir da ampliação da participação de representantes dos trabalhadores na gestão dessas entidades, o que garantia maior alinhamento entre os interesses dos participantes e tipo de investimento pretendido. Nesse sentido, já na década de 1990, organizações e centrais sindicais, sobretudo, a CUT e a Força Sindical, passaram a defender a atuação de membros ligados a sindicatos na administração dos fundos de pensão, valendo-se do argumento de que, enquanto legítimos

representantes da classe trabalhadora, eles poderiam redirecionar os investimentos a atividades socialmente éticas, o que incluíam atividades produtivas⁵.

Esse símbolo de legítimos representantes da classe trabalhadora, aliás, foi uma característica que os sindicatos reforçaram para justificar sua importância na função de gestores dos fundos de pensão. Aderindo ao discurso de que os fundos poderiam ser um instrumento na luta contra o processo de financeirização da economia, o movimento sindical, em sua maior parte, defendeu que a poupança dos trabalhadores deveria ser utilizada em proveito deles próprios e que seus investimentos deveriam ser voltados a atividades produtivas e “éticas”, que garantissem a rentabilidade e a segurança dos aposentados e, ao mesmo tempo, o nível de atividade da economia real.

O argumento que perpassa o discurso de todos o discurso de todos informantes dessa pesquisa, seja o sindicalista da CUT, da Força Sindical ou da CGT, é que o envolvimento com os fundos de pensão e o mercado financeiro é uma forma de lutar contra a especulação e a financeirização. A construção do argumento passa pela ideia de reformismo via mercado (...) Portanto, fazer uso do próprio capitalismo na luta contra a financeirização e a especulação da economia é novo *ethos* sindical, utilizar os fundos de pensão como inclusão social é o *ethos* da moralização do capitalismo; utilizar os fundos de pensão como dispositivo de aposentadoria é a nova solidariedade (JARDIM, 2009: 159).

Assim, acreditava-se que os fundos de pensão poderiam servir como instrumento de luta contra o processo de financeirização da economia. Por mais contraditória que possa parecer essa possibilidade, dado que um fundo de pensão é, por excelência, a materialização da finança no espaço da aposentadoria, seus defensores argumentavam que os investimentos deveriam se direcionar a atividades produtivas, contribuindo para frear as práticas rentistas e, ao mesmo tempo, estimular o nível de atividade econômica, gerando emprego e renda, a partir de investimentos em infraestrutura. Em resumo, defendia-se que o objetivo dos fundos deveria ser a rentabilidade, mas na condição de uma finalidade produtiva.

Fundos de pensão e sindicatos nos governos Lula

Segundo o estudo de Maria Celina d’Araújo (2009: 76), a presença de membros ligados a sindicatos na gestão dos grandes fundos de pensão brasileiros cresceu durante o governo Lula. Enquanto no segundo governo FHC (1999-2002), a participação de gestores ligados a sindicatos era de 41% nos três principais fundos (Previ, Petros e Funcef), no primeiro governo Lula (2003-2006), a presença aumentou para 51%, até alcançar a marca de 66% no segundo mandato de Lula (2007-2010).

⁵ Embora em um primeiro momento os membros sindicais estivessem mais arredios em participar de uma atividade tida como “engrenagem do capitalismo financeiro global”, eles passaram a defender a ampliação dos fundos via ampliação da previdência privada e a maior participação sindical em sua gestão.

No caso da Previ, fundo de pensão do Banco do Brasil, a importância do sindicato dos bancários se manifesta de modo patente. Raúl Zibechi (2011: 58) mostra que no final do governo Lula, dois dos cinco membros da Diretoria Executiva eram oriundos do Sindicato dos Bancários de São Paulo. Dos doze membros do Conselho Deliberativo, três procediam do sindicato bancário, assim como dois dos oito integrantes do Conselho Fiscal. No total, dos 50 cargos executivos, 13 provinham do sindicato. Assim, se a participação de pessoas ligados a sindicatos nos cargos da direção já era bastante significativa no governo FHC, com a ascensão de um ex-sindicalista ao poder e a implementação de legislações prevendo a maior participação sindical na gestão dos fundos, esta ampliou-se ainda mais.

A imersão de sindicatos no mundo das finanças, particularmente na gestão de fundos de pensão, suscitou um debate se esse processo não constituiria uma transformação radical nas crenças e práticas da instituição e se esses sindicalistas não conformariam uma nova elite sindical, distanciando-se de sua base social, isto é, a classe trabalhadora.

Como afirma Andréia Galvão (2009), houve um processo de acentuação do corporativismo dos sindicatos brasileiros desde os anos 1990, cujos membros passaram a ocupar cada vez mais espaços dentro do Estado. A burocracia sindical mostrou-se apta a disputar espaços de extrema importância, como os fundos de pensão, sobretudo, de empresa públicas. Segundo Iuri Ramos (2013), durante o governo Lula, a conversão de (ex)sindicalistas em gestores de fundos de pensão ganhou proporções ainda maiores, já que muitos desses dirigentes foram indicados pelo próprio governo para assumir postos de comando dos maiores fundos de pensão brasileiros, como Previ (Banco do Brasil), Petros (Petrobras) e Funcef (Caixa Econômica Federal).

Dado que essa ampliação da participação de membros de origem sindical na gestão foi uma realidade ao longo dos governos Lula, pretende-se verificar se, de fato, a promessa a direcionar os recursos dos fundos a atividades produtivas, voltadas aos interesses dos trabalhadores, cumpriu-se na prática.

Fundos de pensão e estratégia de desenvolvimento nos governos Lula

Na visão de André Biancarelli (2014), a era Lula pode ser caracterizada por uma associação entre crescimento econômico e busca por maior justiça social, principalmente entre os anos de 2005 e 2010, conferindo o que o autor denomina de modelo “social-desenvolvimentista”. Na leitura do autor, no plano interno, o inicial conservadorismo dos três primeiros anos do governo Lula foi sendo gradualmente substituído por uma concepção diferente acerca do papel do Estado, do tamanho e da importância dos bancos públicos e outras empresas estatais em direção à defesa de mecanismos de planejamento central, da revalorização do investimento público e dos grandes grupos nacionais. Paralelamente, alguns fatores exógenos contribuíram decisivamente para a recuperação da

economia brasileira, a exemplo da melhora nas condições do setor externo (particularmente no que diz respeito às baixas taxas de juros nas economias centrais), da retomada dos fluxos de capital para países em desenvolvimento e da fase ascendente de preços das *commodities* primárias (BIANCARELLI, 2014: 275).

Pedro Paulo Zaluth Bastos (2012) partilha da interpretação anterior e denomina esse período de *desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado*, destacando novamente o mercado interno e o papel do Estado na influência da distribuição de renda e alocação de investimentos. A elevação do salário mínimo, juntamente com a expansão do crédito ao consumidor e as políticas sociais, a partir de 2005, levaram a uma melhora na distribuição de renda, sobretudo, na base da pirâmide social. Por sua vez, essa expansão do mercado interno de massas e a redistribuição de renda pressionaram a estrutura produtiva e de logística, exigindo a expansão dos investimentos adiante da demanda, favorecendo assim o crescimento econômico⁶.

O cientista político Armando Boito (2012a, 2012b) busca compreender a condução do projeto de desenvolvimento do governo Lula a partir da formação de uma frente política iniciada nos anos 2000 que permitiu sobrepor a predominância das políticas neoliberais em prol de um programa que o autor denomina de neodesenvolvimentista. Essa frente política foi composta pela burguesia interna (representada por grupos industriais, bancos nacionais, elites do agronegócio e da construção civil)⁷, classe trabalhadora, organizações sindicais (sobretudo, a CUT), e o próprio governo petista, que juntos convergiram em torno da ideia de *amortecer* (mas não romper) as políticas neoliberais

Para o autor, embora em seus dois primeiros anos o governo Lula tenha tido uma postura defensiva, de alinhamento ao capital financeiro internacional, ensaiou-se em seguida uma estratégia de implementação de uma política neodesenvolvimentista, atendendo justamente à reivindicação da burguesia interna – bem como do movimento popular – por maior protecionismo e estímulo ao mercado interno, priorizando assim os interesses do capital nacional em detrimento do capital financeiro internacional.

Esse alinhamento aos interesses da burguesia interna pode ser identificado nas seguintes políticas: i) diplomacia e política de comércio exterior visando à conquista de novos mercados no hemisfério sul para as empresas brasileiras; ii) estreitamento das relações econômicas com o Mercosul, buscando o fortalecimento econômico e político das empresas estatais remanescentes do programa de privatizações e; iii) no novo papel conferido ao BNDES na formação de poderosas

⁶ Todavia, o autor reconhece que embora essas políticas de demanda de expansão do gasto social, crédito e investimento público tenham sustentado o fortalecimento do mercado interno, elas foram limitadas pelas metas de superávit primário definidas pelo ministério da Fazenda. Essa opção política revela certo continuísmo em relação ao governo passado e opção por ampliar direitos, sem, contudo, romper com as políticas de caráter neoliberal (BASTOS, 2012).

⁷ Segundo o autor, o alvo de enfrentamento dessa frente liderada pela burguesia interna foi o grande capital financeiro internacional (representado internamente pelo capital estrangeiro e pela fração da burguesia interna integrada e subordinada a esse capital) e suas proposições neoliberais e ortodoxas (BOITO, 2012a).

empresas nacionais.

Em 2004, a FIESP teve sua diretoria renovada, passando a ser presidida por Paulo Skaf. Estabeleceu-se a partir de então novas diretrizes no interior da instituição que objetivavam recuperar seu espaço perdido como protagonista das grandes decisões nacionais, com foco na retomada do atendimento dos interesses da indústria. Representantes da instituição passaram a criticar o predomínio do “monetarismo sobre o chão de fábrica”, a rentabilidade superlativa para a ciranda financeira, as elevadas taxas de juros e os altos custos do financiamento de longo prazo, apontando para a necessidade de retomada do desenvolvimento da indústria nacional.

A postura, porém, não era de oposição frontal ao setor financeiro, já bastante enraizado na política e na economia brasileira ao longo do governo FHC. A FIESP reivindicava maior atuação do setor industrial na economia nacional a partir de uma política orientada à “formação de grandes grupos nacionais internacionalizados”, segundo as próprias palavras do vice-presidente da federação, Benjamin Steinbruch (BOITO, 2012b). Em suma, a nova direção da FIESP acenava para a consolidação de um novo arranjo no interior do bloco da burguesia industrial nacional, que viria a firmar-se como base de sustentação do governo Lula.

Apoiado nessa frente⁸, particularmente no segundo mandato, o governo Lula passou a adotar de maneira mais ativa um programa de estímulo ao fortalecimento dos grandes grupos econômicos nacionais, com a execução de programas especiais de crédito a essas empresas, buscando promover seus investimentos no exterior. Para isso, o BNDES foi convertido de financiador das privatizações para banco estatal de fomento ao grande capital predominantemente nacional. A participação do Estado no estímulo às grandes empresas brasileiras tornou-se evidente em 2008, quando praticamente todos os vinte maiores grupos brasileiros atuantes no exterior contavam com a participação acionária do BNDES, por meio do BNDESPar, e de fundos de pensão das empresas estatais (sobretudo, Previ, Petros e Funcef). A política de crédito a juros baixos, concedida pelo banco nacional de desenvolvimento, também expressou a estratégia de fortalecimento desses grandes grupos nacionais.

Na tabela 1, é possível verificar a ampla participação do Estado no fortalecimento dos grandes grupos nacionais por meio de investimentos do BNDES e dos fundos de pensão de empresas estatais.

⁸ O autor reconhece que a grande burguesia interna e, nesse contexto, a frente neodesenvolvimentista, não apresenta uma força completamente integrada e coesa, já que existem grupos econômicos multifuncionais que atuam em diversos setores, com interesses, muitas vezes, divergentes em relação a determinadas políticas econômicas. Assim, as contradições podem se manifestar, por exemplo, entre grande indústria e setor bancário nacionais (principalmente em torno da questão da taxa de juros) e entre capital estatal e privado.

**Tabela 1 - Investimento do BNDES e dos fundos de pensão de empresas estatais grandes
empresas brasileiras atuantes no exterior (2008)⁹**

1	Petrobras	Participação direta do BNDESPar em 7,6% do capital.
2	Companhia Vale	Participação direta do BNDESPar em 4,8% do capital e dos fundos de pensão Previ, Petros, Funcesp, Funcef no bloco controlador
3	Braskem S.A.	Participação direta do BNDESPar em 5,22% do capital
4	Companhia Siderúrgica Nacional (CSN)	Participação direta do BNDESPar em 3,64% do capital
5	Gerdau Aços Longos S.A.	Participação direta do BNDESPar em 3,5% do capital
6	Usiminas	Previ detém 10,4% do capital; Grupo Votorantim, 13%; Grupo Camargo Correa, 13%.
7	Sadia S.A.	Previ detém 7,3% do capital e BNDES participou da fusão da empresa com a Perdigão em 2009.
8	Centrais Elétricas Brasileiras	Participação direta do BNDESPar em 11,81% e da União em 53,99% do capital
9	Embraer	Participação direta do BNDESPar em 5,05% e da Previ de 14%
10	Perdigão Agroindustrial S.A.	Previ detém 14,16%; Petros, 12,04%; Sistel 3,98%. BNDESPar participou da fusão com a Sadia em 2009
11	Gerdau Açominas S.A.	Participação indireta do BNDESPar por meio da Gerdau Aços Longos
12	Bertin S.A.	Participação direta do BNDESPar em 26,98% do capital
13	JBS S.A. (Friboi)	Participação direta do BNDESPar em 13% do capital
14	Aracruz Celulose S.A.; Votorantim Celulose e Papel S.A.	Participação direta do BNDESPar em 34,9% do capital na nova empresa (Fibria)

Fonte: Adaptado de ALMEIDA (2010) *apud* BOITO (2012a: 82-83).

A leitura da tabela permite identificar a ampla atuação do Estado nas grandes empresas brasileiras, através da participação direta da União no controle acionário de alguns grupos, mas, sobretudo, por meio da participação indireta via BNDESPar e fundos de pensão de empresas estatais (Previ, Petros, Funcef), que possuem participações no capital dessas empresas. A importância decisiva do BNDES se expressa também na concessão de créditos subsidiados a esses grupos nacionais e em sua participação no financiamento de fusões e aquisições de empresas nacionais, assim

⁹ Tamanho definido segundo a receita líquida das empresas.

como dos fundos de pensão.

Boito (2012a, 2012b) parte da identificação dos interesses nacionais e internacionais da burguesia para explicar a adesão ao governo Lula, argumentando que a burguesia interna (sejam bancos nacionais ou indústria local), desejando ser defendida da concorrência externa, passou a buscar maior proteção do Estado.

André Singer (2015), por outro lado, pontua que a contradição fundamental arbitrada pelo governo Lula esteve concentrada em duas coalizões contrapostas: interesses produtivistas e rentistas. Nas palavras do autor:

A coalizão rentista unificaria o capital financeiro e a classe média tradicional, enquanto a produtivista seria composta de empresários industriais associados à fração organizada da classe trabalhadora. Pairando sobre ambas, com o suporte do subproletariado, os governos lulistas fariam uma constante arbitragem de acordo com a correlação de forças, ora dando ganho de causa a uma, ora à concorrente (SINGER, 2015: 58).

Nesse sentido, para Singer (2015), tanto os interesses dos segmentos rentistas (bancos nacionais) quanto produtivistas (empresários industriais) estavam contemplados pelo lulismo¹⁰: os primeiros beneficiaram-se das elevadas taxas de juros (e da expansão de sua clientela), ao passo que os segundos foram favorecidos pelas políticas de proteção, financiamento e fomento aos grupos nacionais promovidas pelo Estado. O autor aponta a Febraban (Federação Brasileira de Bancos) como representante do primeiro grupo e a CNI (Confederação Nacional da Indústria) e a FIESP como símbolos do segundo.

Angelita Matos Souza (2016) avança nessa discussão ao defender a tese de que, embora as peculiaridades de interesses apontadas por Singer existam (entre grupos de interesses rentistas *versus* produtivistas), elas não são estanques e definitivas. Isso porque a busca pelo lucro na dimensão financeira ou produtiva pode se mesclar e atravessar atores econômicos ligados tanto às finanças quanto à produção (indústria). Essas contradições agem simultaneamente e estão presentes na concepção dos bancos e também das empresas associadas ao setor produtivo, uma vez que eles atuam, muitas vezes, tanto no segmento da produção quanto da finança. Grandes bancos nacionais (como Bradesco e Itaú, por exemplo) possuem importantes participações acionárias em grandes grupos nacionais ligados ao setor produtivo, ao mesmo tempo em que grupos industriais incorporaram de maneira bastante expressiva a lógica financeira às suas práticas, comprando e vendendo os mais variados tipos de ativos financeiros¹¹. Assim, ainda que se privilegie determinado tipo de rentabilidade, rentismo e produtivismo se imbricam entre os diferentes atores econômicos.

¹⁰ O lulismo foi um termo cunhado por André Singer (2015) para tratar da política conduzida pelos governos Lula (2003-2010), no qual, segundo o autor, buscou-se a via da conciliação para arbitrar os interesses dos diferentes atores sociais e políticos.

¹¹ Pedro Paulo Bastos (2015b) lembra ainda que a burguesia industrial interna, além de rentista, assume cada vez mais uma postura de compradora, importando diversos bens para a realização de sua produção.

Além disso, a autora contesta a separação de interesses adotada por Boito (2012a e 2012b) entre burguesia interna e capital financeiro internacional, afirmando que o setor bancário-financeiro interno age mais de modo convergente que dissonante em relação ao capital financeiro internacional, principalmente no que diz respeito à opção pelas políticas de austeridade fiscal e de juros e superávits elevados. A diferença entre ambos é que, em determinados momentos, a burguesia interna entra em conflito com o capital financeiro internacional e demanda proteção contra a concorrência estrangeira, reivindicando do Estado políticas de proteção local e linhas de financiamento subsidiadas. Porém, na maior parte das vezes, esses dois atores são aliados na imposição de seus interesses financeiros à política econômica de governo.

Argumentando nessa direção, Souza (2016) aponta para a hegemonia dos interesses do grande capital bancário-financeiro (cujos lucros dispararam nos governos Lula e Dilma¹²), que se encontram alojados no aparelho do Estado, principalmente no Banco Central. Foi somente pelo fato de essa fração dominante da burguesia interna possuir interesses convergentes (e não conflitivos) com o capital financeiro internacional que foi possível a manutenção do tripé macroeconômico e, portanto, assegurar a prioridade à política de superávit primário e juros elevados¹³.

Assim, embora a autora reconheça os avanços dos governos petistas em torno das políticas associadas ao desenvolvimentismo, expressas no maior ativismo do Estado nos estímulos ao setor produtivo, nos investimentos públicos em infraestrutura, no apoio à formação e fortalecimento das grandes empresas e nas políticas de distribuição de renda, ela rejeita a utilização do conceito de neodesenvolvimentismo para explicar o período. Valendo-se da definição de Pedro Cezar Fonseca (2013), ela reafirma que o desenvolvimentismo deve ser entendido como “a política econômica formulada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento econômico e da produtividade, *sob liderança do setor industrial*, transformar a sociedade” (SOUZA, 2016: 12, grifo meu).

Ora, tendo em vista que a atividade industrial perdeu espaço na composição total do PIB e que a especialização produtiva em torno das exportações de *commodities* se aprofundou nos governos petistas¹⁴, a autora descarta a noção pura e simples de *neodesenvolvimentismo*. Assim, a

¹² Enquanto nos governos FHC, o sistema bancário nacional lucrou R\$62,3 bilhões, nos governos Lula esse valor saltou para R\$254,8 em termos reais. Nos três primeiros anos do primeiro governo Dilma o lucro foi de R\$115,7 bilhões. Isto é, um lucro muito que aquele do governo FHC em apenas três anos (CALIXTO & RIBEIRO, 2014).

¹³ Singer (2015) e Souza (2016) compartilham da visão de que a presidente Dilma Rousseff, ao introduzir na nova matriz econômica a política de redução sistemática da taxa de juros (que chegou a cair de 12,5% em agosto de 2011 para 7,25% em outubro de 2012) entrou em claro confronto com a fração burguesa do capital bancário-financeiro nacional, além das próprias instituições internacionais, como FMI e Banco Mundial. “Cutucando as onças com as varas curtas”, a presidente teve de reverter a queda da Selic no ano seguinte, que voltou ao patamar dos dois dígitos em 2013 (fechando em 10%), até alcançar 14,25% em julho 2015, revelando assim o poder dessa burguesia na determinação da política econômica brasileira. Segundo Singer (2015), após essa disputa de queda de braço com o setor financeiro, os industriais foram se afastando de Dilma e paulatinamente se alinhando à oposição rentista.

¹⁴ Belluzzo e Almeida (2015) apontam que a queda da participação industrial no Brasil estaria relacionada às políticas econômicas adotadas desde a década de 1990.

Souza (2016) defende a existência de um modelo híbrido que oscila entre medidas de perfil desenvolvimentista e medidas neoliberais, que favoreceram, sobretudo, o capital bancário-financeiro, em função da elevada remuneração proporcionada pela taxa básica de juros praticada pelo Banco Central. Dessa forma, por uma série de razões políticas e econômicas, foi possível incentivar, em alguma medida, a produção – através da ampliação de investimentos em infraestrutura e do estímulo a grandes grupos nacionais – sem, contudo, confrontar os interesses financeiros.

Adotaremos essa interpretação acerca do desenvolvimento ensaiado pelos governos petistas (2003-2014). Com isso, a análise incorpora a contradição de que houve tanto uma reformulação do papel do Estado no que diz respeito às políticas de estímulos à produção – expressas, por exemplo, na ampliação dos investimentos em infraestrutura e apoio à formação e expansão de grandes grupos nacionais – quanto continuidade da política neoliberal do governo FHC. O caráter neoliberal dos governos Lula e Dilma se traduz principalmente na manutenção do tripé macroeconômico, que favoreceu principalmente o capital financeiro-bancário, mas também os demais segmentos rentistas, beneficiários da taxa de juros elevada.

O papel dos fundos de pensão no financiamento ao investimento produtivo nos governos Lula e Dilma

Pode-se afirmar que, no período dos governos do PT, o Estado buscou retomar o papel de indutor e regulador econômico. Isso se manifestou na política de ampliação de crédito subsidiado (via BNDES) a grupos econômicos nacionais e no aumento do controle de propriedade dessas empresas por meio do BNDESPar¹⁵ e dos fundos de pensão de empresas públicas, que ao longo dos anos 2000 passaram a adquirir as ações de uma ampla gama dessas empresas, constituindo-se como importantes acionistas. O governo valeu-se inclusive de fusões forçadas, com participação de fundos de pensão, para criar as “campeãs nacionais”, como ilustram os casos da BRF-Brasil Foods (entre Sadia e Perdigão), no setor de alimentos; da Oi (que foi compelida a comprar a Brasil Telecom) no setor de telecomunicações; e da Fibria (entre Aracruz e Votorantim), no setor de papel e celulose.

Observa-se também, no período, a tentativa do governo de reverter algumas privatizações que haviam sido realizadas anos 1990, com a busca pela reestatização de alguns grupos (como a Vale), através da retomada do controle acionário via BNDESPar e fundos de pensão de empresas públicas. Além disso, tal esforço pode ser identificado na criação da empresa de infraestrutura Invepar e na empresa de investimentos Sete Brasil. Esta última foi criada em 2011 para atender ao mercado de sondas de águas profundas demandado pela Petrobras (das quais os maiores fundos de pensão do país possuíam o controle acionário majoritário até 2015), o que revela os estreitos laços entre fundos de pensão e grupos nacionais e governo federal (COSTA, 2012).

¹⁵ Subsidiária de investimentos do BNDES.

Sérgio Lazzarini (2010) defende que o governo Lula foi responsável pela conformação de um capitalismo de laços, com capacidade de influenciar politicamente a gestão desses grandes grupos nacionais através do crescente controle acionário indireto que passou a deter via BNDESPar e fundos de pensão. A influência desses atores nas grandes corporações poderia ocorrer por meio da própria estrutura de propriedade, pela maior presença nos conselhos da governança corporativa ou através da simples influência exercida a partir da presença em conselhos de outras empresas com propriedade cruzada. Identificando a crescente centralidade dos fundos de pensão de empresas públicas (Previ, Petros e Funcef) e do BNDES na rede corporativa brasileira, principalmente com suas participações acionárias em grandes grupos nacionais, o autor argumenta que esses atores puderam, em alguma medida, “confrontar outros acionistas, cooptar aliados ou aumentar sua voz na decisão da empresa”.

Outros autores também apontam que houve maior estreitamente nas relações entre governo, grandes grupos nacionais e fundos de pensão e que tal articulação de interesses entre esses atores integrou a estratégia de desenvolvimento dos governos Lula e Dilma. Segundo Luiz Bruno Dantas (2014), a participação dos maiores fundos de pensão brasileiros em gigantes como Vale, Ambev, Embraer, Oi, Brasil Foods, em empresas de energia elétrica como CPFL e Neenergia, bem como em outras companhias atuantes em diversos setores como Usiminas, Invepar e Random, garante aos fundos uma posição privilegiada na medida em que podem estar presentes em vários conselhos corporativos, participando de suas decisões. O autor afirma que os fundos de pensão passaram a fazer parte de uma coalizão envolvendo governo, setores do empresariado e quadros sindicais. Os representantes desses fundos, atuando no âmbito dos conselhos corporativos, tenderiam a adotar decisões estratégicas voltadas ao interesse de uma agenda de desenvolvimento identificada com o PT¹⁶.

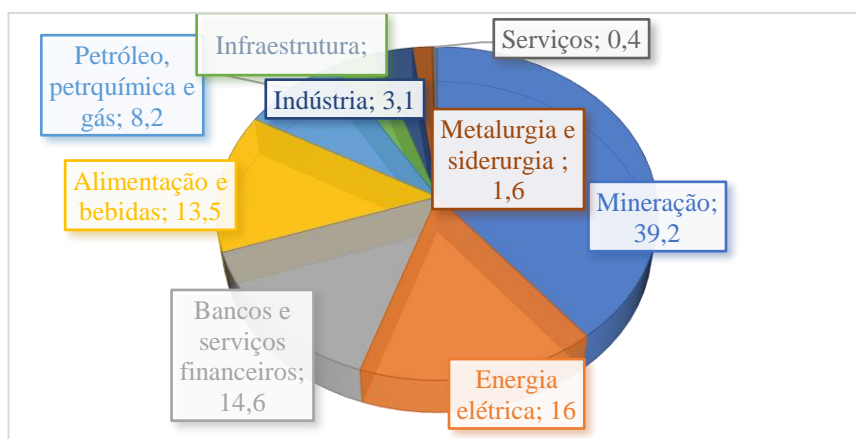
No que se refere à alocação de carteira dos três maiores fundos de pensão do Brasil (Previ, Petros e Funcef), Santana (2017) constata que que, embora a maior parte das entidades fechadas de previdência complementar assumam uma gestão predominantemente conservadora, concentrando seus investimentos em renda fixa, os grandes fundos de pensão adotam uma postura mais heterodoxa e propensa a formas alternativas de investimento, como os investimentos estruturados. Segundo o autor, esses fundos de empresas públicas foram mobilizados pelos governos do PT para fortalecer os grandes grupos nacionais e articulados à estratégia de ampliar investimentos em infraestrutura (sobretudo no setor de energia e transporte).

¹⁶ Segundo Dantas (2014), muitos dos conselheiros dos fundos de pensão e de grandes empresas brasileiras atuam em mais de um lugar, como, por exemplo, Dan Conrado (presidente da Previ e também da Vale), Marcel Juvinião Barros (membro da diretoria-executiva da Previ e também do conselho da Vale), Robson Rocha (membro do conselho de administração da Previ e da Vale), Carlos Fernando Costa (presidente da Petros e conselheiro da Brasil Foods) entre outros. É importante enfatizar que muitos desses quadros presentes em empresas nacionais e fundos de pensão possuem origem sindical e filiação ao PT.

Analisando a carteira desses três maiores fundos de pensão brasileiros, Bruno de Conti (2016) constata que, durante os governos Lula e Dilma, eles tiveram participação fundamental na criação de fundos de investimento, no controle acionário de empresas ligadas à infraestrutura e também de grandes empresas do setor de alimentos e bebidas. O papel desses fundos também se manifestou no apoio à formação dos grandes grupos econômicos nacionais (BRF, Ambev, Oi, Vale) e nos investimentos em infraestrutura¹⁷.

O maior volume de investimento de carteira própria da Previ, em 2013, estava concentrado em ações (renda variável), correspondendo a 28,1% do total de seu portfólio. Quando se analisa a composição setorial, isto é, a área de atuação das empresas ou instituições das quais a Previ possuía ações diretas, identifica-se que o setor de mineração respondia, naquele ano, à maior parcela da carteira da entidade (39,2%), seguido pelo setor energia elétrica (16%), banco e serviços financeiros (14,6%), alimentação e bebidas (13,5%), petróleo e gás (8,2) e assim sucessivamente, conforme pode ser verificado no gráfico 1

Gráfico 1 - Previ: composição setorial considerando ações detidas diretamente na carteira e fundos de renda variável (2013)



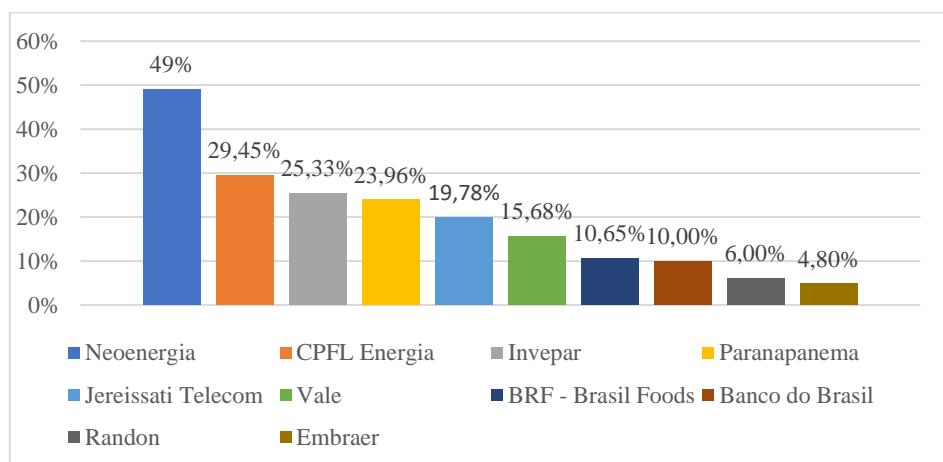
Fonte: DE CONTI (2016: 40).

Atualmente as participações acionárias da Previ estão distribuídas em diversos setores da economia brasileira. Porém, analisando algumas empresas nas quais a entidade era acionista de grande peso em 2016, é possível identificar que muitas delas eram ligadas aos segmentos produtivos, particularmente ao setor de infraestrutura, como evidenciam as participações na Neoenergia e CPFL (setor de energia elétrica), Invepar e Randon (infraestrutura de transporte), Jereissati Telecom (telecomunicações), além de participações em empresas de grande importância estratégica nacional,

¹⁷ Essas entidades têm participação relevante na Invepar, que venceu as concessões do Metrô Rio, do aeroporto de Guarulhos e da rodovia Raposo Tavares, entre outros; na AG Angra Investimentos; na Neoenergia e na Norte Energia, responsáveis pela construção da usina de Belo Monte; e no fundo Sondas, investidor da Sete Brasil.

como Vale, Embraer e BR - Brasil Foods.

Gráfico 2 - Previ: Participação acionária em empresas e instituições (2016)



Fonte: Elaboração a partir de PREVI (2016).

Ainda que a identificação dos setores onde estão presentes as participações acionárias da Previ seja de extrema relevância, haja visto seu peso na carteira de investimentos do fundo, faz-se necessário investigar, além do volume de recursos invertidos pela entidade na compra direta de ações, os fundos de investimentos.

Nessa direção, é possível constatar que durante esse período houve um crescimento acelerado da participação dos Fundos de Investimento em Participações (FIPs). Instituídos em 2003, através da resolução 391 da Comissão de Valores Imobiliários (CVM), os FIPs consistem na comunhão de recursos destinados à aquisição de ações, debêntures, bônus e títulos de companhias em fase de desenvolvimento (sejam elas abertas ou fechadas), permitindo sua participação no processo decisório da empresa, através da possibilidade de indicação de membros no Conselho administrativo. Por demandarem aportes vultosos para sua criação e serem direcionados a projetos com retorno de médio e longo prazo (portanto, com baixo grau de liquidez), apenas os investidores qualificados estão autorizados a realizar investimentos. Em sua maior parte, os cotistas são representados por fundos de pensão, instituições financeiras, companhias seguradoras, conglomerados e órgãos de fomentos, como BNDES¹⁸.

Todas as modalidades de FIPs (*private equity, venture capital* etc.) possuem quatro fases decisivas para seu sucesso. A primeira delas é a fase de captação de recursos e construção do

¹⁸ Os FIPs se enquadra na modalidade de *investimento estruturado*, que foi regulamentada pela lei 792, de 2009, permitindo aos fundos de pensão investir até 20% de sua carteira em setor ligados à infraestrutura. Além dos FIPs, os investimentos estruturados incluem Fundos Mútuos de Investimento em Empresas Emergentes (FMIEE) e Fundos Imobiliários. Segundo pessoas engajadas no setor, essa modalidade foi criada justamente para agregar investimentos junto ao PAC (JARDIM, 2016: 350).

regulamento, na qual são estabelecidas as regras entre as partes envolvidas. A segunda consiste no investimento propriamente dito, em que se busca adquirir ativos corretos, ao preço e em condições condizentes com as expectativas da remuneração futura de gestores e cotistas. A terceira é de gestão dos ativos. E, por fim, a última fase é a da saída dos ativos, que significa a venda a um investidor estratégico maior ou até mesmo a abertura de capital em bolsa, sendo esta última saída mais comum entre os fundos *private equity* (RAIMUNDO, 2010: 661).

Em função das oportunidades que podem gerar, principalmente no seu papel estratégico na estruturação de grandes investimentos em ativos de infraestrutura ou mesmo de porte industrial, os FIPs se tornaram extremamente importantes nos anos 2000, em um cenário marcado pela retomada dos investimentos em infraestrutura. Como não estão destinados a adquirir a totalidade das ações ou cotas, eles podem se tornar um parceiro estratégico na composição da estrutura de financiamento em um determinado ativo, uma vez que sua permanência nesse ativo pode ser tão longa quanto a duração prevista do FIP¹⁹. Mirando essas oportunidades é que os fundos de pensão de empresas públicas passaram a se interessar pelos FIPs.

De 2007 a 2015, os investimentos em FIPs da Previ saltaram de R\$ 24 milhões para R\$ 957 milhões. Embora essa participação ainda seja pequena no total do portfólio do fundo do Banco do Brasil (0,6%), é inegável que houve um aumento bastante expressivo dos investimentos nesse segmento. A tabela a seguir evidencia que os setores nos quais a Previ alocou seus FIPs são fundamentalmente ligados ao setor de infraestrutura, incluindo setor imobiliário, de petróleo, energia, logística e saneamento.

Tabela 2 - Previ (PB1 e Previ Futuro): alocação em FIPs

FIPs	Investimento (R\$ milhões)
Global Equity Properties	160,3
InfraBrasil	136,6
Brasil Governança Corporativa	83,6
Sondas	95,8
Brasil Internacional de Empresas	62,1
Logística Brasil	54,7

Fonte: DE CONTI (2016: 43).

Analisando esses FIPs, constata-se que praticamente todos eles foram criados durante o governo Lula, com a proposta de fomentar o setor de infraestrutura nacional. O InfraBrasil foi

¹⁹ Conforme previsto em regulamento, um FIP voltado a investimentos de infraestrutura possui um prazo de duração de aproximadamente 15 anos.

fundado em 2006 com o intuito de fornecer crédito a empresas privadas que buscassem realizar obras de infraestrutura no Brasil. Contando com empréstimos do BID, de bancos nacionais e recursos financeiros de outros fundos de pensão de empresas públicas (como Previ, Petros, Valia e Banesprev), o InfraBrasil surgiu com o objetivo de criar oportunidades de investimento particularmente nos setores de energia (distribuição, transmissão e geração), logística (rodovias, ferrovias, portos e aeroportos), saneamento (água e esgoto) e telecomunicações.

Já o Sondas foi instituído em 2010 para realizar investimentos na empresa Sete Brasil. Esta, por sua vez, foi criada pela Petrobras para produzir sondas de perfuração voltadas à exploração de petróleo na camada do pré-sal. Além do aporte financeiro da Petrobras, FI-FGTS e de bancos como Bradesco, Santander e BTG-Pactual, o FIP Sondas conta com a participação da Previ, Petros, Funcef e Valia.

O FIP Logística Brasil foi criado em 2006, com o objetivo de investir sobretudo no setor de infraestrutura logística, como rodovias, ferrovias, portos e aeroportos e conta com recursos da Previ, Petros e outros fundos de pensão. Já o FIP Global Equity foi fundado para desenvolver projetos imobiliários residenciais e comerciais no Brasil, e conta com o aporte financeiro de fundos de pensão como Previ, Petros, Funcef e Infraprev.

É importante destacar, contudo, que apesar de o volume de recursos destinado a financiar investimentos em infraestrutura seja bastante significativo, o montante total de recursos alocados pela Previ em FIPs é relativamente baixo (R\$1 bilhão) quando comparado aos demais investimentos, representando apenas 0,6% do total dos ativos da entidade.

Os investimentos em debêntures (presentes na carteira própria) contam com mais recursos, chegando a alcançar o volume de R\$ 2 bilhões em 2013. Assim como os FIPs, esse tipo de investimento também possui uma estratégia voltada a empresas de infraestrutura (energia elétrica, logística, telecomunicações e construtoras) e grandes grupos nacionais, como a Vale. Conforme pode ser observado na tabela abaixo, grande parte desses recursos foram também alocados em debêntures do BNDESPar.

Tabela 3 - Previ: debêntures em carteira, por emissor (2013)

Instituição	Investimento (R\$ milhões)
BNDESPar	419,6
Vale	308,1
Concessionária Auto Raposo Tavares (CRR)	178
Cemig Geração e Transmissão	127,5
América Latina Logística (ALL)	124,4
Andrade Gutierrez	106,5

Brasil Telecom	98,8
MRV Engenharia	72,4
Transmissora Aliança Energia Elétrica	70,1

Fonte: DE CONTI (2016: 44).

Quando se leva em conta os fundos de investimento em renda variável, que também incluem relevantes participações acionárias, identifica-se que o setor de energia elétrica responde por grande parte da alocação dos recursos, particularmente nas empresas CPFL e Neoenergia (esta última eleita para a construção da usina de Belo Monte). Além disso, essas entidades possuem fundos associados à Invepar, empresa responsável por diversas concessões metroviárias, rodoviárias e aeroportuárias, como as concessões MetrôRio, VLT Rio, aeroporto de Guarulhos, rodovia Raposo Tavares, entre outras. Volumosos recursos também foram empregados no fundo Sondas, investidor da empresa Sete Brasil, que foi criada em 2010 pela Petrobras para a produção de sondas de perfuração voltadas à exploração de petróleo na camada do pré-sal.

Destaca-se assim o papel fundamental dos FIPs nesses investimentos, que por seu perfil de remuneração de longo prazo, atraiu a atenção dos fundos de pensão na parceria para a realização de inversões em empresas emergentes e projetos de infraestrutura, sendo a maior parte deles ligados ao setor de energia, transportes, petróleo e gás.

Considerações finais

A partir do que foi exposto é possível concluir, em primeiro lugar, que a análise da atuação dos fundos de pensão em qualquer economia pressupõe sua contextualização nos sistemas financeiros, previdenciários e político-institucionais locais a fim de evitar generalizações apriorísticas sobre seu caráter. Embora a literatura internacional ressalte seu papel na financeirização da economia de países centrais, sobretudo, nos anglo-saxões – o que certamente corresponde à realidade daquelas nações – é necessário analisar de que forma os fundos pensão se articulam com as estruturas econômicas, políticas e sociais de cada país.

No caso brasileiro, identificou-se que o programa de candidatura do PT, já em 2002, vislumbrava a possibilidade de utilização dos fundos de pensão como instrumentos de *funding* ao desenvolvimento econômico do Brasil, particularmente, no que diz respeito ao financiamento de investimentos na indústria e infraestrutura. Organizações e centrais e sindicais, especialmente a CUT e a Força Sindical – que desde a década de 1990 defendiam a atuação de membros ligados a sindicatos na administração dos fundos de pensão, com a finalidade de redirecionar seus recursos a investimentos de interesses dos trabalhadores – aderiram definitivamente a essa proposta, passando a estar presentes na gestão dos grandes fundos de empresas públicas.

O crescimento da participação de membros sindicais nos quadros administrativos dos

fundos de pensão permitiu maior grau de convergência com os objetivos dos governos petistas, com vistas a tornar essas entidades previdenciárias em estruturas de *funding*. Não por acaso, os três maiores fundos de pensão brasileiros (Previ, Petros e Funcef) aumentaram suas participações acionárias em empresas estratégicas (o que lhes garantiu a possibilidade de influenciar suas decisões de comando) e ampliaram investimentos estruturados, que permitiram viabilizar projetos no setor de infraestrutura, sobretudo por meio dos FIPs.

Sendo fundos de pensão patrocinados por empresas públicas, sobre os quais o governo possui influência na nomeação dos cargos de direção dos próprios conselhos, foi possível mobilizá-los para realizar investimentos em infraestrutura e, assim, assumir controle indireto sobre as empresas onde eles são acionistas. Muitas dessas empresas são de grande importância estratégica à economia brasileira, como Vale, BRF, Oi, Embraer, CPFL Energia e outras empresas ligadas diretamente à área de infraestrutura e logística, como Sete Brasil, Invepar, Randon, América Latina Logística (ALL).

Essa forma de atuação do Estado na economia via fundos de pensão está em total sintonia como a nova etapa do capitalismo mundial, no qual predomina a acumulação na esfera financeira e onde os investidores institucionais assumem importância fundamental enquanto centralizadores de capital. No contexto específico do Brasil, dada a ausência de fontes autônomas de financiamento e das restrições fiscais impostas ao Estado, os fundos de pensão de empresas públicas, durante os governos petistas, serviram como facilitadores da formação de *funding* por meio da ampliação de investimentos ligados à infraestrutura. Assim, é possível afirmar que essas entidades constituíram-se como alternativa à fragilidade do padrão de financiamento existente no país, permitindo a atuação e participação estatal em empresas estratégicas por *meios indiretos*.

Todavia, a forma de atuação dessas entidades não escapa dos constrangimentos impostos pela lógica do mercado, inclusive, pelo tripé macroeconômico. Comprometidos com as expectativas de seus participantes, com a cobertura do pagamento de seus benefícios e com o atingimento da meta atuarial, os fundos, mesmo os de grande porte, beneficiaram-se da política de juros elevados praticada no Brasil, incorporando em suas carteiras uma ampla participação de títulos de renda fixa, sobretudo, títulos da dívida pública, cuja remuneração é segura e elevada.

Isso não exclui, contudo, o perfil heterodoxo das carteiras de investimentos dos fundos de pensão de empresas públicas, que, durante o período 2003-2015, alocaram seus recursos em ativos de variados graus de liquidez e rentabilidade, incluindo não apenas títulos de renda fixa e títulos de renda variável, mas também investimentos alternativos. Esses elementos fornecem subsídios para corroborar a tese de que os três maiores fundos de pensão integraram a estratégia de desenvolvimento dos governos petistas, na medida em que, servindo de fonte de financiamento, contribuíram para a realização de investimentos no setor produtivo (sobretudo, na área de infraestrutura) e fortalecimento de grupos econômicos nacionais de importância estratégica.

Referências bibliográficas

- BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social-desenvolvimentismo. *Revista Economia e Sociedade*. Campinas, v. 2, número Especial, 2012.
- BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. Como recuperar o vigor industrial. Carta Maior. In: *Revista Carta Maior*. Março de 2015.
- BIANCARELLI, A. A Era Lula e sua questão econômica principal: crescimento, mercado interno e distribuição de renda. *Rev. Inst. Estud. Bras.* São Paulo, n. 58, 2014. BOITO Jr., A. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. *Fórum Econômico da FGV*, São Paulo, 2012a.
- BOITO Jr., A. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. *Fórum Econômico da FGV*, São Paulo, 2012a.
- BOITO Jr., A. Governos Lula: a nova burguesia nacional no poder. In: BOITO Jr., Armando & GALVÃO, A. (orgs.). *Política e classes sociais no Brasil nos anos 2000*. São Paulo: Alameda Editorial, 2012b.
- CALIXTO, B.; RIBEIRO, M. Bancos lucraram mais no governo Dilma do que nos mandatos de FHC. *Revista Época*. 11 de setembro de 2014.
- COMISSÃO DE PROGRAMA DE GOVERNO (Brasil). Programa de governo: Coligação Lula presidente: um Brasil para todos. São Paulo: Comitê Nacional Lula Presidente, 2002.
- COSTA, F. N. Capitalismo de Estado Neocorporativista. *Texto para discussão*. IE – UNICAMP, Campinas, nº 207, julho, 2012.
- CHESNAIS, F. A proeminência da finança no seio do ‘capital geral’, o capital fictício e o movimento contemporâneo de mundialização do capital. In: BRUNHOFF, SUZANNE et al. (org.) *A finança capitalista*. São Paulo: Alameda, 2010.
- D’ARAÚJO, M. C. *A elite dirigente do governo Lula*. Lameirão. Rio de Janeiro: CPDOC, 2009.
- DANTAS, Luiz Bruno. Os fundos de pensão como financiadores do desenvolvimento brasileiro. *IX Encontro da ABCP: Estado e Políticas Públicas*. Brasília, agosto, 2014.
- DE CONTI, B. PREVI, PETROS e FUNCEF: uma análise da alocação das carteiras das três maiores entidades brasileiras de previdência complementar. *Texto para discussão*. IPEA, Brasília, nº 2216, 2016.
- FAVEREAU, O. *The impact of financialisation of the economy on enterprises and more specifically on labour relations*. Geneva: International Labour Organization, 2016.
- GALVÃO, A. A reconfiguração do movimento sindical no governo Lula. *Outubro Revista*, n. 18, 2009.
- GELTER, M. *The Pension System and the Rise of Shareholder Primacy*. Selton Hall Law Review, Vol. 43, 2013.
- HALL, P. A.; SOSKICE, D. *Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford, Oxford University Press, 2001.
- JARDIM, M. A. C. *Entre a solidariedade e o risco: sindicatos e fundos de pensão em tempos de governo Lula*. São Paulo: Annablume editora, 2009.
- HERMANN, J. Financiamento de Longo Prazo: revisão do debate e propostas para o Brasil. In: João Sicsú; Luiz Fernando R. de Paula; José Luiz Oreiro. (Org.). *Agenda Brasil: políticas econômicas para o crescimento*. São Paulo: Manole e Fundação Konrad Adenauer (RJ), 2003
- JARDIM, M. A. C. Estado e Mercado no Governo Lula: convergências e divergências no mercado de fundos de pensão. *Revista agenda política*. Vol. 4, n.2, maio/agosto, 2016.
- LAZZARINI, S. *Capitalismo de laços – Os donos do Brasil e suas conexões*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2010.
- LAZONICK, W. O’SULLIVAN, M. “Maximizing shareholder value: a new ideology for corporate

- governance". *Economy and Society Review*. vol. 29, n.1, February 2000.
- LAZONICK, W. The financialization of the US corporation: what has been lost, and how it can be regained. *Seattle UL Review*, v. 36, p. 857, 2012.
- LOPREATO, F.L.C. *Problemas de gestão da dívida pública brasileira*. Texto para discussão. N. 39, IE/Unicamp, 2008.
- MINSKY, H. P. *Reconstituting the Financial Structure : The United States*. Hyman P. Minsky Archive. Paper 18, 1992.
- MINSKY, H. *Uncertainty and the institutional structure of Capitalist Economies*. Jerome Levy Economics Institute of Bard College. Paper 155, 1996.
- PLIHON, D. As grandes empresas fragilizadas pela finança. In: CHESNAIS, François (org.). *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo: Boitempo, 2005.
- PRATES; D.; FARHI, M. The shadow banking system and the new phase of the money manager capitalism, *Journal of Post Keynesian Economics*, 2015. WRAY, R. *Minsky's Money Manager Capitalism and the Global Financial Crisis*. Working Paper 661. NY: Levy Economics Institute of Bard College, 2011.
- RAIMUNDO, L. C. *O papel dos fundos de pensão na reconstrução industrial e da infraestrutura urbana brasileira no século XXI*. Tese (Doutorado em Economia) no Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2002.
- RAIMUNDO, L. C. Fundos de pensão no Brasil: estratégias de portfólio e potencial de contribuição para o financiamento do investimento de longo prazo. In: PINTO, E.; CARDOSO JR., J.; LINHARES, P. *Estado, Instituições e Democracia*. Brasília: IPEA, 2010.
- SAUVIAT, C. Nouveau Pouvoir financier et modèle d'entreprise : une source de fragilité systémique. *Revue de l'IRE*, n.40, 2002.
- SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). *Revista Novos Estudos*, n.102, 2015.
- SÓRIA, S. *Intersecção de classes: fundos de pensão e sindicalismo no Brasil*. Tese (Doutorado em Sociologia) no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, Campinas, 2011.
- SANTANA, M. U. S. Fundos de pensão e estratégia de desenvolvimento nos governos do PT. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) no Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, 2017.
- SOUZA, A. "Arriscando uma compreensão do primeiro governo Dilma". In: *XXI Encontro Nacional de Economia Política*. São Bernardo do Campo: UFABC, 2016.
- WHALEN, C. *Money Manager Capitalism*. In : TOPOROWSKI, J. ; MICHELL, J. *Handbook of Critical Issues in Finance*. Edward Elgar Publishing, 2012.
- ZIBECHI, R. *Brasil potência: entre a integração regional e um novo imperialismo*. Rio de Janeiro: Consequência, 2012.
- ZYSMAN, J. *Governments, Markets and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change*. Ithaca, Cornell University Press, 1983.

RACIONALIDADE PROCESSUAL APLICADA AO SISTEMA DE INOVAÇÃO NACIONAL¹

Rafael Duregger²

Gustavo Donizeti Rorato³

Resumo: Este artigo busca compreender o comportamento dos agentes no processo dinâmico da inovação, com o propósito de verificar os efeitos da economia comportamental na criação de um sistema nacional de inovação, condicionantes e fatores que favorecem a elaboração do modelo. A metodologia proposta consiste na análise da literatura de economia evolucionária e economia comportamental, realizando uma análise comparativa entre as duas linhas de pesquisa.

Palavras-chave: sistema nacional de inovação; economia comportamental; racionalidade processual.

PROCEDURAL RATIONALITY APPLIED TO THE NATIONAL INNOVATION SYSTEM

Abstract: This paper seeks to understand the behavior of agents in the dynamic process of innovation, with the purpose of verifying the effects of behavioral economics in the creation of a national innovation system, constraints and factors that favor the elaboration of the model. The proposed methodology consists of analyzing the literature of evolutionary economics and behavioral economics, performing a comparative analysis between the two lines of research.

Keywords: national innovation system; behavioral economics; procedural rationality.

Introdução

Por que o sistema nacional de inovação (SNI) deve ser analisado sob a ótica da racionalidade processual? A inovação tem como característica a incerteza forte, tendo a necessidade da coordenação entre diferentes agentes e realização de atividades com a lógica processual para prosperar. O modelo processual é utilizado quando os objetivos são claros, mas os métodos e as técnicas para atingi-los são incertos. Apesar disso, o processo revela uma linha geral de desenvolvimento, cujo início se dá com o reconhecimento e o diagnóstico de um problema, prossegue com a análise das possíveis

¹ Artigo elaborado como parte da avaliação para a disciplina de Economia Evolucionária e Neoinstitucionalismo e para o V Encontro Científico do Programa de Pós-graduação em Economia da UNESP.

² Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara-SP- Brasil. Mestrando em Economia. rafaelduregger@hotmail.com

³ Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara-SP- Brasil. Mestrando em Economia. gus.rorato@yahoo.com.br

alternativas, e termina com a avaliação e seleção de uma opção a fim de resolver o problema (CHOO, 2003).

O estudo parte da hipótese de que, as atividades realizadas e a própria criação do SNI refletem as características da racionalidade processual dos agentes, conforme o comportamento adotado pelos agentes e estratégias de formação do sistema. O objetivo é analisar as atividades típicas e recomendadas para SNI, fundamentados nos autores da área de SNI⁴ e dos trabalhos sobre racionalidade de Herbert Simon, que além de desenvolver o conceito de racionalidade processual como resposta a racionalidade limitada⁵, desenvolveu estudos na área de tomada de decisão organizacional e institucional.⁶ Este trabalho visa compreender o SNI através do arcabouço teórico da racionalidade processual, o que é importante, pois se confirmada a hipótese, podemos considerar que a criação do SNI é condição necessária para o desenvolvimento de inovações tecnológicas, sendo justificado através do modelo de tomada de decisão da racionalidade processual.

O trabalho será dividido entre: uma introdução; uma seção para explicar o que é o SNI, de acordo com a visão de Lundvall; uma seção conceituando rotinas baseado no trabalho de Nelson e Winter (1982); uma seção evidenciando a construção da racionalidade processual e profundando em seu estudo; e na última seção, utilizaremos o modelo de tomada de decisão processual de Mintzberg (1976) para analisar atividades típicas de um SNI; por fim, será elaborada uma conclusão.

O que é o Sistema Nacional de Inovação?

O conceito de sistema nacional de inovação (SNI) começou a ser desenvolvido no início dos anos de 1980, com os estudos de Freeman (1987), Lundvall (1992) e Nelson (1993). Lundvall (1992), em seu livro “National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning”, o autor enfatiza a questão do aprendizado baseado na interação entre os agentes, essencialmente empresa/universidade/governo, combinando os conhecimentos e informações tácitas e codificadas, são levados em consideração os conhecimentos baseados na ciência (pura e aplicada), assim como, as experiências que servem de conhecimento tácito, existe o SNI quando esse processo ocorre dentro do Estado- Nação, “os elementos e as relações que interagem na produção, difusão e uso do novo conhecimento economicamente útil (...), localizado dentro ou enraizado dentro de Estado-Nação”. (LUNDVALL, 1992, p.2)

Sistemas de inovação são constituídos por elementos e relações associadas à produção, difusão e uso de novos conhecimentos, e atribui às instituições um papel central no contexto da evolução do progresso técnico. Tal abordagem só pode ser pensada rompendo-se com os pressupostos da teoria econômica neoclássica e com a superação do modelo linear de inovação. O modelo linear de inovação estabelece uma sequência unidirecional de eventos separados cronologicamente que constituem o processo de inovação, e pode ser caracterizado

⁴ Lundvall (1992).

⁵ Simon (1979)

⁶ Simon (1965) entre outros.

como: pesquisa básica => pesquisa aplicada => desenvolvimento experimental => inovação => difusão” (Gielfe, 2013, p.10).

O foco de Lundvall (1992) pela questão nacional se deve a maior facilidade de interação dos agentes dentro do contexto de atuação do setor público, instituições como, por exemplo, agências de fomento, centros de pesquisa costumam ter um caráter nacional, pontualmente realizando parcerias internacionais. Elementos culturais e sociais podem criar um ambiente onde tais relações podem ser enraizadas. Como característica da economia evolucionária, no estudo do SNI “a história importa”, evidenciando o caráter histórico da relação entre os agentes e as instituições nacionais.

Lundvall (1992) cita os principais elementos na construção deste sistema, são eles: a organização interna das firmas; as relações entre as firmas; o papel do setor público; o arcabouço institucional do setor financeiro; e a intensidade de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) na organização.

Gielfi (2013) realiza uma preciosa síntese da abordagem do SNI feita por Lundvall.

A abordagem do SNI considera um contraste entre as instituições sociais, a regulação macroeconômica, o sistema financeiro, o sistema educacional e de treinamento, a infraestrutura e as condições de mercado, proporcionando uma perspectiva que liga o comportamento micro ao nível desse sistema – essas mudanças são vistas como resultado das interações no nível micro, ao passo que o sistema molda o processo de aprendizado, inovação e desenvolvimento de competências ao nível micro. Esse processo de aprendizado é importante para a criação de capacitação nas firmas e a formação de competências entre as pessoas, ou seja, a inovação está arraigada não apenas no aprendizado baseado na ciência, mas também no aprendizado baseado na experiência. (GIELFI, 2013, p.14)

Uma das características da inovação tecnológica está relacionada à cumulatividade que também é um fator característico relevante das capacitações inovativas e possui implicações diretas: quanto mais cumulativo o progresso técnico em nível da firma, mais o sucesso gerará sucesso e, assim, as firmas com níveis mais elevados de inovatividade (competitividade) aumentariam também suas chances de manter ou ampliar seus níveis de competitividade (inovatividade). Outra característica é a apropriabilidade, que é entendida como a propriedade dos conhecimentos tecnológicos dos artefatos técnicos, do mercado e do ambiente legal necessários para a consecução da inovação e também para a proteção das imitações dos concorrentes.

Nas próximas sessões o trabalho buscará analisar a organização interna das firmas e as relações entre elas, com o intuito de verificar o comportamento e o desenvolvimento das rotinas e processos.

Rotinas e capacitação interna

Rotinas consistem em padrões regulares e consistentemente praticados de comportamentos individuais e empresariais que institucionalizam o conhecimento individual ou organizacional sobre as atividades em curso de geração de renda da empresa (Nelson e Winter, 1982). As rotinas e atividades institucionais incorporam conhecimentos adquiridos no processo (cumulativo), criando um arcabouço sistêmico de conhecimento. As capacidades internas é uma idéia sólida da economia

evolutiva (Nelson e Winter, 1982), no qual os processos de inovação são explicitamente descritos, ou seja, pavimentados como no modelo processual.

A capacidade superior dos agentes sustenta a idéia de inovação e, como resultado, criar novos conhecimentos que levam ao desenvolvimento de capacidades institucionais, consistindo em competências críticas e rotinas incorporadas, ou seja, é criada uma padronização do comportamento por meio das rotinas, de modo a facilitar a trajetória a ser percorrida (NELSON E WINTER, 1982, p.82).

Essa idéia leva a um modelo de tomada de decisão racional dos agentes, no qual a limitação da racionalidade permite conciliar a lógica racional com a questão da incerteza, inerente ao processo inovativo. Devido a presença de incertezas, os agentes adotam rotinas e regras “estáveis” nas tomadas de decisão, no intuito de orientar o processo. As rotinas são representadas por processos padronizados, no qual o intuito é compactar as ações, mitigando riscos e simplificando o processo decisório, a fim de controlar a tomada de decisão. “Os modelos evolucionários de dinâmica industrial são baseados em regras de decisões adaptativas, sendo estas uma consequência da racionalidade processual dos agentes”. (VIEIRA FILHO; SILVEIRA, 2011, p.278).

A criação de rotinas está diretamente ligada ao fato dos agentes possuírem um número limitado de variáveis, para estabelecer um processo, tomar decisão, ou mesmo criar soluções para otimização de resultados. Este é o elo de ligação com os modelos de racionalidade limitada, conseguinte processual, estudados na economia comportamental, pois apresenta os pontos frágeis na elaboração e em modelos de avaliações de resultados no percurso.

A construção da racionalidade processual

Quando tratamos do Sistema Nacional de Inovação (SNI) na seção anterior, focamos essencialmente no processo/método e forma institucional que possibilita alcançar maiores níveis de inovação e desenvolvimento. Devido à impossibilidade de prever os resultados da inovação, sendo ela caracterizada pelo maior nível de incerteza, resta focarmos nos processos que geram resultados satisfatórios, o que pode ser chamado de racionalidade processual.

Nesta seção apresentaremos diferentes perspectivas da racionalidade⁷, até a construção do que podemos chamar de racionalidade processual, onde o interesse não recorre sobre a solução final do problema, mas sim do método, do caminho para alcançá-lo.

Em contraposição, a racionalidade substantiva acontece quando a ação do agente ocorre em um ambiente conhecido e com um fim preestabelecido, ou seja, o agente dispõe tanto do fim como da trajetória que levará a este fim, isso é exemplificado por Simon (1976) através do problema da dieta: Imagine que o agente queira minimizar o custo de uma dieta adequada para sua saúde, ele conhece os preços de todos os alimentos, além de conhecer os valores nutricionais de todos eles, com

⁷ Trecho faz referência ao título do primeiro capítulo do livro de Simon (1983).

isso em mãos é possível chegar a apenas uma dieta maximizadora da satisfação, existe apenas um conjunto de alimentos saudáveis pelo menor preço possível.

Seja na determinação do preço de uma mercadoria, seja no processo de desenvolvimento de novas utilidades para determinado composto químico, as variáveis envolvidas no processo de decisão fogem a capacidade de previsão, captura e processamento de informação do agente, surge então o conceito de racionalidade limitada, descrita por Barros (2010) como uma visão negativa da racionalidade em contraponto ao homem olímpico⁸ aquele que tudo vê e prevê.

As principais características que levam a racionalidade limitada humana são:

1ª Dificuldade em adquirir e discernir sobre todas as variáveis relacionadas à determinada decisão, em um mundo onde milhões de variáveis agem entre si, produzindo uma quantidade de resultados que tendem ao infinito, não é possível estar a par de todas as informações, sendo assim, necessário um mecanismo para selecionar as informações relevantes e as decisões importantes. Tal seleção é feita a partir do conjunto de informações iniciais do agente- experiências e informações que ele conseguiu captar⁹- e as emoções. As emoções tem o papel de direcionar o agente para aquilo que é importante, por exemplo, a sede mostra que precisamos de água, numa situação em que nosso corpo está sofrendo severamente de escassez de água, todo nosso foco e instinto será direcionado na solução desse problema: Encontrar água!

2ª Impossibilidade de prever o futuro com exatidão, apesar de podermos realizar conjecturas a respeito do futuro, o mesmo está imerso em incerteza.

O processo de decisão adquire, através da emoção e das experiências dos agentes/organização, um caráter particular, que se somando a capacidade limitada dos agentes de captar e computar as informações presentes no ambiente e ainda prever o futuro leva a diferentes resultados possíveis, pois no limite cada agente tomará um caminho diferente que poderá levar a uma *solução satisfatória*, isso é essencialmente diferente da noção de equilíbrio ótimo visto anteriormente. Não podemos considerar como irracional o comportamento diferente do equilíbrio ótimo, pois o mesmo é racional dado às limitações humanas.

Os processos de escolha de determinado projeto de pesquisa/desenvolvimento por parte da universidade-empresa-governo seguem heurísticas cognitivas que visam simplificar a realidade e o futuro da inovação. Devido à incapacidade de prever quais projetos apresentarão os melhores resultados¹⁰, ou seja, a escolha ótima, então se opta por estabelecer um conjunto de procedimentos

⁸ Termo “homem olímpico” retirado do livro de Simon (1983)

⁹ Exemplo: um jogador profissional de futebol tem, pela experiência, um conjunto maior de estratégias, em comparação ao jogador amador, o que possibilita o profissional recorrer instintivamente a essas informações e obter melhores resultados.

¹⁰ A própria questão de melhores resultados não é algo simples de ser verificado, já que em muitos casos há conflitos de interesse, visões e valores diversos.

que definam a trajetória escolhida, essa trajetória seria, portanto, satisfatória.

Em uma realidade como a descrita acima, o sujeito e a organização irá buscar em processos/rotinas a solução diante de suas limitações.

É o que Barros (2010) chama de visão positiva da racionalidade global, ao invés de apenas apresentar as limitações ao modelo de racionalidade substantiva (visão negativa da racionalidade global), é proposto formas para o agente superar *satisfatoriamente* suas limitações, para o autor essa seria a melhor expressão da visão de Simon a respeito da racionalidade humana.

As emoções e experiências passadas permitem ao agente realizar uma simplificação do universo existente, com a emoção é possível sequenciar, colocar em série, como o um computador, as necessidades humanas, com as experiências passadas podemos instintivamente ter acesso a informações já processadas, tendo assim, acesso a uma maior bagagem de informação útil.

O comportamento é processual quando seus resultados e os passos seguintes da ação dependem criticamente do próprio processo, *“in complex situations, the choice taken, its result, strongly depended on the particular process that generated it, and not only on the objectives that oriented it.”* (BARROS, 2010, p. 465)

Simon (1976) afirma que existe a possibilidade de programar a mente humana, pois somos capazes de adquirir uma grande quantidade de novas habilidades, padrões de comportamento, repertório de solução de problemas e hábitos de percepção, para o autor tais rotinas dentro do corpo teórico da racionalidade processual estão de acordo com um mundo onde os seres humanos evoluem seus pensamentos e invenções. Segundo Melo e Fucidji (2016) existe a evolução do sistema quando as rotinas (também chamados de procedimentos padronizados ou algoritmos) acima descritas sofrem mudanças. Padrões de comportamento, por exemplo, podem ser observados e persistirem por um longo período de tempo, mas em algum momento podem ser modificados.

Para Lages (2006) quando assumimos a racionalidade processual substituímos o raciocínio dedutivo lógico cheio de axiomas por uma abordagem empírica detalhada de complexos algoritmos de pensamento. Também segundo Melo e Fucidji (2016) quando realizamos simulações no campo das ciências sociais devemos, seguindo a lógica da racionalidade processual, examinar as relações entre os fatores que são condicionados pelos processos sociais e não tentar recriar a racionalidade.

Neste contexto o aprendizado individual do agente e o aprendizado devido a interação de agentes heterogêneos tem um papel de destaque, como o aprendizado/ evolução do agente ocorre também durante a trajetória, mecanismos de feedback de curto prazo são essenciais para que o agente não se perca no caminho e consiga um resultado satisfatório.

Para reduzir as incertezas inerentes a qualquer interação entre os agentes é necessário o estabelecimento de contratos e regras comportamentais.

Um exemplo da relação de aprendizado entre agentes heterogêneos está no artigo de Vieira

Filho e Silveira (2011) que considera a capacidade do produtor agrícola em absorver a tecnologia de seus fornecedores industriais, para poder se desenvolver tecnologicamente. O artigo rompe com a hipótese de que o setor agrícola é simplesmente dominado pelos fornecedores e passa a considerar as competências dos agricultores (heterogêneos) para o resultado da interação entre produtores agrícolas e os fornecedores com maior capacidade tecnológica, criando, assim, um modelo evolucionário de aprendizado agrícola.

Na próxima seção discutiremos, entre outras questões, como o SNI cria o ambiente adequado para o estabelecimento de feedback de curto prazo e para a interação entre agentes heterogêneos propiciando assim, um maior aprendizado durante a trajetória.

A racionalidade processual na lógica do sistema nacional de inovação

Nos manuais para aplicação do SNI¹¹ podemos observar diversas rotinas que seguem a lógica da racionalidade processual, como por exemplo, “Assegurar que o processo tecnológico de longo prazo seja salvaguardado pelo adequado financiamento de pesquisa pública”, trata-se de uma rotina que diminui a incerteza a respeito do futuro no processo de inovação, ações institucionais aquela proporcionada pelo artigo 271 da Constituição Estadual que determina que 1% da receita tributária paulista seja repassada a Fapesp, possibilita certa estabilidade no processo de inovação e pesquisa.

Na literatura da inovação e presente nos programas de SNI temos dois conceitos que são condições para o sucesso da inovação, são os conceitos de cumulatividade e apropriabilidade. O princípio da cumulatividade é um efeito prático da racionalidade processual onde a construção do conhecimento da firma acontece durante o processo de atuação da firma. No início a firma tem um conhecimento bastante limitado acerca de seu universo relevante, com o tempo através do processo de aprendizado individual¹² e da interação com outros agentes, o conhecimento se eleva. Por sua vez, o conceito de apropriabilidade¹³ é utilizado pelas organizações como critério para escolher aonde focar sua atenção dentro do número, tendendo ao infinito, de linhas de pesquisa possíveis, ou seja, dentro do SNI a condição de apropriabilidade faz o papel da emoção.

Um ponto chave para a construção de um SNI sólido é a disponibilidade de mecanismos de feedback de curto prazo, ou seja, feedbacks que ocorram durante o processo de inovação, a OCDE pois um manual chamado *Frascati Manual: Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development* (2015) onde é proposto metodologias para avaliar os resultados das atividades de pesquisa e desenvolvimento dentro dos SNI, dentro da racionalidade

¹¹ Manual OCDE (2015)

¹² Aprendizado externo em Viera Filho e Silveira (2011), que seria o aprendizado não relacionado com a interação da firma com outros agentes.

processual isso é fundamental, pois através da análise de dados de etapas anteriores dentro de um mesmo processo podemos inferir informações fundamentais para as próximas etapas do processo.

Considerando a importância do processo de experiência que leva a respostas intuitivas, discutido anteriormente, a parceria entre universidade/centro de pesquisa, empresa e governo, principal ponto do SNI tem a capacidade de unir as experiências advindas das especialidades de cada um possibilitando uma maior bagagem de informação e habilidades úteis.

Quando tratamos da racionalidade processual buscamos lidar com nossas limitações, através de uma proposta positiva. Acreditamos que o modelo de tomada de decisão processual proposto por Mintzberg (1976) e comentado por Choo (2003) tem elementos que podem ser úteis na construção do SNI, portanto, iremos apresentar este modelo, pontuando com exemplos no SNI.

Mintzberg et. al. (1976) analisou 35 processos decisórios, tanto em organizações privadas como governamentais, sendo capaz de construir um sistema de rotinas dividido da seguinte forma:

1º 3 fases decisórias principais

2º 3 rotinas de apoio às decisões

3º 6 grupos de fatores dinâmicos

As três fases decisórias tratam do aspecto mais geral da decisão/processo estudado, sendo a identificação do problema, levando em consideração as questões emocionais, como a fome leva a identificação do problema “Como conseguir comida?”, o desenvolvimento de alternativas possíveis para sua solução e a seleção da alternativa satisfatória. Após essa abordagem mais geral, é apresentado no sistema as rotinas que agem para o apoio dos agentes dentro da trajetória, ou seja, relacionados aos princípios da racionalidade processual.

Temos como rotinas de apoio a decisão: as rotinas de controle, comunicação e políticas. Dentro do SNI, as rotinas de controle tratam do planejamento feito pelos agentes, o que compõem os prazos estabelecidos, a distribuição dos recursos pelas instituições de fomento, entre outros, portanto, é a parte controlável do projeto, onde o agente tem a capacidade de realizar uma projeção eficaz do futuro.

As rotinas de comunicação criam o ambiente que possibilita a sondagem, computação e distribuição da informação entre os diferentes agentes que compõem o SNI, neste caso, a busca por informação é mais intensa, já que ela compreende todas as partes e ciclos do projeto. Podemos estabelecer regras de percurso (Como armazenar a informação?) e regras de filtragem (Para não sobrecarregar os agentes com informação irrelevante).

Em um processo dinâmico, com agentes heterogêneos, é fundamental a observação dos processos políticos dentro do sistema na forma de barganha, de persuasão ou de cooptação, processos de inovação podem degradingar caso a sinergia entre os agentes falhar, atenção deve ser dada para que o interesse dos diferentes agentes seja respeitado.

Durante a trajetória podemos identificar seis grupos de fatores dinâmicos, que aparecem naturalmente em um ambiente de incerteza, identifica-los e administra-los é fundamental, veja a seguir os seis fatores:

1º Interrupções: podem ocorrer devido a fatores externos, por exemplo, um corte de verba do BIRD¹⁴, desacordos internos, como aqueles causados por problemas políticos ou de comunicação ou até mesmo por novas oportunidade. O clássico exemplo do Viagra, que inicialmente fora pesquisado para o tratamento de doenças cardiovasculares e que, posteriormente, foi identificada sua eficácia no combate a problemas de ereção, essa oportunidade, certamente levou a interrupção de diversas rotinas de sua pesquisa, em detrimento de outras, que devido a oportunidade descoberta, se tornaram mais importantes.

2 e 3º Adiamiento ou adiantamento de prazos: ocorrem devido a imprevistos, bons ou ruins, característicos de um sistema flexível como esse, devem ser utilizados com cautela e com atenção as rotinas políticas e de comunicação de forma a não prejudicar o andamento da trajetória e sempre que possível tirar alguma vantagem das circunstâncias, a regulagem do tempo entre os agentes deve ser sincronizada.

4º Feedbacks: fundamentais para a caminhada na trajetória, já discutimos anteriormente.

5º Ciclos de Compreensão: Diante da complexidade pode ser necessária a transferência de uma rotina para outra, com o propósito de melhor compreender o problema e avaliar alternativas que surjam no caminho.

6º Ciclos de fracasso: diante do fracasso, podemos voltar à fase de desenvolvimento ou afrouxar os critérios de avaliação, que definem quando uma solução é satisfatória. No caso da inovação, dificilmente temos um fracasso completo sendo possível avaliar os ganhos e aprendizado conquistados na trajetória que servirem para os próximos projetos.

Finalizamos o texto com o um trecho de Choo (2003) que conceitua com clareza o que seria o modelo processual.

o valor do modelo processual é definir as fases e atividades que conferem estrutura ao aparente caos que caracteriza os processos decisórios estratégicos. Esclarecendo as atividades, rotinas e fatores dinâmicos que determinam a velocidade e a trajetória do processo decisório, o modelo processual fornece uma estrutura com a qual as organizações podem administrar melhor o fluxo dinâmico das atividades decisórias e antecipar e tirar vantagem das interrupções, dos bloqueios e da introdução de novas opções, que são aspectos inerentes à decisão estratégica. (CHOO, 2003, p.287)

Considerações finais

Em linha com a teoria evolucionista, este artigo analisa a relação entre o comportamento dos

¹⁴ Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), oferece crédito a países de renda média, para fins de desenvolvimento.

agentes e a criação de um sistema nacional de inovação, traduzidas pelo dinamismo inovativo dos agentes. A capacidade inovativa dos agentes está diretamente ligada a interação entre os mesmos, a fim de desenvolverem padrões de inovação baseados em acúmulo e absorção de conhecimento; aumento das capacidades internas dos agentes envolvidos e desenvolvimento de uma estrutura favorável a inovação. Percorrido os estudos de Simon em economia comportamental e analisadas as atitudes dos agentes, podemos observar que o estudo da racionalidade processual e da psicologia cognitiva nos permite construir um sistema nacional de inovação alinhado ao modo de agir do agente e, portanto, mais próximo da realidade.

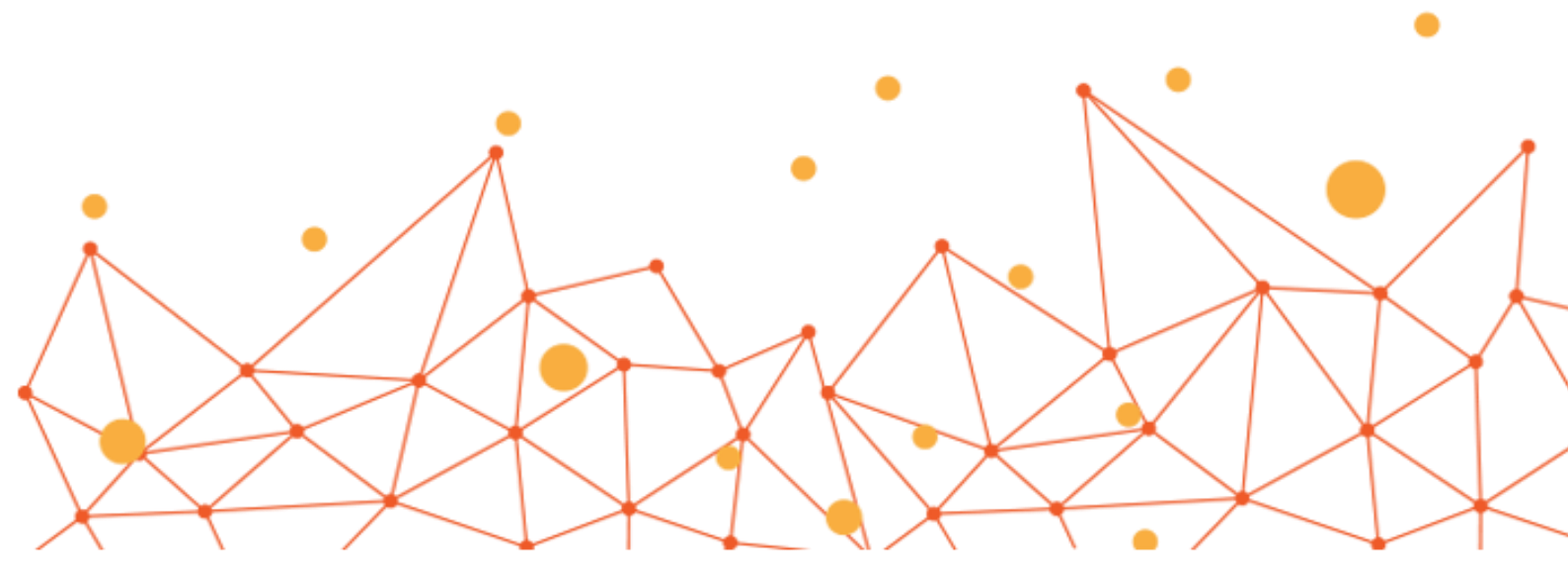
Portanto, a criação de um sistema nacional de inovação e seu processo de desenvolvimento, alinhados com o faz necessário atenção ao comportamento dos agentes e um modelo de avaliação de resultados pertinente desenvolvimento de competências dos agentes e comprometimento com a formação de um ambiente saudável para a dinâmica inovativa dos países.

REFERÊNCIAS

- BARROS, Gustavo. **Herbert A. Simon and the concept of rationality: boundaries and procedures**. Revista de economia política, v. 30, n. 3, p. 455-472, 2010.
- CHOO, C. W. **A Organização do conhecimento**. São Paulo. Editora Rocha, 2003.
- DE AVELLAR, Ana Paula Macedo; OLIVEIRA, Fernando Cardoso Boaventura. **O comportamento do sistema nacional de inovação brasileiro no período de 2000 a 2007**. Revista Economia Ensaios, v. 23, n. 1.
- GIELFI, G. G. **O papel da universidade no sistema setorial de inovação da indústria do petróleo: o caso do CEPETRO**. Dissertação mestrado em economia Unicamp - Campinas, 2013.
- LAGES, André Maia Gomes. **A contribuição singular de Simon e sua repercussão teórica relevante**. Análise, v.17, n.1, p. 47-66, 2006
- LUNDEVALL, B.A. **National Systems of Innovation: Toward a Theory of Innovation and Interactive Learning**. Londres. Pinter Publishers.1992.
- _____. Lundvall, B. **National Innovation Systems - Analytical Concept and Development Tool - 2007**.
- _____. Lundvall B. **Innovation Systems and Economic Development - 2011**.
- MANUAL, Frascati. **Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development. The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities** URL: <http://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/frascati-manual-2015>, p. 1-382, 2015.
- MASSAROLI MELO, TATIANA; RICARDO FUCIDJI, J. O. S. É. **Racionalidade limitada e a tomada de decisão em sistemas complexos**. Brazilian Journal of Political Economy/Revista de Economia Política, v. 36, n. 3, 2016
- MINTZBERG, Henry; RAISINGHANI, Duru; THEORET, Andre. **The structure of "unstructured" decision processes**. Administrative science quarterly, p. 246-275, 1976.
- NELSON, R.; WINTER, S. **An Evolutionary Theory of Economic Change**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1982.

- SIMON, H. (1983). **Reason in Human Affairs**. Stanford University Press. Tradução: Maria Georgina Segurado. Ed. Gradiva.
- _____. **Bounded rationality**. London: MIT Press, 1987.
- _____. **From substantive to procedural rationality**. In: HAHN, F.; HOLLIS, M. (Orgs.). *Philosophy and economic theory*. London: Oxford University Press, 1979.
- VIEIRA, Adriana Carvalho Pinto et al. **Análise de modelos de tomada de decisão para implantação em empresas familiares**. *Gestão Contemporânea. Revista de negócios do CESUCA-ISSN 2446-5771*, v. 2, n. 3, 2015.
- VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro; SILVEIRA, José Maria Ferreira Jardim da. **Modelo Evolucionário de Aprendizado Agrícola**. *Revista Brasileira de Inovação*, Campinas, v. 2, n. 10, p.265-300, 17 jan. 2011. Semestral.

CAPITALISMO, ESPAÇO E MEIO AMBIENTE



PAISAGEM DE TRABALHO EM TRANSIÇÃO: DA CANA AO CACAU PARA UMA HISTÓRIA ECONÔMICA E AMBIENTAL DO SUL DA BAHIA

Elisabeth Zorgetz Loureiro¹

Resumo

Este artigo busca promover interpretações interdisciplinares sobre as relações construídas no território de trabalho sul-baiano mediadas entre a sociedade e o meio ambiente. Integrando um movimento que reuniu mercados, indústria e transformações nos padrões de produção internacional, a transição da lavoura canavieira para a lavoura cacauzeira no Sul da Bahia delineou marcadamente a relação dos trabalhadores com o espaço e irradiou impactos de diversas ordens, sobre o imaginário regional, sociedade e relações produtivas. Neste processo, também são erigidas as bases para o discurso elitista da paisagem do trabalho regional, tal como elementos de resistência, mobilidade e reprodução social forjados por trabalhadores, sobre os quais alguns incursos são trazidos à reflexão neste trabalho.

Palavras-chave: Natureza e Memória. História ambiental. Economia regional.

Abstract

This article seeks to promote interdisciplinary interpretations about the relations built in the territory of South Bahia work mediated between society and the environment. Integrating a movement that brought together markets, industry and transformations in international production patterns, the transition from sugarcane plantations to cocoa plantations in southern Bahia markedly outlined the workers' relationship with space and irradiated impacts of various orders on the regional imaginary, society and productive relations. In this process, the foundations for the elitist discourse of the landscape of regional work, such as elements of resistance, mobility and social reproduction forged by workers, are also being erected.

Keywords: Nature and Memory. Environmental history. Regional economy.

O desenvolvimento articulado pela economia-mundo europeia a partir do século XVI alterou substancialmente as bases ecológicas e as modalidades de relação com o meio-ambiente associadas a elas para suas colônias, inaugurando uma configuração que combinava a produção diversificada para subsistência e mercado interno com a produção especializada para o mercado externo em porções territoriais bem delimitadas, fundamentais para a ressignificação do que se compreendia por natureza em terra, para ser explorada.

A monocultura açucareira foi um fator de muito peso para a apropriação da terra em larga escala no Brasil. E neste processo, a escravidão teve potencial sentido de elemento subsidiário. É inegável que sem a mão-de-obra escrava seria impossível o sistema das grandes plantações e conseqüentemente, o latifúndio açucareiro ou cafeeiro, para citar outra cultura. No entanto, isto só se afirmava quando a escravidão era associada à monocultura, formando, com esta, um dos termos do binômio, que foi a principal constante da vida econômica deste território durante mais de três séculos. Na bibliografia existente sobre a região do sul da Bahia que compunha a faixa cacauzeira, existem

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Economia Regional e Políticas Públicas - Universidade Estadual de Santa Cruz.

duas versões distintas, a primeira em que os engenhos de açúcar tiveram período de êxito apenas ao longo do início da colonização e caíram em ruína pela perseverança dos conflitos com os povos indígenas do território e que ao fim do século XIX o cacau viria a reerguer a economia regional; e a segunda, pouco conhecida e menos aceita pela sociedade tradicional, que os engenhos na região tiveram uma segunda oportunidade com a crise do açúcar nas Antilhas ao longo do mesmo período em que o cacau é inserido paulatinamente. A respeito de Ilhéus, Mahony (2001, p. 17) aponta, entre outros casos, que, na compra do Engenho Almada, na década de 1850, pelo Dr. Pedro Cerqueira Lima, este era uma plantação de cana-de-açúcar em funcionamento, com apenas 1.500 cacauzeiros e um contingente de talvez trinta e cinco escravos.

A lavoura da cana e a fabricação do açúcar supunham um conjunto de condições específicas, que podem ser assim colocadas: disponibilidade de solos favoráveis à cultura e de meios econômicos de transporte, representados geralmente pelos rios que correm no sentido do oceano; existência de portos acessíveis aos navios de maior calado que escoavam o produto para o exterior, e, o que parece ter desempenhado papel relevante, proximidade dos mercados consumidores europeus. Com sua expansão condicionada a tais fatores, a propriedade açucareira ficou parcialmente confinada a certos trechos da faixa litorânea e suas imediações. Rogers (2017, p. 97) assinala como os rios do Nordeste foram “prostituídos pelo açúcar” e o canavial “deflorou a floresta virgem” com a “vida nativa” da região, promovendo uma fusão sexualizada e “racializada” de pessoas e terra. A sociedade do litoral sul baiano e sua estrutura agrária preservaram durante muito tempo as rígidas superestruturas do patriarcado, clientelismo e relações de exploração. A escravidão, ferrenhamente negada pela elite proprietária gestada na região, teve papel fundamental nas relações de servidão e abusos da força de trabalho que se sucederam. O conservadorismo e a estratificação da sociedade pareciam prevalecer sobre o vultoso montante de capital e mais-valia apropriados nessas terras. Para Rogers (2017, p. 108), com quase quatro séculos de escravidão estruturando o habitus dos fazendeiros, sua visão e comportamento dominaram as relações sociais e as percepções individuais mesmo após a abolição.

Alguns pensadores e artistas latino-americanos não se furtaram em propor a alegoria se sua região e do seu povo como duas representações que se mesclam, a de mulher e a de força natural, seja no perfil da persistência maternal e fecunda, no indígena ancestral e visto como criatura animalesca, ou na jovem virgem deflorada. Existe uma relação dessa identidade que pode ser encontrada no imaginário da arte-visual moderna, de Tarsila do Amaral à Frida Kahlo, mas também poética, com Gabriela Mistral e Pablo Neruda. O potencial dramático destas leituras tem ampla relação com a radicalidade do processo de colonização da natureza, que, por sua vez, tem o mesmo teor da colonização sobre os grupos humanos. As tentativas de mensurar o forte impacto numérico sobre as populações originárias no primeiro século após a chegada dos europeus no continente também revelam que seus efeitos não são apenas decorrentes da ação direta da violência dos colonizadores,

mas também de fatores de ordem natural como epidemias e enfermidades que chegam com a invasão e fluxo humano transcontinental, que podem afetar todos os tipos de vida, tal como a desorganização e destruição de ecossistemas nativos. Mais uma vez, citando Rogers (2017):

“O poder se exerce por meio da “natureza” assim como se exerce por meio da raça, classe e gênero, uma vez que a mudança na paisagem e os efeitos das coações ambientais nos seres humanos tem consequências que afetam as sociedades em estreita conformidade com os diferenciais de poder.” (p. 109)

O sistema colonial para produção do açúcar tinha como elemento principal a caracterização do engenho como unidade de produção capitalista cuja produção de mercadoria era destinada ao mercado exterior, para inversão de capitais. As técnicas que envolviam esta produção, no entanto, não eram nada equivalentes ao desenvolvimento capitalista que ocorria na Europa. A própria utilização de energia hidráulica para o acionamento da roda d'água, na moagem da cana, era uma simples adaptação de um velho engenho humano. Há vários aspectos que apontam a organização de um capitalismo sui-generis, fundamentalmente apoiado na mão-de-obra escrava, para a formação brasileira, que também constituirá mais expressivamente a formação da história ambiental e a história social do trabalho no nordeste e na região deste ensaio, o sul da Bahia. A monocultura, por sua vez, não apenas nesta região, mas em várias outras, será a principal responsável pelas transformações e cristalizações das compreensões sobre terra, trabalho e meio ambiente.

Tanto como realidad biofísica (su flora, su fauna, sus habitantes humanos, la biodiversidad de sus ecosistemas) como su configuración territorial (la dinámica socioterritorial que articula significativamente esos ecosistemas y paisajes) [la naturaleza americana] aparece ante el pensamiento hegemónico global y ante las élites dominantes de la región como un espacio subalterno, que puede ser explotado, arrasado, reconfigurado, según las necesidades de los regímenes de acumulación vigentes. A lo largo de cinco siglos, ecosistemas enteros fueron arrasados por la implantación de monocultivos de exportación. Fauna, flora, humanos, fueron víctimas de invasiones biológicas de competidores europeos o de enfermedades. (ALIMONDA, 2011)

Esta concepção da terra como matéria de exploração, substrato de riqueza ou desenvolvimento, e, ao mesmo tempo, mercadoria, é gestada ao longo do tempo. Correlatamente, a idéia de que os seres humanos não pertencem ao meio natural também tem uma longa história. É uma criação do mundo moderno. Muitas civilizações anteriores ao advento do capitalismo suspeitavam que o homem se distinguiu de alguma forma. Mas a partir do século XVI, até o XVIII essa idéia muito poderosa surge, e está incorporada à violência imperialista e uma série de reconstruções sobre o que significava ser um humano, principalmente sobre raça e gênero. Mas a maioria dos seres humanos ainda era agrupada nessa categoria “natural”, que era considerada como algo a ser controlado e dominado, e talvez, civilizado. Existiu, então, a dicotomia entre sociedade e natureza. Isso não aconteceu apenas porque cartógrafos, cientistas e governos coloniais achassem que fosse uma boa ideia, mas por fazer parte de um movimento que reuniu mercados e indústria, tal como novas formas de ver o mundo que acompanhavam uma ampla concepção da revolução científica. Esse dualismo

também está enraizado em outros opostos como capitalista e trabalhador, ocidente e restante, civilização e barbárie, homens e mulheres, brancos e negros. Isto acontece precisamente porque a particularidade da ecologia da espécie humana é que suas relações com a natureza estão mediadas por formas de organização social, que repousam em dispositivos políticos para assegurar o consenso e reprodução. Para aqueles que compunham a elite açucareira, a paisagem criada foi profundamente influenciada pela experiência com o direito tácito de mandar. Eles exerciam o mando como um código de ética ou conduta nos engenhos. Esse entendimento ajudou a moldar o habitus específico do fazendeiro, que por sua vez forneceu as bases para o discurso elitista da paisagem do trabalho (ROGERS, p. 103).

Ao caminhar do século XIX a região de Ilhéus e entorno foi impactada por uma expansão da economia que foi simultânea à transferência de capital e recursos de plantações de açúcar, principalmente, para a cultura do cacau (MAHONY, 2001). De acordo com Lins (2013), entre os primeiros a realizarem a transferência de cultura ainda apoiada no trabalho escravo, apenas alguns colonos europeus, e mais os plantadores de açúcar do Recôncavo e alguns poucos fazendeiros possuíam capital para maiores investimentos e para possuírem escravos para trabalhar na lavoura cacauzeira. Certamente, plantar cacauzeiros naquele momento não foi um projeto homogêneo para toda a região, ao que os exploradores Spix e Martius comentam em seu relato de viagem

Como Manuel Ferreira da Câmara informa, o ouvidor da comarca, que então residia na vizinha Vila de Cairu, e, ao mesmo tempo, fiscalizava o corte de madeiras de lei da coroa, fora também encarregado, em 1780, de intensificar o plantio do útil cacauzeiro, fazendo-se então promissor início; atualmente, porém, quase não existe mais vestígio algum nas vilas marítimas da circunscrição, encontrando-se aqui, como em Camamu, algumas dessas árvores de aspecto florescente, indicando, de fato, quanto é apropriada esta região para o cacauzeiro. (1976, p. 173)

O cacau, introduzido no sul da Bahia por volta de 1746, com sementes do Pará, atravessou longa fase de marasmo. As estatísticas de exportação do produto mostram a marcha lenta da cultura até a década de 1890. Mas os engenhos também pareciam passar por alguma dificuldade, se precisavam de tração animal para suas atividades. Em princípios do século XIX foi aberta uma estrada ligando Ilhéus ao planalto de Conquista, para trazer ao litoral o gado criado no alto do Rio Pardo. Este empreendimento não teve sucesso e, em 1816, o príncipe Maximiliano Wied-Neuvied, ao percorrê-la encontrou-a em completo abandono.

No seu passado quase inexpressivo, a lavoura cacauzeira utilizou algum braço escravo, como Mahony revelou a partir de inventários e outros documentos. Em Ilhéus, principal foco de irradiação, aparecerá, até certa altura, ao lado da lavoura de cana, em terras de antigos engenhos. A mesma autora pontuará que, muito embora o açúcar e o cacau sejam, ambas, mercadorias tropicais, elas exigem condições muito diferentes de trabalho e, portanto, de capital. Se o açúcar requer pesados investimentos em infraestrutura e uma grande quantidade de trabalhadores, o cacau não requer nem

uma coisa nem outra — pelo menos, em termos comparativos. O grande impulso do cacau verificou-se a partir do último decênio do século, sob o estímulo do aumento do consumo mundial e dos preços no mercado exterior. Houve, porém, fatores internos que tornaram possível a expansão da lavoura. Um deles foi a existência de terras públicas indevassadas na região, em parte ocupadas pelo remanescente de populações indígenas. Outro fator foi o grande potencial do trabalho em várias zonas rurais da Bahia. A abolição, por sua vez, permitiu que um regular contingente de mão-de-obra, constituída por antigos escravos e moradores de engenhos arruinados, pudesse encaminhar-se para a formação de novos cacauais. Não só da própria Bahia, como de Sergipe e vários estados nordestinos, acorreram à região levadas e mais levadas de migrantes, tocados pelo fascínio do ganho remunerado a dinheiro ou do enriquecimento rápido. Sobre a região, Bondar descreve

É no sul que está a fortuna e a salvação; para lá é preciso seguir. E o sul os recebe às centenas, tristes, definhados, em farrapos. Internam-se pelas matas ainda virgens, estabelecem-se à margem dos rios, aumentam os povoados existentes, e entre frondosas matarias, aqui e ali, as clareiras das árvores derrubadas e os primeiros núcleos das fazendas — as roças. É o imigrante quem desbrava, quem avança, quem obriga o recuo da floresta. E quantas vezes a moléstia insidiosa, as rixas pelo domínio da terra ainda indemarcada, as lutas pela defesa da sua casa, pequena choça entre os bosques, a perseguição dos mais ousados e aventureiros, o desrespeito às leis, não obriga os pobres, deserdados de fortuna, a pagar com a própria vida a sua ousada investida? Como quer que seja, a cultura progride, por toda a parte o clarão dos incêndios denuncia a morte da floresta e a vitória do trabalho desordenado (...) ²

O cacauieiro, em estado nativo, cresce em regiões de clima quente e úmido e faz parte do sub-bosque da floresta. Neste ambiente ele está ao abrigo da incidência solar direta e conta, para o seu sustento, com a camada úmida permeável que se forma através do próprio revestimento. Todas essas necessidades naturais que o cacauieiro exige, ele as encontrou na região oficialmente conhecida como Zona Cacauieira pelos estudiosos do século XX. É aí que as feições morfológicas, pedológicas, climáticas e florísticas mais se combinam para resultar num ambiente propício para o desenvolvimento da cultura. Do ponto de vista climatológico, ela se caracteriza por estar sujeita a um clima quente e úmido, com chuvas distribuídas por todos os meses. Não se verifica, a rigor, uma estação seca bem definida. Os postos pluviométricos acusam precipitações anuais que variam de cerca de 1300 mm a 2000 mm (CALDEIRA, 1954).

O relevo apresenta-se pouco movimentado. Os outeiros, de altitude moderada, porém de vertentes com fortes declives, ora se apresentam com base mais arredondada, ora mais alargada. Raramente estão separados por aluvionamentos recentes. Os declives fortes das vertentes, onde estão as roças de cacau, como se poderia pensar — pois, nesse caso, o escoamento mais enérgico das águas acarretaria a retirada do solo agrícola, e conseqüentemente a maior solubilização dos compostos químicos, e também mais rápido dissecação dos horizontes superficiais — são um fator negativo

² BONDAR, Gregório. A cultura de Cacau na Bahia, ICB, 1938, p. 29

para a cultura cacaueteira. A mata atlântica e a textura do solo compensam a feição morfológica. A mata, além de dificultar a retirada do solo em terreno inclinado, retém, durante mais tempo, a água em seu interior. Sob o manto florestal, o solo vegetal permeável, característica necessária para o cacaueteiro, está em mistura com blocos de rochas cristalinas que, além de ceder compostos minerais, funcionam como retentores de umidade. Outro aspecto típico dos tabuleiros é o aparecimento, após a derrubada das matas, de uma vegetação secundária arbustiva dominada por duas palmáceas que desempenham papel importante na economia da região: a piaçava e o dendezeiro (CALDEIRA, 1954). A primeira foi assinalada por Maximiliano, em quase todo o sul baiano, que diz também não a ter observado no norte de Ilhéus.

Os solos profundos, ricos em sais minerais, submetidos aos intensos processos de hidratação, nestas regiões onde a um clima quente se ali elevada pluviosidade e que surgem depois dos sedimentos dos tabuleiros ou mesmo nas proximidades da costa como em Ilhéus e outros pontos, sustentam uma floresta luxuriante onde o número de espécies encontradas sobre milhares; com árvores de grande altura muito próximas umas das outras, onde as copas se entrelaçam ao subir em busca dos raios solares e cujos troncos e galhos sustentam uma infinidade de trepadeiras das mais variadas grossuras e epífitas (Piperáceas, Begônias, Orquidáceas, Aráceas, Pteridófitas, musgos, etc). Sua composição florística está longe de ser conhecida, mas aí ocorrem essências das mais preciosas como o jacarandá (*Dalbergia nigra*), o cedro (*Cedrela*), o pau-brasil (*Cesalpinia echinata*), varias Eugénias e embira branca, a paparaíba (*Simaruba amara*), o acaçu (*Mimusops longifolia*), a maçaranduba (*Lucuma littoralis*), e o Jequitibá (*Cariniana legalis*) e muitas outras³.

Os cacaueteiros eram cultivados em outeiros e terrenos declivados, um pouco acidentados. Cada planta madura fornecia, em média, 3 quilos de amêndoas e cada fruto com cerca de 25 a 30 amêndoas. Em estado natural pode atingir até 10 metros de altura, com folhagem bem distribuída. O cacau era colhido com podões em varas, em seguida é embandeirado e então quebrado, para depois levar ao cocho fermentar e enfim secar nas barcaças ou estufas. As limpas na planta eram feitas anualmente, mas o trato com essa cultura exigia cuidados contínuos, seja com a própria árvore ou com os parasitas e pragas. São retiradas ervas-daninhas e a poda das copas para que não se tocassem. Antes mesmo da vassoura-de-bruxa, as formigas de enxerto e a “podridão parda” eram pragas que atacavam a planta. O enfraquecimento do solo também passou a ser motivo de preocupação ao longo do tempo. Para melhor produção e desenvolvimento dos cacaueteiros, é necessário que se fizesse o sombreamento com plantação de bananeiras e outras espécies. Quando a mata era formada de árvores de grande porte não era necessário sua derrubada, porque elas ofereciam sombra ao cacaueteiro.

A disponibilidade de grandes tratos de terras devolutas permitiu que indivíduos de menor

³ Descrição obtida em CALDEIRA, Clóvis. PAISAGEM NATURAL DO SUL-BAIANO. Rascunho datilografado pelo autor, com correções a próprio punho, pertencente ao arquivo familiar Caldeira, em Ilhéus, não datado.

condição social e econômica, após esforços penosos, conseguissem estabelecer-se com pequenas roças de cacau. Todavia, não demoraria que se estruturassem vastos latifúndios cacauzeiros, constituídos em geral pela incorporação de pequenas roças, mediante compra, violência ou fraude. Por vezes, também formavam-se grandes domínios pelo processo elementar do plantio de cacau nas terras devolutas. Dessa maneira, algumas famílias apoderaram-se de áreas imensas. Aliás, emendar fazendas parecia ser o ideal do grande fazendeiro, embora nem sempre a grande propriedade apresentasse continuidade, exibindo um aspecto de uma colcha de retalhos. Mas, também neste caso, a aspiração do grande fazendeiro é eliminar vizinhos menores. O que aos poucos vai conseguindo. Se bem que a evolução da fazenda de cacau se realizasse no sentido do grande domínio, não desapareceria de todo a pequena exploração. Ela recuou, internou-se mais ainda, alteou-se no flanco das serras, distanciou-se dos comércios, no afã de sobreviver (CALDEIRA, 1954).

A lavoura comercial do cacau moldou um tipo de grandes e médios proprietários ausenteístas que viviam nos centros urbanos da região ou na própria capital do estado. Em parte por tradição e em parte porque muitos proprietários também eram comerciantes, advogados, médicos, padres, tabeliões, banqueiros, homens da cidade. Já o pequeno fazendeiro não podia ausentar-se da roça que trabalhava com o auxílio da família, a menos quando se tratasse de pessoas que desenvolviam atividade principal na cidade.

Uma exploração agrícola caracterizada pela ausência como norma de grande parte dos proprietários teria no contratista um suporte valioso. Muitas grandes roças do sul da Bahia foram constituídas em sistema de contrato. Ao longo do tempo, foi se tornando menos comum, já que as plantações atingiram praticamente os limites naturais de expansão. De fato, a transição entre a lavoura canavieira e a lavoura cacauzeira parece alterar a dinâmica do trabalho no que tange ao tipo de esforço físico, técnico e custo material, mas as relações de trabalho pareceram se estender entre as culturas. Sobre Pernambuco, por exemplo, já no contexto da abolição definitiva da escravatura e do surgimento das usinas, o modo de vida e os acordos de trabalho dos empregados se consubstanciaram num sistema que girava em torno da concessão do acesso à terra, muito semelhante ao da lavoura cacauzeira na Bahia. Em termos mais simples, pelo sistema que se tornou conhecido como de “morada”, o fazendeiro fornecia ao “morador” casa e horta em troca de trabalho (ROGERS, p. 118).

Instala-se o contratista, com a família, em casa precaríssima por ele mesmo construída, usando materiais encontrados na zona. Com o auxílio de familiares validos, derruba e queima a mata na área que lhe foi designada pelo proprietário em seu preposto. Planta cacau com as sementes fornecidas pela fazenda e cultiva alguns gêneros de subsistência no intervalo das plantações. Mandioca, em especial, utilizada também como sombra do cacauzeiro novo. No sistema de mata cabrucada, limpava-se a vegetação inferior, retiram-se certas madeiras e fazia-se um roçado à parte. Para o trabalhador manter-se, trabalha em outros serviços na propriedade e fora dela, não se descuidando das limpas e

replantas. Rogers (2017, p. 83) será muito preciso ao refletir como a continuidade da escravidão não era necessária para a manutenção do vínculo entre trabalhadores e terra. Os fazendeiros se viam no direito de dominar o trabalho da mesma forma como dominavam o solo, já que este tinha pouco valor sem aquele.

A fim de quatro ou cinco anos, colheria para si os primeiros frutos do cacauero. Conforme os termos do contrato, continua a colher o produto por um ou dois anos. Raramente permanece na terra além de oito anos. Por pé de cacau em frutificação recebe quantia estipulada no contrato, realizado por um instrumento público. Há casos em que o contrato se prolonga por muitos anos em virtude de litígio com os proprietários. Quando bem sucedido em seu trabalho, isto é, quando retirava seu contrato livre de dívidas, tinha o contratista a possibilidade de comprar um pedaço de mata ou requerer uma pequena posse em terras do Estado e ali estabelecer-se. Em geral, para vendê-la mais adiante em virtude de dívidas contraídas em particulares ou resultantes de executivos fiscais. Até a década de 60, a estrutura do trabalho na região fundamentava-se quase exclusivamente no trabalho assalariado. Era pouco frequente a parceria, e quando isso ocorre o parceiro era um empresário do tipo médio com capacidade para contratar alguns trabalhadores.

Há duas modalidades de assalariado: o trabalho a jornada e a empreitada. Em ambas, o trabalhador é agregado à fazenda, com direito a casa e lenha. Trata-se, como se vê, de um salário de composição mista, em que parte é paga em dinheiro e parte em moradia e combustível. Embora exista pagamento em dinheiro, a circulação monetária encontrava no sistema de compra no barracão da fazenda um fator limitativo. Em suas origens, o barracão foi uma decorrência das condições de isolamento da fazenda, quando apenas havia estradas para o trânsito de tropas. Sem o barracão não seria possível manter trabalhadores. O fazendeiro comprava gêneros de má qualidade às casas fornecedoras em regime de crédito. Os preços que o trabalhador deveria pagar absorviam totalmente seus ganhos. Em poucas palavras: ganhava a casa fornecedora, lucrava o dono da fazenda, não só vendendo artigos a preços altos, mas captando salários pagos ao pessoal.

A empreitada, mais comum, compreendia a execução de determinados serviços, coexistindo na mesma fazenda com o pagamento de diárias. Faz-se empreitada para limpeza de cacaueros e pastagens, poda, colheita e outras operações complementares: embandeiramento, arrumação, quebra, transporte de cacau mole para os cochos de fermentação, secagem, etc. Todas as tarefas são contratadas e pagas separadamente.

O ganho insuficiente levava os trabalhadores a uma situação de endividamento permanente. Além disso, não havia uniformidade na taxa de remuneração, verificando-se oscilações por vezes sensíveis entre propriedades, observadas nos reclames do Arquivo Judicial João Mangabeira (CEDOC-UDESC). É intenso também o nomadismo de mão-de-obra, provavelmente ampliado com a expansão das rodovias.

O sistema semicolonial da plantation cacaueteira não retinha força de trabalho durante todo o ano. Os trabalhadores eram despedidos à medida que declinavam os serviços da colheita. Findada a safra, permanecia na fazenda uma pequena parte. Poucas são as roças que conservam a totalidade dos trabalhadores, utilizando-os para os trabalhos da entressafra ou paradeiro. O caráter rigidamente monoprodutor da região não deixava margem a outras atividades agrícolas capazes de absorverem a mão-de-obra semi-ociosa, talvez exceto aqueles que praticavam alguma pecuária de gado. Na colheita fora do período normal, em abril ou maio, reapareciam os trabalhadores. Não havia falta de braços na região. Ao contrário, sempre foi grande a oferta. A região funcionou durante bastante tempo como centro de atração de trabalhadores. Mas certamente o paradeiro do cacau exercia uma dinâmica decisiva sobre a formação da mão-de-obra regional, e se outrora o trabalho no engenho e sua feição perene era característica destas terras, a intermitência que atingia vários trabalhadores na lavoura cacaueteira alterará sua trajetória. Rogers conduz à compreensão de que, pelo menos até os anos de 1940, a cana-de-açúcar da Zona da Mata significava cativo, e os trabalhadores do setor açucareiro do Brasil, tanto quanto os antigos escravos em outros lugares, almejavam atingir a verdadeira independência por meio do acesso à terra. Na zona cacaueteira do sul da Bahia, exigiria uma investigação mais apurada em fontes documentais para obter as informações sobre a posse da terra no período que marca a transição definitiva da cana-de-açúcar para o cacau. No que diz respeito às relações de trabalho, o tradicionalismo e o patriarcalismo pareciam vigorar com muita força, e para as mulheres, de certa forma, o sentido da propriedade sobre vidas humanas, que a escravidão deixava como legado, ainda era vivido na carne. No Termo de Reclamação de V. Calixto da Silva, de 1982, declarada solteira e trabalhadora rural, é descrita a trajetória de uma vida de dispêndio de força de trabalho não apenas subvalorizado, mas colocado como um apêndice da força de trabalho masculina na figura do pai e do marido da reclamante. Contratada em 1950, V. recebia remuneração inferior ao salário mínimo regional englobado à folha do pai e posteriormente, do marido, recebendo, ambos, apenas 40% do salário mínimo.

(...) A Reclamante trabalhava em diversos serviços da Fazenda, tais como: desgalha e desbrota de cacaueteiros, colha, quebra e coroamento, limpeza e abertura de valetas;
 (...) Trabalhava dias santos e feriados, sem perceber a dobra legal, como também trabalhava nos períodos de gravidez até o dia do parto e só voltava ao trabalho depois de três meses, cujo período de afastamento não era remunerado; (Junta de Conciliação – Termo de Reclamação, processo 802/82, Ilhéus)

Já na década de 80 o empregador suspendeu os serviços de V. e seus três filhos, dois adolescentes, de 15 e 11 anos, que também trabalhavam na lavoura em Rio do Braço. Além disso, alegava nunca ter recebido 13º salário, férias ou as horas extras trabalhadas. Nesta situação, o ato de

recorrer à justiça para a realização dos seus direitos legais se transforma na verdadeira afirmação do emprego de sua força de trabalho, sua existência na lavoura cacauífera e na oportunidade histórica de se verificar a superexploração a que as mulheres estavam condicionadas. A pobreza absoluta que estava relacionada ao trabalho do assalariado rural da época, ao lado da baixa remuneração, também era explicada pela forma como os contratos eram realizados, verbais e por tempo indeterminado. As mulheres dificilmente eram amparadas pelos sindicatos, que não eram encarados como órgãos de luta, mas como uma entidade que protege, paternalisticamente, o trabalhador (BAIARDI, 1984). Diversas outras reclamações de trabalhadoras rurais, neste arquivo, denunciam sem exceções nunca ter recebido férias, 13º salário ou descanso remunerado em semana de trabalho. A remuneração entre homens e mulheres também era muito desigual, ainda que todos os salários regionais já estivessem abaixo das médias nacionais em vários períodos. Não é proposição deste trabalho, mas também seria muito interessante pensar como estas paisagens de trabalho eram lidas cotidianamente por homens e mulheres, em suas dessemelhanças.

Este campo de estudo para a história ambiental, em sua relação com a história social do trabalho e trajetória histórica da economia regional, integra potencialmente um esforço motivado pela necessidade de visões mais amplas, sobretudo pela capacidade de identificar rupturas pouco notadas que permitem compreender períodos históricos distintos e sucessivos em sua relação com as permanências e continuidades que oferecem sentido e unidade ao processo em seu conjunto, e para o qual descolar a trajetória ambiental não passaria de uma mera arbitrariedade conceitual. Isto quer dizer, imediatamente, buscar novas formas de comunicação e colaboração entre as ciências naturais ou exatas, e as ciências humanas, e deste pretensão mutualismo de conhecimentos, ser capaz de apontar problemas de formas mais plena, com um espectro cada vez maior e perspectivas cada vez mais diversas. A história ambiental emergiu destas necessidades, e desta interação entre o natural, o social e o produtivo, que se dá de forma distinta em sociedades ou comunidades distintas, em temporalidades variadas.

Nesta breve reflexão sobre a paisagem do trabalho regional numa transição histórica, para ambas as atividades, sua reorganização, a diversificação das ocupações, as distintas formas de inserção, e a mobilidade espacial no meio rural, indicam formar parte de um conjunto de estratégias ativas para que os trabalhadores mantivessem certo controle sobre o modo de produção e sobre o espaço de trabalho, assim como as florestas de cacau plantadas tiveram impacto em todos os aspectos de suas vidas, desde a lenta transformação do perfil de períodos de chuvas e secas, à nova divisão sexual das funções que o trabalho dos contratistas do cacau assegurava ou à busca de melhores salários de fazenda em fazenda. Nesse contexto, a mobilidade das famílias pode agir como articuladora de espaços de trabalho e vida, da persistência frente à vulnerabilidade a qual estão expostas, ou seja, espaços de reprodução social que se contrastam como espaços da reprodução

ampliada do capital agrário, que coexistem como forças contrárias ou sinérgicas.

REFERÊNCIAS

Fontes primárias:

- Acervo do Centro de Documentação e Memória Regional – UESC:

Seção Processos Trabalhistas. Junta de Conciliação e Julgamento de Ilhéus (5ª região). Processos de 1964 a 1989.

Bibliográficas:

ALIMONDA, Héctor. **La Naturaleza colonizada**. Ecología política y minería en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2011.

BAIARDI, Amílcar. **Subordinação do trabalho ao capital na lavoura cacauera da Bahia**. São Paulo: Hucitec, 1982.

BONDAR, Gregório. **Fatores adversos e moléstias do cacau na Bahia**. Salvador: Livraria Duas Américas, 1938c. (Instituto de Cacau da Bahia, Boletim Técnico n. 2 – Série Pragas e Moléstias).

BONDAR, Gregório. **Cacau: a cultura e as pragas do cacoeiro no estado da Bahia**, Brasil. Salvador: Imprensa Oficial do Estado, 1922.

CALDEIRA, Clovis. **Fazendas de cacau na Bahia**. Rio de Janeiro: Serviço de informação agrícola, 1954.

LINS, Marcelo da Silva. **A ocupação da terra e as relações de trabalho na lavoura cacauera**. Anais do XXVII Simpósio Nacional de História, Natal, 2013.

LUCE, Frank. **O domínio da lei na região do cacau: a Justiça do Trabalho e o Estatuto do Trabalhador Rural**. In: GOMES, Ângela de Castro; SILVA, Fernando Teixeira da (orgs). **A Justiça do Trabalho e sua história**. São Paulo: Editora da Unicamp, 2013, p. 349-398.

MAHONY, Mary Ann. **Instrumentos Necessários: Escravidão e posse de escravos no sul da Bahia no século XIX, 1822-1889**. Afro-Ásia, nº 25-26, Salvador: Centro de Estudos Afro-Asiáticos. p.95-139. 2001.

MAHONY, Mary Ann. **Um passado para justificar o presente: memória coletiva, representação histórica e dominação política na região cacauera da Bahia**. Cadernos de Ciências Humanas - Especiaria. v. 10, n.18, jul. - dez. 2007, p. 737-793.

ROGERS, Thomas D. **As feridas mais profundas: Uma história do trabalho e do ambiente do açúcar no Nordeste do Brasil**. Editora Unesp, 2017.

SPIX e MARTIUS. **Viagem pelo Brasil: 1817 - 1820**. São Paulo: Melhoramentos, IHGB - MEC, 1976.

WIED, Maximilian Prinz Von (Maximiliano, príncipe de Wied-Neuwied). **Viagem ao Brasil**. Belo Horizonte; São Paulo: Itatiaia/Editora da USP, 1989.

WORSTER, D. **Para fazer história ambiental**. Estudos Históricos, v.4, n.8, p.198-215, 1991.
Disponível em:
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/viewFile/2324/1463>> Acesso em: 13/11/2017

A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SOB UMA PERSPECTIVA INSTITUCIONALISTA: DAS POLÍTICAS *TOP DOWN* ÀS PREMISSAS DE GOVERNANÇA

João Paulo Davi Constantino¹

Resumo:

O objetivo deste texto é apresentar a evolução das políticas de planejamento regional e territorial no Brasil a partir de uma perspectiva institucionalista, culminando nas recomendações que esta visão tem para o desenvolvimento regional e em que medidas estas estiveram presentes na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Para isto, são apresentados os antecedentes do planejamento regional, demonstrando as práticas *top down* dos anos keynesianos e a crise deste modelo a partir dos anos 1980; a visão institucionalista do desenvolvimento regional e uma crítica a sua versão neoliberal, bem como suas ressalvas quanto a PNDR. O artigo então conclui que, dentro desta perspectiva, os elementos de coesão, cooperação e governança são essenciais para qualquer política regional, sem, entretanto, cair nos localismos que ignoram os desafios econômicos gerais.

Palavras-chave: Política Regional; Institucionalismo; Governança

1. Introdução

O território, durante muito tempo dentro da teoria econômica, foi relegado ao papel de mero cenário das atividades econômicas e produtivas. No entanto, um dos objetivos do pensamento econômico em economia regional e desenvolvimento territorial é inserir o território como um dos elementos do processo produtivo, integrado ao conjunto de relações sociais que nele se materializam (Matteo, 2011). Mais do que compreender o espaço territorial como apenas um fator de produção, é necessário entender como o capitalismo se desenvolve em espaços regionais e como estes também afetam a dinâmica capitalista, tendo então impactos sobre questões como desigualdades regionais, políticas públicas e integração entre entidades territoriais.

As teorias que refletem um esforço de pensar as questões regionais e territoriais dentro do pensamento econômico acompanharam de perto as transformações tanto da própria teoria econômica quanto da política. Elementos históricos, políticos e sociais contribuíram para a formação das diversas correntes de estudo da questão territorial, como a Revolução Industrial, os “Anos Dourados” do capitalismo, influenciado pelas políticas de cunho keynesiano, assim como a retomada do pensamento liberal, na forma do neoliberalismo dos anos 1980.

Mas foi especificamente no pós-II Guerra Mundial que a questão e os estudos regionais ganharam maior enfoque, dada a influência das teorias do desenvolvimento. Podemos destacar, no caso brasileiro, alguns momentos específicos do planejamento territorial marcado pelas transformações no pensamento econômico sobre o assunto. Como aponta Guimarães Neto (2010), são as fases do planejamento regional prevalecentes na era desenvolvimentista; o declínio e crise dessa forma de planejamento e o surgimento de novas abordagens de planejamento territorial.

Amin (1998) afirma que até recentemente as políticas de desenvolvimento regional eram fortemente caracterizadas pelo tipo “*top down*”. Isso tanto pelo legado Keynesiano dominante nos anos 1960, com papel central do Estado nacional, quanto pelas abordagens neoliberais, que colocam sua fé nos mecanismos do mercado e nos incentivos aos indivíduos e às firmas. Não obstante, novas e recentes abordagens, com enfoque na competitividade e nos fatores endógenos das regiões, tem apresentado visões *bottom-up* da política regional, ainda que com diversas lacunas para crítica.

O que é imprescindível de destacar, dada a complexidade envolvida no estudo das

¹ Mestrando em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da UNICAMP

diversas dinâmicas regionais, é a impossibilidade de se chegar à um modelo de política geral, aplicável a todas às regiões independentemente das suas características individuais. Esta ressalva já foi apresentada por Brandão (2007), deixando claro que políticas voltadas para os problemas regionais e territoriais não podem ignorar as heterogeneidades estruturais nem a necessidade de uma política nacional.

Neste sentido, é possível tirar contribuições de uma outra perspectiva, que complemente os desafios locais com uma lógica coletiva e nacional: a abordagem institucionalista do desenvolvimento regional (AMIN, 1998). Não aquele institucionalismo neoliberal promovido pelo consórcio de instituições multilaterais, que pregam modelos “*one-size-fits-all*” de forte cunho ortodoxo aos países em desenvolvimento, mas o institucionalismo tradicional e heterodoxo, que valoriza as questões sociais e o coletivo sobre o individual.

Desta forma, o objetivo deste texto é apresentar a evolução das políticas de planejamento regional e territorial no Brasil a partir de uma perspectiva institucionalista, culminando nas recomendações que esta visão tem para o desenvolvimento regional e em que medidas estas estiveram presentes na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Para isto, o texto estará dividido em mais cinco seções além desta breve introdução. A segunda seção tratará dos antecedentes do planejamento regional, demonstrando as práticas *top down* dos “anos keynesianos” e a crise deste modelo a partir da década de 1980. A terceira seção apresentará a perspectiva institucionalista do desenvolvimento regional, tanto pela crítica ao institucionalismo neoliberal quanto pelas recomendações contemporâneas. A quarta seção então mostrará as ressalvas desta escola de pensamento com relação a PNDR, implementada no governo Lula. A quinta seção esboçará breves comentários sobre a importância da inovação e da infraestrutura na abordagem regional institucionalista e, então, a sexta seção trará os comentários finais.

2. Planejamento regional no Brasil e seus antecedentes: políticas *top down* e ascensão neoliberal

O planejamento territorial ganha força no Brasil, como aponta Guimarães Neto (2010), no período posterior à Segunda Guerra Mundial. O período coincide com a consolidação do país no mundo industrial, evidenciando as profundas desigualdades advindas de heranças do passado colonial. Segundo Araújo (2013) existem três heranças principais do processo de ocupação do território nacional: (i) a forte concentração nos espaços litorâneos, consequência da colonização e inserção internacional voltada para a exportação; (ii) a diversidade regional e (iii) a desigualdade regional, ampliada no século XX com o processo de industrialização.

As políticas e instituições na metade do século XX voltadas para o planejamento territorial, a partir do padrão de acumulação industrial, voltam-se para o reconhecimento da forte concentração da atividade econômica e dos desequilíbrios regionais. Os avanços ocorridos nas décadas anteriores, embora significativos, não foram homogêneos pelo território nacional, aprofundando desigualdades econômicas e sociais (GUIMARÃES NETO, 2010).

Experiências marcantes neste sentido foram aquelas promovidas com relação ao atraso da região Nordeste frente ao avanço da industrialização, como a criação da Sudene (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) e o BNB (Banco do Nordeste do Brasil). Com relação a primeira, esta pode ser considerada um marco do planejamento territorial brasileiro, e foi seguida por Sudam (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia) e outras superintendência para as macrorregiões a partir dos anos 1960.

Neste sentido, as questões regionais foram pensadas a partir de uma perspectiva macrorregional, com forte participação do Estado nacional na intervenção do território. As ações federais, de cima para baixo, ditavam os moldes no qual a intervenção no território aconteceria, muitas vezes de maneira não democrática e através de grandes empreendimentos.

Disseminar o progresso industrial estava no cerne da questão. O período em que as

políticas e instituições regionais ganham força no Brasil é também o período em que a escola Cepalina, por exemplo, já “advertia o mundo subdesenvolvido para o enorme e crescente hiato entre as nações ricas e as pobres”, pautando a proposta de industrialização no coração da sua teoria (CANO, 2007, p. 20).

O desenvolvimento regional e as políticas direcionadas para este estavam em grande parte relacionadas ao setor industrial. A redução das diferenças regionais deveria ser realizada através de um processo de industrialização das regiões atrasadas, perspectiva presente nos trabalhos de Myrdal (defensor de que as forças de mercado operariam no sentido da desigualdade, sendo a presença do Estado necessária para promover a industrialização de regiões atrasadas) e Hirschman (que elaborou os conceitos de efeitos para frente e para trás, isto é, indústrias que gerariam externalidades tanto para seus fornecedores de insumos quanto para a entrada de novos setores produtivos resultantes da oferta desta indústria) (CAVALCANTE, 2008).

O Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN, 1967), liderado por Furtado, incorporou este diagnóstico de desequilíbrio industrial para a região Nordeste, e se orientou para um modelo de substituição regional de importações visando a criação de um centro dinâmico de expansão manufatureira na região (CANO, 2007). Apesar de conter outros importantes pontos, como o da reforma agrária, o documento do GTDN formulou especialmente uma política de desenvolvimento industrial para o Nordeste.

Não obstante, grosso modo, o documento incorreu no equívoco de não se ter dado conta de que o grande centro dominante e integrador do capital já era São Paulo, e da inexistência de uma “oportunidade histórica concreta para a criação de um centro autônomo de expansão manufatureira” (CANO, 2007, p. 25)

A dinâmica dos projetos desta época eram, como já foi dito, predominantemente *top down*, e efeitos significativos foram registrados para o desenvolvimento regional, como a intensificação da ocupação do Centro-Oeste e, a partir da década de 1970 uma desconcentração da atividade industrial. Do processo de integração nacional e seus efeitos, Cano (2008) aponta que os efeitos de estímulo à ampliação do grau de complementaridade inter-regional foram maiores que os efeitos destruidores de concorrência entre os pólos centrais e os periféricos. A concentração industrial obedeceu a lógica capitalista de localização industrial, mas também gerou um movimento que reforçou a própria expansão agrícola e industrial periférica (CANO, 2008).

Alguns legados podem ser destacados deste período em que as teorias de desenvolvimento regional beberam diretamente da fonte keynesiana, bem como algumas críticas. De legados podemos ressaltar a estrutura arquitetônica advinda da grande indústria, que afetou particularmente a organização das cidades, a formação de centros urbanos dedicados aos serviços e a noção de planejamento na condução de políticas regionais. Como crítica pode-se afirmar que tais teorias focavam em sua grande maioria apenas em mecanismos econômicos para solucionar problemas de desigualdade regional e social, sem levar em conta aspectos culturais, institucionais etc. (DINIZ E CROCCO, 2006).

No que se referem as políticas regionais, no final do século XX, em especial nos anos 1990, houve um esvaziamento destas, motivado em boa medida pela crise financeira do setor público. Do ponto de vista ideológico, os anos 1970-80 representaram um ponto de inflexão no pensamento em economia regional e territorial ao passo que também representou uma mudança de consenso. As políticas keynesianas dos “Anos Dourados”, que davam prioridade ao lado da demanda e ao papel ativo ao Estado passaram a ser questionadas de frente tanto na academia quanto nas decisões de política econômica. Este período é caracterizado pela retomada do pensamento liberal, na figura do neoliberalismo, que trouxe consigo a ideia de que os mercados, se deixados livres, teriam sim a capacidade de promover um crescimento sustentado.

A estratégia neoliberal de redução do papel do Estado, corte de gastos, privatizações e

políticas fiscais e monetárias rígidas marcam, portanto, o declínio do planejamento territorial no Brasil. A forma de atuação das superintendências regionais já citadas foi modificada, e algumas foram até mesmo extintas. Nas palavras de Guimarães Neto (2010), neste momento surgem novas abordagens de planejamento territorial:

Foram vários os processos que atuaram conjunta ou isoladamente no surgimento de novas abordagens de planejamento regional ou territorial. [...] o processo relacionado com a crise fiscal e financeira do Estado nacional que implicou o abandono da política desenvolvimentista na forma de uma intensa atuação setorial e regional do setor público que prevaleceu desde a década de 1950 até a primeira metade da década de 1980. [...] outro processo que também marcou essas décadas e teve influência nas formas de planejamento foi a disseminação das ideias e práticas neoliberais que, associadas ao processo de globalização marcaram profundamente a forma de entendimento do papel que as regiões e os territórios deveriam ter nesse contexto (GUIMARÃES NETO, 2010, p. 62).

Em comum entre as duas abordagens — a keynesiana e a neoliberal, que Amin (1998) também considera como geradora de políticas “*top down*” — é a pressuposição de que políticas deste tipo podem ser aplicadas para todos os tipos de regiões, já que “*at the heart of economic success lie a set of common factors*” (AMIN, 1998, p. 2). É neste sentido que a tradição institucionalista e também suas vertentes contemporâneas mais heterodoxas irão se contrapor.

3. O enfoque institucionalista do desenvolvimento regional

Uma perspectiva institucionalista do desenvolvimento regional parte, primeiramente, do reconhecimento da ação coletiva e social, em contraponto ao individualismo do *homo economicus* ortodoxo. Neste sentido, foge das concepções de política *top down* que prevaleceram dos anos 1950-70, dando atenção à interação entre os diversos atores políticos e econômicos regionais e valorizando as características históricas das regiões e seus atributos, sem cair no localismo exacerbado dos anos 1990 e em diante.

A partir da década de 1990, como aponta Brandão (2007), passa a ocorrer uma profusão de abordagens baseadas nos conceitos de crescimento endógeno e no desenvolvimento local endógeno. São concepções que buscam incentivar a criação de vantagens competitivas nas regiões para que estas se tornem *locus* atrativo ao capital. Motores destas novas percepções foram não apenas o movimento de globalização e retomada do neoliberalismo, como já mencionado, mas também e de grande importância os efeitos de mobilização democráticos do pós-ditadura (GUIMARÃES NETO, 2010).

Se, por um lado, essas novas abordagens focadas no localismo e nas capacidades endógenas buscaram valorizar o território, por outro acabaram por banalizar questões histórico-estruturais e relegar ao Estado o papel de mero facilitador das potencialidades regionais através de mecanismos burocráticos e institucionais (BRANDÃO, 2007; GUIMARÃES NETO, 2010).

Outra particular abordagem, que também termina por não dar atenção ao papel do Estado e aos desafios históricos, políticos e sociais para o desenvolvimento é aquela do institucionalismo neoliberal, advogada por autores como North (1990), Acemoglu e Robinson (2012) etc. Nesta concepção, que se adere ao discurso *mainstream* e se manifesta de maneira característica a partir das últimas décadas do século XX através dos receituários de organismos internacionais como FMI, Banco Mundial e OMC, reformas de governança e mudanças institucionais *market oriented* são essenciais para a promoção do desenvolvimento econômico em regiões subdesenvolvidas. A direção é basicamente concebida como sendo de instituições de mercado, nos moldes dos países anglo-saxônicos, para o crescimento econômico sustentado.

Frente à estas proposições, é necessário pensar a questão regional para além do foco localista, que provoca uma “guerra dos lugares”, sem também ignorar as heterogeneidades estruturais e as potencialidades regionais. Segundo Amin (1998), um olhar institucionalista,

contrastando com os receituários ortodoxos, favorece ações do tipo *bottom-up*, com uma pluralidade de atores e visa o longo prazo. Para ele, algumas vertentes são importantes a serem consideradas nas discussões de política econômica com objetivos regionais, em particular: (i) a ideia de que o comportamento econômico é influenciado por uma rede de relações interpessoais e que, por isso, aspectos como confiança mútua e cooperação são tão importantes; e (ii) a ideia, fundamentada pelos antigos institucionalistas, de que a economia é formada por forças coletivas que tendem a permanecer. Elas incluem hábitos, rotinas e costumes, dentre uma gama de instituições formais e informais, essenciais diante dos contextos de incerteza e instabilidade econômicos.

A partir destas pontuações, entende-se que a economia é mais complexa do que a simples união de mercados atomizados, com firmas e agentes racionais da teoria neoclássica. Com efeito, a economia emerge como:

[...] a composition of networks and collective influences which shape individual action; a highly diversified set of activities owing to the salient influence of culture and context; and subject to path-dependent change due to the contribution of inherited socio-institutional influences (AMIN, 1998, p. 4-5).

Associadas a esta abordagem institucionalista, surgem então algumas premissas relacionadas a governança que Amin (1998) aponta como de caráter crucial para uma política de desenvolvimento regional. A primeira delas envolve a preferência por políticas constituídas para reforçar redes de associação, invés de ações focalizadas em agentes específicos. A segunda premissa recomenda que as ações de política regional devem envolver uma quantidade plural de organizações autônomas e descentralizadas, de modo que a efetividade da governança econômica esteja além das instituições estatais ou de mercado.

A terceira premissa é de importante significância para contrastar com as visões mais ortodoxas de política regional ou aquelas mais “localistas” e trata do papel do Estado enquanto organização social primária. Caberá ao Estado o papel central de estabelecer um objetivo estratégico principal, dentro dos marcos de uma política nacional de desenvolvimento. Mais que um simples facilitador do funcionamento dos mercados, como as abordagens focadas nas “falhas de mercado” neoclássicas postulam, o governo central deverá assegurar a distribuição social dos resultados da política econômica, além de prover os recursos necessários para esta.

Existem mecanismos de política econômica que estão além do escopo local, mas sob a égide do poder federal, tornando a tarefa de desenvolver efetivas políticas regionais também uma tarefa de coordenação estratégica entre os diferentes níveis de governo, de modo que esforços locais não venham a ser sabotados por diferentes caminhos de política macroeconômica, por exemplo. Neste sentido, a formulação de um plano nacional com objetivo claro de desenvolvimento é de vital importância dentro do planejamento regional.

A quarta premissa sugere que o objetivo da política deva ser encorajar a participação e a negociação, de modo a assegurar uma visão estratégica, o aprendizado e a adaptação, e não apenas o acolhimento de regras etc.

Já a quinta premissa, de especial valor quando se tem em conta os desafios impostos pela desigualdade regional brasileira, coloca que as soluções de política regional devem levar em conta o contexto específico da região em questão, ou seja, deve ser sensível às dependências históricas daquele local. Diferentemente dos grandes projetos *top down*, que de fato possuíam determinados impactos econômicos, mas que enxergavam a partir da escala das macrorregiões e apresentavam soluções homogêneas no caminho da industrialização, esta premissa de governança parte da necessidade de se compreender os diferentes desafios histórico-estruturais como ponto de partida.

A sexta premissa aponta para a necessidade de encorajar formas intermediárias de governança, de modo a construir sólidas instituições locais, e, finalmente, a última premissa

apresentada por Amin (1998) e também uma das mais importantes adverte para a construção, paralela aos mecanismos de política econômica regional, de mecanismos de transformação social e política que possam auferir autonomia e capacidades sociais para os agentes daquela região.

Dadas estas premissas de governança apresentadas pelo pensamento institucionalista para o desenvolvimento regional, a próxima seção traçará em que medida a Política Nacional de Desenvolvimento Regional implementada no governo Lula se adequou a tais ressalvas.

4. A PNDR sob a perspectiva das premissas institucionalistas

A emergência de uma política nacional de desenvolvimento regional no corpo da PNDR, apresentada em 2003 e instituída em 2007, trouxe novamente a questão do desenvolvimento regional à pauta nacional, após o desaparecimento desta temática com a hegemonia neoliberal (COELHO, 2015). Sob a influência deste pensamento, passou-se a desarticular a esfera local da nacional, sob o pretexto de que no cenário da globalização, o poder local deve se relacionar diretamente com o global, sem a mediação nacional.

Coelho (2015) também cita Amin (2003) ao pontuar que visões localistas, como visto no tópico anterior, tendem a ignorar que os locais, muitas das vezes, não podem controlar as forças envolvidas nos espaços da organização econômica transterritorial, tomadas à nível nacional e mundial. Por isto a relevância de um projeto nacional de desenvolvimento.

Há na PNDR, no entanto, o reconhecimento do entrave que as desigualdades regionais brasileiras podem constituir ao desenvolvimento do país, e da necessidade de políticas e instrumentos para combatê-las. Coelho (2015) aponta que os dois objetivos principais da PNDR eram reverter a trajetória das desigualdades regionais e explorar os potenciais endógenos da base regional brasileira. Em outras palavras, estava fundamentada nos princípios da equidade e da competitividade.

Guimarães Neto (2010) destaca então algumas propostas inovadoras na PNDR, como: (i) a abordagem em múltiplas escalas; (ii) a amplitude nacional da PNDR, entendendo que a questão das desigualdades precisa ser tratada como uma questão nacional; (iii) a união de múltiplas estruturas do governo para o combate das desigualdades regionais, abrangendo diversas competências institucionais.

Com relação a primeira proposta, é importante ressaltar o avanço da PNDR em sua concepção do território sem ser exclusivamente pelo corte macrorregional, típica das políticas *top down* do período de planejamento territorial que prevaleceu entre as décadas de 1950 e 1980. Nas palavras de Coelho (2015):

Em um país continental e heterogêneo como o Brasil, a ênfase em soluções localistas isoladas poderia ampliar os riscos de fragmentação. Essa atuação em múltiplas escalas buscou romper com a visão tradicional que tende a circunscrever o problema regional brasileiro ao Nordeste e ao Norte. Assim, o mapa do Brasil deveria ser dissecado em múltiplas escalas, para fins de política regional (COELHO, 2015, p. 274)

Em particular, a PNDR valorizou a escala local para implementação de suas políticas. A tipologia territorial foi a microrregional, e “os resultados destacaram o forte contraste entre o litoral e o interior e uma marcada clivagem norte/sul, na qual se ressaltavam profundas diferenças entre os níveis de renda” (COELHO, 2015, p. 275). Foram definidas sub-regiões e então sub-regiões prioritárias, como as dinâmicas de baixa renda, as estagnadas de renda média e com baixo dinamismo e as de baixa renda com médio ou baixo dinamismo.

Entendia-se, portanto, que as desigualdades socioespaciais não se manifestavam somente na escala macrorregional, que por décadas foram o foco das instituições nacionais voltadas para a questão, mas também nas escalas mesorregionais, microrregionais etc. (SILVA, 2015). Apesar disto, as demais escalas não foram ignoradas na formulação da PNDR, como

aponta sua segunda proposta, de acordo com Guimarães Neto (2010). As regiões Norte e Nordeste continuaram recebendo especial atenção, com a proposta de recriação das superintendências como a SUDENE, SUDAM e SUDECO.

Quanto a terceira proposta, de unir múltiplas estruturas do governo no esforço da política regional, Silva (2016) coloca que pautou-se, entre os mecanismos de governança, uma complexa engenharia institucional com a proposta de envolver diferentes esferas federativas. Desta forma, na esfera nacional propôs-se a criação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CPINDR) e o Comitê de Articulação Federativa; na escala macrorregional a recriação das superintendências já mencionadas; na escala microrregional foram criados fóruns, constituídos como instâncias de articulação dos atores locais, tanto governamentais quanto não governamentais, responsáveis pela identificação e priorização das demandas locais (BRASIL, 2004 *apud* SILVA, 2016).

Não obstante, alguns entraves e limites operacionais puderam ser observados no caso da PNDR, colocando-a em perspectiva com as premissas institucionalistas apresentadas na seção anterior. Dentro desta abordagem, a coordenação e participação plural das instituições, de maneira descentralizada e autônoma, fazem parte da governança efetiva. Quanto a isto, alguns problemas, senão os mais importantes, foram encontrados na operacionalização da PNDR.

Em primeiro lugar, como apontam Coelho (2015) e também Silva (2016), existem limites no próprio modelo de federalismo brasileiro, que dificulta a constituição de um “federalismo cooperativo”. A ausência de um propósito federativo comum acaba por fazer prevalecer os interesses particulares dos entes federados, descoordenando as agendas da União, dos estados e dos municípios. O que se configura é a atomização dos interesses, que terminam convergindo na guerra fiscal.

Quanto a estes entraves de governança, portanto, Silva (2016) coloca que:

O principal deles refere-se à própria fragilidade dos instrumentos de cooperação e coordenação entre as unidades subnacionais. A descentralização administrativa, por si só, não apenas não resolve os problemas existentes da relação entre as diferentes esferas de poder federativo (União, Estados e Municípios), como pode propiciar o surgimento de novos conflitos. Isso mostra que a realização de um processo de descentralização deve ser pensada enquanto um projeto que exige planejamento, investimento e acompanhamento [...] (SILVA, 2016, p. 373).

Ainda sobre a articulação e coordenação como elementos fundamentais para a governança efetiva no contexto da PNDR, Silva (2016) aponta que as próprias estruturas de governança para os diferentes territórios, como os fóruns mesorregionais, tiveram pouca vida efetiva, o que impediu uma maior articulação de projetos e a congregação de diferentes forças sociais.

Ligada diretamente a este aspecto, está a ausência de um projeto nacional de desenvolvimento, que contrapõe a premissa de governança relacionada ao papel estratégico do Estado de estabelecer um objetivo central. Para Coelho (2015), nunca foi explicitado um projeto nacional de desenvolvimento que orientasse a política regional, e, na sua ausência, dificilmente a PNDR poderia avançar. Como o autor coloca, é a partir da política nacional que as demais políticas encontram arcabouço político, inclusive a regional, seja a nível institucional ou a nível instrumental.

Neste sentido, a falta de um projeto nacional de desenvolvimento compromete o desempenho e a eficácia de políticas regionais, ao retirar a coesão e a coordenação de esforços para combater as desigualdades regionais, e favorece um tipo de competição que encontra bases no modelo federalista brasileiro e que “amplifica os conflitos regionais [...] levando ao esgarçamento do princípio da solidariedade regional” (COELHO, 2015, p. 270).

Outro ponto de entrave que os autores que analisam a PNDR apresentam foi o seu financiamento. Silva (2015) coloca que os mecanismos de financiamento das políticas regionais já existentes como os fundos constitucionais e os incentivos fiscais não foram subordinados à PNDR, criando uma “política sem instrumentos”. Verificou-se ainda uma desproporção entre os níveis de desigualdades regionais levantados pela PNDR e os fluxos de recursos disponíveis, reféns ainda às determinações de contingência do governo federal (SILVA, 2016).

Houve a proposta de criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, o FNDR, no entanto o mesmo não foi criado devido à frustradas tentativas de reforma tributária, relacionadas também com a ausência de cooperação federativa (SILVA, 2016). Para Coelho (2015), os estados terminaram por entender, inclusive os mais pobres, que haveriam mais perdas que ganhos com a reforma tributária, e insistiram na guerra fiscal como mecanismo de atração de investimentos. Neste caso, insere-se a falta de vontade política que Coelho (2016) descreve também com um dos fatores que inviabilizaram a execução financeira da PNDR.

Ainda sobre a ótica das premissas institucionalistas na PNDR, observou-se que, apesar do objetivo de criar múltiplas escalas de ação e de mecanismos institucionais, um dos grandes problemas da PNDR foi sua baixa institucionalização e implementação, como aponta Silva (2015). Se, por um lado, uma das premissas institucionalistas da governança efetiva aponta no sentido da criação de sólidas e densas redes institucionais para a implementação da política regional, a PNDR encontrou neste aspecto um de seus maiores entraves, explicado também pela perda da sua visibilidade e relevância dentro da agenda do governo federal.

Como descreveu Silva (2015):

Destarte, a perda de visibilidade da questão regional dentro do governo federal demonstra que, embora o tema tenha entrado na agenda governamental, ele não reuniu forças suficientes para tornar-se uma prioridade e obter recursos e apoio político para a reconstrução da institucionalidade requerida, tampouco para a implementação de seus programas e suas ações. Portanto [...]apesar de a PNDR ser técnica e conceitualmente interessante, o seu “pecado” foi a baixa institucionalização e implementação (SILVA, 2015, p. 27).

Esta perda de visibilidade, por sua vez, está associada à presença de políticas regionais implícitas, como políticas macroeconômicas sociais e setoriais, que possuem seu impacto sobre as diferentes regiões, mas não foram concebidas nos marcos de uma política regional. Durante o governo Lula, aponta Coelho (2015), com a melhoria nos indicadores regionais do Norte e do Nordeste em decorrência destas políticas implícitas, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Bolsa Família, entendeu-se que uma política regional explícita como a PNDR era desnecessária.

Dentre as premissas de governança levantadas por Amin (1998), a construção de amplas políticas sociais para a formação de capacidades, de ações autônomas e de transformação social era vista como um dos elementos necessários para uma eficaz política regional, mas não como a política em si. Deve estar vinculada à uma objetiva e bem estruturada política regional explícita, e não pretender ser a própria. Por estes motivos, Silva (2015) aponta, citando Clélio Campolina Diniz², que embora a questão regional tenha sido reinserida no debate governamental a partir do governo Lula, a mesma foi perdendo importância ao ser substituída por políticas implícitas da agenda social.

Pode-se afirmar, a princípio, que a PNDR seguiu com a premissa de governança referente aos contextos específicos e as dependências históricas das regiões no momento de elaboração de políticas. A PNDR levou em conta as assimetrias regionais em duas dimensões: (i) pela adoção de diversos recortes regionais baseados em critérios distintos, buscando a maior precisão da realidade das regiões e (ii) pela noção de que cada região apresenta demandas

² Informação verbal.

particulares.

Apesar disto, a consideração das assimetrias regionais dentro da PNDR também encontrou seus limites. De acordo com Silva (2015):

[...] a assimetria prevista na PNDR não prevê: a atuação distinta de cada ente federado envolvido, de acordo com suas capacidades; a definição de quais órgãos e entidades públicas e privadas seriam responsáveis pelos programas, pelos projetos e pelas ações em cada tipo de recorte regional; e tampouco as políticas públicas prioritárias para cada tipo de recorte regional (SILVA, 2015, p. 19).

Além disto, os fóruns mesorregionais, criados com o objetivo de integrar as demandas específicas dos atores locais com as ações da PNDR e constituir espaços de negociação com diversos representantes, também apresentaram falhas de articulação. Silva (2016) aponta que poucos deles funcionaram como se esperava, e atualmente a maioria encontra-se sem função ou inseridos em conselhos intermunicipais de outros programas.

Vemos, portanto, que apesar das inovadoras propostas da PNDR de reverter as trajetórias de desigualdade regional a partir de uma abordagem em múltiplas escalas e envolvendo diferentes esferas do poder, a mesma encontrou sérios entraves institucionais e de governança, especialmente associados à coordenação, cooperação e articulação de objetivos e interesses. Soma-se a isto a ausência de um fundamental projeto nacional de desenvolvimento, com a presença do Estado com objetivos claros e estratégicos. Não se pode negar, também, a influência cada vez mais dominante do capital financeiro nas economias globalizadas, sujeitando e minando os esforços de política regional.

5. Inovação, Infraestrutura e Política Regional

Coelho (2015) aponta em seu texto como é proibitivo empreender ações de desenvolvimento regional sem levar em conta projetos concomitantes de infraestrutura física, de pesquisa e desenvolvimento e qualificação de mão de obra, além do tratamento das dimensões ambiental, cultural e étnica. Amin (1998) também destaca este aspecto ao apresentar a inovação e o aprendizado como fatores essenciais para a dinâmica competitiva de regiões pelo pensamento institucionalista.

O autor aponta como a capacidade de prever novas oportunidades estratégicas, tanto industrial quanto comercial, favoreceu regiões hoje consideradas “inteligentes”. Para isto, contribuíram fatores como a escala e a densidade de instituições inteligentes — refletidas especialmente na qualidade da educação em seus diversos níveis — e as redes de economias de associação — através da circulação de informação e conhecimento.

A inovação, a nível nacional ou regional, deve ser entendida como um produto social, e não apenas econômico, afirma Carleial (2011), assim como, do ponto de vista social, a infraestrutura também cumpre um papel essencial de garantir os bens de consumo coletivo para a melhora das condições da classe trabalhadora (MACEDO, 2015).

Central nesta abordagem então são os Sistemas Nacionais de Inovação (SNI), que acabam tendo suas características condicionadas pelo sistema de produção e suas estruturas. Em âmbito nacional, Carleial (2011) aponta alguns gargalos no caráter do SNI brasileiro, como a dificuldade em ampliar os recursos em P&D; a reduzida participação do setor privado nos esforços inovativos; a ausência de uma política industrial que alavanque a inovação etc.

O sistema de inovação também pode ser visto pela ótica regional, abrigando sistemas regionais de inovação, que tendem a se concentrar nas regiões e territórios onde a base produtiva é mais forte e dinâmica (CARLEIAL, 2011). Os sistemas regionais de inovação são conceituados em termos de uma ordem coletiva baseada em integrações institucionais de confiança, cooperação e troca de conhecimento e informação (LUNDVALL, 1992 *apud* CARLEIAL, 2011).

A questão que se coloca, tanto no caso dos sistemas regionais de inovação quanto no caso dos projetos de infraestrutura com impactos sociais, está na própria dinâmica capitalista, que acaba deixando as regiões mais vulneráveis às margens do processo de acumulação e com poucas oportunidades (MACEDO, 2011). Se a base produtiva acaba por influenciar o caráter dos sistemas regionais de inovação, por razões históricas e estruturais, as regiões menos favorecidas apresentam menor força de atração destes sistemas e da iniciativa privada. Quanto a isto, Carleial (2011) coloca que:

É necessário construir ou lançar mão (se existe) de uma rede de geração de conhecimentos e informações (universidades, laboratórios, centros de treinamento) voltada para as necessidades das firmas e do sistema produtivo regional com o objetivo de promover inovações voltadas não só para a ampliação da competitividade, mas também compromissada com o preenchimento de elos faltantes nas diferentes cadeias produtivas e, assim, garantir um adensamento produtivo com geração de postos de trabalho de qualidade (CARLEIAL, 2011, p. 124).

Para que isto ocorra, é importante também estar atento aos conceitos das economias de aglomeração, da capacidade de geração de externalidades positivas, da cooperação entre os agentes e da obtenção de financiamento. Estas dimensões já formaram entraves para a operacionalização e eficácia da PNDR, e somada a ausência de um projeto nacional de desenvolvimento, contribuem para tornar o estabelecimento de sistemas regionais de inovação em algo ainda mais complexo.

6. Comentários Finais

Pelo que foi apresentado até aqui, pode-se afirmar que, embora necessária e inovadora em algumas dimensões, a PNDR encontrou diversos entraves para sua implementação e eficácia. É um ponto de destaque a adoção de novas escalas de atuação para o planejamento e execução de projetos, com o intuito de detectar “dinâmicas de desenvolvimento e/ou estagnação em diferentes contextos microrregionais” (SILVA, 2016, p. 373). Até então, além da temática regional ter sido ofuscada pelos movimentos da hegemonia neoliberal, quando tratada era a partir de uma perspectiva macrorregional, com ações de política *top down*. Com a PNDR, o foco de atuação voltou-se para as diferentes realidades inter-regionais e intrarregionais, com uma abordagem *bottom-up*.

Quando analisada a partir de uma ótica institucionalista do desenvolvimento regional, ficam evidentes algumas problemáticas na operacionalização e na própria elaboração da PNDR, como este texto procurou demonstrar. Seguindo as premissas de governança apresentadas por Amin (1998), que focam na cooperação e na sólida articulação institucional, percebemos a fragilidade dos instrumentos de coordenação da PNDR, dos seus mecanismos de financiamento, a ausência de um projeto nacional de desenvolvimento guiando os seus esforços, além da aparente falta de vontade política para os mesmos.

Não obstante, é imperativo refletir sobre estas questões a respeito dos elementos institucionais dentro do planejamento regional. Neste caminho, dois pontos merecem destaque. O primeiro, destaca Amin (1998), vai no sentido de reconhecer que, tão importante — e talvez mais importante — dentro da perspectiva institucionalista quanto assegurar a autonomia competitiva das regiões, é a questão de definir, nestas regiões, quem toma as decisões e como o faz. Um dos desafios para as regiões mais vulneráveis é encontrar mecanismos que assegurem o pluralismo democrático e interativo, já que nestas “*governance [...] has always been in the hands of elite coalitions, and the resulting institutional sclerosis has been a source of economic failure*” (AMIN, 1998, p. 14).

O segundo ponto alerta que, vital dentro da abordagem institucionalista de levar em conta os aspectos competitivos das regiões está a não comparação com um sentimento localista

ou a crença de que construir capacidades locais seja suficiente para a promoção do desenvolvimento regional frente os desafios globais. Antes, Amin (1998) ressalta que a habilidade de responder a dinâmicas externas também é fundamental, e muitas vezes isto foge da capacidade endógena das regiões, mas depende da condução macroeconômica do Estado etc.

Os axiomas e premissas de governança da abordagem institucionalista contribuem para o desenvolvimento regional, portanto, ao revelar o caráter de coesão, coordenação e coerência entre as múltiplas escalas institucionais, de importante valor quando se reflete sobre os desafios regionais, que também se apresentam em múltiplas dimensões.

THE NATIONAL POLICY FOR REGIONAL DEVELOPMENT UNDER THE INSTITUTIONALIST PERSPECTIVE: FROM THE TOP DOWN POLICIES TO THE GOVERNANCE PREMISES

Abstract:

The aim of the text is to show the evolution of regional and territorial policies in Brazil under the institutionalist perspective, exposing the recommendations this particular view has for regional development and to which point they were included in the National Policy for Regional Development (NPRD). For this, regional planning backgrounds are shown, from the top down practices of the Keynesian years to its crisis in the 1980s; the institutionalist perspective of the regional development and a critic of its neoliberal branch, just as its recommendations regarding the NPRD. The text concludes that, for this particular perspective, elements of cohesion, cooperation and governance are essential to any regional policy, without falling into the localisms that ignore the general economic challenges.

Key-words: Regional Policy; Institutionalism; Governance

Referências Bibliográficas

- AMIN, A. **An institutionalist perspective on regional economic development**. Economic Geography Research Group Seminar "Institutions and Governance". London, 1998.
- ARAÚJO, T. B. **Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil**. In: BRANDÃO, C. A; SIQUEIRA, H. (orgs.). Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.
- BRANDÃO, C. A. **Território e Desenvolvimento**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2007.
- CANO, W. **Desconcentração Produtiva Regional do Brasil 1970-2005**. São Paulo: UNESP, 2008.
- CANO, W. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil: 1930-1970**. São Paulo: UNESP, 2007.
- CARLEIAL, L. **A contribuição neoschumpeteriana e o desenvolvimento regional**. In: Economia Regional e Urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil. CRUZ, B.O *et.al* (Org). IPEA. Brasília, 2011.
- CAVALCANTE, L.R.M.T. **Produção teórica em economia regional: uma proposta de sistematização**. Revista brasileira de estudos regionais e urbanos, v. 2, n. 1, p. 9-32, 2008.
- COELHO, V. L. P. **A política regional do governo Lula (2003-2010)**. Revista Política e Planejamento Regional, v. 2, n. 2, p. 265-286. Rio de Janeiro: julho/dezembro de 2015.
- DINIZ, C. C; CROCCO, M. A. **Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes**. Editora UFMG. Belo Horizonte, 2006.

- GUIMARÃES, L. **Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil**. *In*: ARAUJO, T. B. (Coord). **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil Avanços e Desafios**. Brasília: IICA, 2010.
- MACEDO, F. C. **Economia, transformações territoriais e infraestrutura no Brasil**. *Conjuntura & Planejamento*, n. 188, 2015.
- MATTEO, M. **Teorias de Desenvolvimento Territorial**. *In*: Economia Regional e Urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil. CRUZ, B.O *et.al* (Org). IPEA. Brasília, 2011.
- SILVA, S. A. **A PNDR e o planejamento regional brasileiro no início do século XXI**. Textos para discussão. Brasília: IPEA, 2015.
- SILVA, S. P. **Análise da trajetória institucional de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil**. *Revista Servidor Público*, v. 67, n. 3, p.351-376. Brasília: julho/setembro de 2016.